



HAL
open science

**Le “ consensus ” communautaire contre l’intégration
intercommunale Séquences et dynamiques
d’institutionnalisation de la communauté urbaine de
Lille (1964-2003)**

Fabien Desage

► **To cite this version:**

Fabien Desage. Le “ consensus ” communautaire contre l’intégration intercommunale Séquences et dynamiques d’institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003). Science politique. Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2005. Français. NNT : . tel-00566287

HAL Id: tel-00566287

<https://theses.hal.science/tel-00566287>

Submitted on 15 Feb 2011

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

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

Le « consensus » communautaire *contre* l'intégration intercommunale

**Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille
(1964-2003)**

Fabien DESAGE

**Thèse pour le doctorat en science politique
(Arrêté du 22 avril 2002)**

Sous la direction de Monsieur le professeur **Frédéric SAWICKI**

Jury :

MM.

Daniel Gaxie, professeur à l'université de Paris 1

Patrick Le Galès, directeur de recherche au CEVIPOF, IEP de Paris

Jacques Lagroye, professeur émérite à l'université de Paris 1

Pierre Mathiot, professeur à l'université de Lille 2

Olivier Nay, professeur à l'université de La Rochelle

10 Octobre 2005

*L'université n'entend donner ni approbation ni improbation
aux opinions exprimées dans cette thèse.
Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.*

Remerciements

« Je ne connais pas toutes les conditions sociales nécessaires au bon travail d'intellectuel, mais s'il en est une, c'est bien de s'entourer de gens disposés à écouter et à bavarder [...]. En tout cas, je me plonge dans un bain intellectuel et social pertinent, qui me permette de bien penser mon travail. C'est à quoi visaient les remarques précédentes, touchant à l'union nécessaire de la vie intellectuelle et de la vie privée ».

Charles Wright Mills, *L'imagination sociologique*, La découverte, 1997, (1ère éd. française, Maspéro, 1967), p. 205.

A l'issue de la rédaction, étape la plus solitaire de toutes dans la réalisation d'une thèse, on pourrait se laisser bercer par l'illusion créatrice de l'auteur devant « son » œuvre et oublier tout ce qu'un travail de cette sorte doit aux autres. Je voudrais dire à ceux qui ont participé directement à cette entreprise intellectuelle, par leur aide ou par leurs commentaires, mais également à ceux sans le soutien desquels elle n'aurait jamais pu être menée, que je n'oublie pas.

Je remercie d'abord Frédéric Sawicki qui, dès l'Institut d'Études Politiques de Lille où nous nous sommes rencontrés, m'a fait confiance et a pensé que je pourrais me lancer dans l'aventure d'un doctorat, sans que j'en sois d'ailleurs convaincu moi-même, tant la tâche me semblait – à juste titre – démesurée. Je lui suis reconnaissant du regard bienveillant qu'il m'a toujours porté et de sa compréhension quand la rédaction n'avancait pas toujours au rythme espéré.

Ce travail doit tellement à Jérôme Godard que quelques lignes de remerciement paraissent bien peu pour lui exprimer toute ma gratitude. En plus d'être un ami fidèle, il a été le premier relecteur de mes ébauches, chapitre par chapitre, s'acquittant de cette tâche avec une patience et une perspicacité sans faille. J'espère pouvoir lui rendre un peu de ce qu'il m'a apporté et de ce qu'il m'apporte, mais je crains de rester définitivement insolvable tant ma dette est lourde.

Guillaume, mon frère, a joué un rôle également décisif. Outre l'aide qu'il m'a apporté dans l'exploitation des données quantitatives – ne parvenant pas toujours à combler mes lacunes – il a toujours su se montrer disponible et attentif. Qu'il sache une fois encore combien je suis fier de lui et combien je mesure ma chance de pouvoir compter sur son affection comme sur celle d'Élise.

Je n'oublie pas mes camarades doctorants du CERAPS (Laurent, Nicolas, Jérémie, JVP, Thomas, Sylvain, Magali, Sophie...) ou d'ailleurs (Jean-Gabriel, Gwenaël, Julie, Aisling, Sébastien) qui m'ont témoigné de leur sympathie et de leur soutien et avec lesquels je prends toujours plaisir à échanger. « Spéciale dédicace » à Alain, pour son aide dans les moments difficiles et pour sa sérénité communicative.

Merci également à Marc Deman et à Younes Haddadi, pour leur compétence et leur aide précieuse dans la mise en forme finale de ce document.

Cette recherche doit bien évidemment beaucoup aux nombreuses personnes qui m'ont consacré du temps en acceptant de me rencontrer ou de m'aider au sein de la Communauté urbaine de Lille. S'il est impossible de les citer toutes, tant elles sont nombreuses, mes remerciements cordiaux vont tout particulièrement à Valérie Chatel, Dominique Neusy, Nicolas Guillaume, Mathieu Stiévenard, Véronique Robitaille, Claudie Leclerc ou encore Michaël Huyghe, qui ont été plus que de simples interlocuteurs et ont pris une part directe par leur bienveillance dans la réalisation de ce travail.

Mes pensées vont également à Marie-Françoise, Sylvie, Renan et François du centre de documentation de la CU qui n'ont pas compté leur temps pour extraire des sous-sols communautaires certains documents poussiéreux qui ont servi à constituer mon corpus.

Pour conclure, je me dois de rendre hommage aux trois personnes qui ont été les plus impliquées par ce travail, malgré elles le plus souvent, et sans lesquelles celui-ci n'aurait jamais pu être conduit à son terme. Ma mère d'abord, dont l'attention, l'affection et le soutien permanents me sont tellement chers. Charlotte ensuite, qui a fait preuve d'une patience infinie et qui a dû supporter tant de contraintes. Marit enfin, qui m'a relevé si souvent dans les moments de découragement, m'a fait confiance un soir de janvier et m'apporte tellement. Je leur dédie cette thèse même si je sais que c'est bien peu.

« L'union fait la force.
Oui, mais la force de qui ? »

Alain

Propos du 10/12/1925, dans *Propos sur les pouvoirs*, Paris,
Gallimard, 1985, p. 335

Sommaire

Prologue.....	9
Introduction générale.....	15
Première partie	
La première institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971)	55
<i>Chapitre 1.</i>	
<i>L'imposition d'une réforme de compromis</i>	<i>61</i>
<i>Chapitre 2.</i>	
<i>La réception locale de la réforme. Des luttes initiales aux premiers arrangements.....</i>	<i>117</i>
<i>Chapitre 3.</i>	
<i>Le processus de domestication et de municipalisation de la CUDL</i>	<i>157</i>
<i>Conclusion de la première partie.....</i>	<i>207</i>
Deuxième partie	
L'affirmation discrète et incrémentale de l'institution intercommunale : ce qui change quand « rien ne change » (1971-1989).....	211
<i>Chapitre 4.</i>	
<i>Arthur Notebart président de la CUDL : entre conformation au rôle et velléités de subversion ...</i>	<i>217</i>
<i>Chapitre 5.</i>	
<i>Quand l'ordre institutionnel municipaliste vacille et se réaffirme.....</i>	<i>285</i>
<i>Conclusion de la deuxième partie.....</i>	<i>341</i>
Troisième partie	
L'institutionnalisation du « consensus » : autonomie du jeu politique intercommunal et hétéronomie de la Communauté urbaine (1989-2003).....	345
<i>Chapitre 6.</i>	
<i>Une affirmation de l'institution en trompe-l'œil : la remunicipalisation de la CUDL.....</i>	<i>351</i>
<i>Chapitre 7.</i>	
<i>Eléments pour une sociologie du régime de consensus</i>	<i>435</i>
<i>Chapitre 8.</i>	
<i>Les obstacles à la politisation municipale des enjeux intercommunaux.....</i>	<i>499</i>
<i>Chapitre 9.</i>	
<i>Des remises en cause partielles de l'ordre municipaliste.....</i>	<i>527</i>
Conclusion générale	585
Bibliographie.....	593
Annexes	641
Table des matières.....	709

Prologue.

Un soir de conseil en communauté urbaine de Lille

Le dernier vendredi soir qui précède la période des fêtes de Noël est traditionnellement réservé au vote du budget à la Communauté urbaine de Lille (CU). Ce vendredi 21 décembre 2001 ne déroge pas à la coutume¹. Il est 16h30 quand les conseillers quittent l'ultime réunion de leur formation politique et se rassemblent pour attendre le commencement de la séance du conseil, prévue vers 17 heures, dans le hall d'accueil de l'hôtel de communauté. Au milieu de celui-ci trône une imposante maquette, recouverte d'une cloche en plexiglas. Elle représente l'agglomération lilloise et les grandes orientations d'aménagement du schéma directeur, adopté en décembre 1994, et annulé par le tribunal administratif de Lille en 2000². Curieux symbole, dont personne ne semble plus s'offusquer.

De petits groupes de trois ou quatre conseillers communautaires se forment, indépendamment de l'appartenance partisane des élus, emplissant progressivement l'atmosphère d'une rumeur bavarde et badine. Se mêlent dans les conversations les derniers commentaires sur les délibérations du soir et des discussions souvent teintées de sarcasmes sur les joutes politiques nationales du moment. Le tutoiement est de rigueur et les élus semblent goûter avec entrain cette convivialité toute corporative. Seuls les conseillers écologistes – nouvellement élus – et ceux du Front national participent peu à ces aménités d'avant séance, gagnant plus rapidement leur place dans la salle du conseil. Quelques conseillers – parmi lesquels on reconnaît une majorité de maires de petites communes et de conseillers municipaux des grandes villes – profitent également de ces dernières minutes pour survoler de nouveau ou prendre connaissance des volumineux dossiers déposés sur leur table, qui rassemblent les quelque 400 délibérations à l'ordre du jour.

Le président, Pierre Mauroy, n'arrive que vers 17 heures, entouré de ses plus proches collaborateurs (son directeur de cabinet, le directeur général des services et le président du groupe socialiste en CU Bernard Roman) Il s'introduit directement dans la salle du conseil par un accès secondaire, ce qui lui évite de traverser la foule des élus massés devant l'entrée principale et de devoir sacrifier aux rites de politesse communautaires dont il pourrait dès lors difficilement s'affranchir. Il prend place au centre d'une estrade qui fait face à la salle, sur un imposant fauteuil en cuir, en léger surplomb par rapport aux sièges plus modestes des vice-présidents assis à ses côtés.

Cette tribune improvisée est trop étroite pour recevoir l'ensemble des 44 vice-présidents. Elle n'en accueille donc qu'une quinzaine, les premiers selon l'ordre de leur délégation. Seuls les présidents de groupe font une entorse à cette règle informelle puisqu'ils siègent quel que soit leur rang dans la salle, au milieu de leurs troupes. Cet emplacement leur évite la situation symboliquement inconfortable – quoique rarissime, en vertu la cogestion partisane de l'institution – de devoir s'opposer à une délibération tout en étant assis au milieu de l'exécutif auquel ils appartiennent. Ainsi va la gestion ordinaire des contradictions de positions en CU.

Le directeur général des services est assis à la gauche du président, légèrement en retrait. Il l'assiste pendant la séance en veillant notamment au respect de l'ordre du jour, et en l'aidant à répondre aux interventions des conseillers qui concernent les délibérations. Au second plan, prêts également à intervenir en cas de besoin, on aperçoit les fonctionnaires chargés du secrétariat de séance, les principaux directeurs généraux adjoint des services « administration générale/affaires juridiques » et du pôle « développement de la métropole », ainsi que le directeur de cabinet à proximité directe du directeur général.

Les 144 conseillers communautaires présents ce soir là (sur un effectif total de 170 conseillers) sont placés face à la tribune présidentielle, de part et d'autre d'une allée centrale qui sépare la salle en deux. Ils sont assis en rang, le long de grands bureaux qui accueillent chacun une dizaine de

¹ La description qui suit repose sur une observation directe et sur le compte-rendu de la réunion.

² Suite au recours d'une association de protection de l'environnement contestant la construction d'une voie de contournement de l'agglomération sur des « champs captants », zones de constitution des principales ressources en eau potable de la métropole.

conseillers environ. Quatre micros sont disponibles par rangée, ce qui suffit amplement à couvrir les besoins dans la mesure où les intervenants sont peu nombreux. Ainsi, lors de cette séance qui dura environ quatre heures, 25 élus différents prirent la parole, certains à plusieurs reprises. Parmi ceux-ci, on recense dix vice-présidents pour présenter leurs rapports, les sept présidents de groupe (PCF, PS, Verts, UPM³, FN, APM⁴, GADEC) pour des explications de vote, et seulement sept autres conseillers, dont six sont vice-présidents, au sujet de points divers.

Du côté droit de l'allée centrale, face au président, siègent les élus de droite et leurs collègues du Groupe d'Action Démocratique et d'Entente Communautaire (GADEC), qui rassemble la majorité des maires des petites communes de la CU revendiquant un positionnement apolitique. De l'autre côté de l'allée se trouvent les élus du Parti socialiste et apparentés, les élus des Verts et ceux du Parti communiste. Ce placement évoque à première vue celui d'une assemblée organisée selon les clivages partisans. Il est néanmoins beaucoup plus souple et subit de nombreuses entorses. Plusieurs conseillers changent ainsi de place pendant le conseil, au gré de leurs discussions avec d'autres élus. Les vice-présidents assis à la tribune avec P. Mauroy sont indistinctement situés à sa droite ou à sa gauche, manifestant avant tout leur appartenance à un même exécutif. Le placement des conseillers semble par ailleurs refléter un autre clivage informel, séparant les élus des petites et des grandes communes. Sauf quand ils sont vice-président, les premiers occupent plutôt les places du fond, alors que les seconds sont nettement plus nombreux aux premiers rangs.

Une sonnerie retentit vers 17 heures, enjoignant aux élus de gagner leur place. Les conseillers s'engouffrent dans la salle rectangulaire du conseil qui paraît immédiatement trop exigüe. Construite à la hâte à la fin des années 1960, dans la foulée de la création de la CU, elle fut dimensionnée pour un conseil qui ne comprenait alors que 90 conseillers, loin des 170 membres actuels. Sa rénovation récente et le choix de coloris au « goût du jour » sont venus farder un style de construction fonctionnaliste plutôt économe en appareil. Seul faste ostensible, huit peintures de grand format ornent les deux murs latéraux. Chaque année depuis le premier mandat de Pierre Mauroy en 1989, la CU commande une œuvre à un artiste contemporain sur le thème de « Lille-métropole ». Sur les plus figuratives d'entre elles, on peut discerner des monuments de l'agglomération, la « Grand-place » de Lille ou encore le logo de la candidature aux jeux olympiques de 2004. Sur les autres, les artistes ont visiblement opté pour une interprétation assez libre de la commande. C'est tout pour les emblèmes, si l'on excepte un panneau avec le sobre logo de Lille métropole communauté urbaine⁵, placé sur le mur qui fait face à l'assemblée

La salle dispose également depuis les années 1980 d'une petite tribune à l'étage, réservée au maigre public qui assiste au conseil. Elle accueille ce soir-là une assistance clairsemée d'une vingtaine de personnes – essentiellement composée d'assistants des groupes politiques et de quelques fonctionnaires – qui s'amenuise d'ailleurs au fil des heures. Les quelques journalistes qui couvrent l'événement pour la presse locale sont regroupés sous la tribune et bénéficient de l'assistance rapprochée des attachés de presse de la communauté.

Les directeurs des services techniques – qui ne sont pas assis derrière la tribune présidentielle contrairement aux directeurs des services dits « fonctionnels » – disposent néanmoins de places réservées, au fond de la salle du conseil. Ils profitent le plus souvent de ces séances pour lire la presse ou se plonger dans des dossiers, ne sortant de leur relative indifférence pour les débats qu'à l'occasion de l'évocation des délibérations concernant directement leur service. Leur statut leur offre le privilège d'assister à la réunion du bureau qui se tient le matin même, lors de laquelle se dessinent et se nouent l'essentiel des prises de position du soir.

Comme à l'accoutumée, la séance du 21 décembre débute par l'appel des présents. En raison de l'effectif important, il dure à lui seul une bonne demi-heure. Une fois celui-ci terminé, commence

³ Union pour la métropole regroupant les élus de l'UMP et de l'UDF jusqu'en 2002, quand se crée un groupe UDF spécifique.

⁴ Action et projet pour la métropole. Groupe regroupant alors cinq élus non-inscrits mais revendiquant leur proximité avec le président.

⁵ En 1996, la Communauté urbaine de Lille devient « Lille métropole communauté urbaine », traduction de l'engouement d'alors pour la thématique de la métropolisation dont nous reparlerons. Le logo est composé du nom Lille métropole sur fond gris suivi d'un triangle rouge étiré vers la droite.

un autre rite immuable de chaque début de conseil, le « carnet » de Pierre Mauroy. Lors de cette séquence qui dure quelques minutes, le président salue les diverses décorations ou récompenses reçues par les conseillers communautaires ou divers événements familiaux (naissances, mariage) que ceux-ci ont bien voulu porter à sa connaissance. Ces annonces sont souvent suivies d'applaudissements dans l'assemblée.

Ce soir là, c'est Jean-René Lecerf – maire UMP de Marcq-en-Baroeul et vice président en charge de l'eau et de l'assainissement à la communauté urbaine depuis 1994 – qui est à l'honneur. Il vient d'être élu sénateur et démissionne de ses fonctions intercommunales pour cause de cumul des mandats. L'hommage très appuyé rendu par Pierre Mauroy à un adversaire politique loin d'abandonner la vie publique⁶ pourrait détonner dans une autre assemblée :

« Cher collègue, pendant sept ans, j'ai eu maintes fois l'occasion d'apprécier votre professionnalisme et vos qualités personnelles et je dois dire que le fait de ne pas partager toujours les mêmes combats politiques ne nous a pas empêchés de travailler ensemble en bonne intelligence. C'est vrai sur le dossier que je vous avais confié ; c'est également vrai pour l'ensemble des projets communautaires. Je sais qu'il en sera de même avec votre successeur, Monsieur Bernard Gérard. Je voudrais donc vous remercier encore une fois du travail accompli pour le développement de Lille Métropole, que ce soit au sein de notre conseil mais aussi à la mairie de Marcq-en-Baroeul, d'abord en tant que directeur de cabinet de votre prédécesseur, puis premier adjoint et enfin premier magistrat. [...] Nous aurons l'occasion de nous retrouver au Sénat, bien entendu, mais aussi pour des dossiers plus métropolitains et j'aurai, bien évidemment, toujours un très grand plaisir à vous accueillir en communauté urbaine de Lille. Je vous remercie de votre coopération et je vous remercie pour la façon dont nous avons vécu ces années, avec bien d'autres qui sont ici, mais votre dialogue et sa qualité, je tiens à le souligner, je l'ai particulièrement apprécié. Je vais donc vous remettre la médaille de notre communauté urbaine » [applaudissements sur tous les bancs]⁷.

Ensuite seulement commence l'étude des délibérations à l'ordre du jour. Celle-ci prend la forme d'une rapide présentation groupée de leur contenu par le vice-président concerné. En l'absence d'interventions, elles sont considérées comme adoptées à l'unanimité, sans vote explicite en ce sens. Deux heures se sont déjà écoulées, ayant raison de l'attention de nombreux conseillers communautaires cédant aux apartés, quand survient le projet de délibération consacré à la détermination du montant et des critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire (DSC)⁸. Son évocation semble sortir les conseillers de leur torpeur.

Le vice-président socialiste chargé des finances prend le premier la parole et présente longuement la délibération, prenant bien soin de rappeler les nombreux compromis qui l'ont fait évoluer jusqu'à son état actuel. A peine s'est-il exécuté que le président du groupe GADEC demande la parole et propose deux amendements sur les modalités de calcul de la DSC, « déposés sur table » au début de la séance⁹. Les différents présidents de groupe s'expriment ensuite consécutivement sur le contenu de cette délibération et sur ces propositions d'amendement, alimentant un « débat¹⁰ » qualifié par plusieurs intervenants de « complexe » et de « technique », mais qui recouvre des enjeux financiers très concrets pour les communes, puisqu'il s'agit indirectement de déterminer la part de la dotation qui reviendra à chacune. Après avoir souligné qu'il se félicitait de la prise en compte de « 90% des demandes formulées »¹¹, le leader du groupe politique UPM annonce – à la surprise apparente d'une partie de l'assemblée – qu'il soutient néanmoins les deux amendements du groupe GADEC. Pierre Mauroy conclut ce premier et unique débat de la séance en demandant aux conseillers de ne pas les adopter, suggérant d'attendre les résultats de la première année de fonctionnement du dispositif pour procéder à d'éventuels ajustements. Apparemment confiant, il les soumet au vote en

⁶ J.-R. Lecerf est alors le leader de l'opposition de droite au conseil général du Nord et concentre son investissement politique local dans cette arène.

⁷ Extrait du compte-rendu de la réunion du Conseil.

⁸ La principale disposition de la loi de juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de l'intercommunalité concerne le transfert de la part communale de la taxe professionnelle aux établissements publics intercommunaux. La loi crée également une dotation de solidarité communautaire, censée redistribuer aux communes une partie de l'accroissement du produit fiscal annuel, selon des critères de répartition déterminés par l'institution intercommunale. Nous reviendrons sur cette question et ses enjeux dans la thèse.

⁹ Ce qui signifie qu'ils n'ont pas véritablement eu l'occasion d'être « digérés » par le dispositif de décision communautaire comme nous le montrerons ensuite.

¹⁰ Qui s'apparente en l'occurrence davantage à la lecture d'interventions préparées qui ont peu vocation à interagir.

¹¹ Compte-rendu du conseil.

demandant aux élus qui y sont favorables de lever la main. A peine se sont-ils exécutés qu'un sentiment de stupeur manifeste traverse les rangs des élus et des fonctionnaires : le résultat du vote serait serré.

S'en suit la plus grande confusion, témoignant de ce que la situation a d'exceptionnelle. Les fonctionnaires du service des assemblées parcourent dans un premier temps les travées, entreprenant de compter les mains levées dans un brouhaha général. Ils s'y reprennent à deux fois, sans succès. Les exhortations de plusieurs conseillers – demandant que soit prise en compte telle ou telle procuration – ajoutent à la cacophonie ambiante et à l'impression de désorganisation. Après quelques minutes de confusion, Pierre Mauroy demande aux élus favorables aux amendements de se lever, sans plus de réussite. Au bout d'une demi-heure de flottement et devant les protestations et les risques de contestation de la validité du scrutin, il décide finalement de procéder à un vote par appel nominal. Une fois l'appel des 170 conseillers communautaires terminé – soit presque une heure après la mise aux voix de la délibération – le résultat tombe : les amendements sont rejetés par 81 voix « contre » et 73 voix « pour ». 16 voix manquent à l'appel, dont 14 parmi des élus comptés « présents » ou « ayant donné pouvoir » au début de la réunion¹². A peine cet affrontement passé, et alors que leurs amendements viennent d'être repoussés, les leaders du groupe GADEC et UPM reprennent chacun leur tour la parole pour annoncer qu'ils voteront quand même la délibération cadre sur la DSC¹³. Une heure plus tard, le budget de l'institution – qui représente quelque 1, 8 milliards d'euros – est également adopté à l'unanimité, moins les trois voix des élus du Front national, et presque sans débat.

A l'issue de cette brève description, une certaine incrédulité peut s'emparer du lecteur non familier des conseils de communauté urbaine : quelle est donc cette assemblée politique où l'adoption disputée d'une délibération semble si peu fréquente qu'elle puisse susciter un tel émoi et une telle improvisation ? Quelle est donc cette arène, composée de conseillers de toutes les formations partisans – du Parti communiste au Front national –, où les majorités semblent si peu menacées et les résultats des votes si prévisibles, que rien n'a même été prévu pour procéder au décompte des voix¹⁴, et où certains conseillers se permettent de s'éclipser en cours de séances sans même songer à transmettre leurs pouvoirs¹⁵ ?

¹² Deux élus seulement n'avaient pas donné de procuration de vote.

¹³ M.-P. Daubresse, premier vice-président de la communauté urbaine et leader de la droite communautaire relativise même l'importance de son vote précédent, pour donner des gages de son soutien : « Pour ce qui concerne le point qui nous a divisés, c'est l'avenir qui nous dira où était la vérité mais ce n'est pas un point majeur. Evidemment, le groupe UPM votera ce projet de délibération, vu le travail tout a fait positif qui a été fait ». Extrait du compte rendu du conseil.

¹⁴ Pierre Mauroy annoncera quelque temps après ce vote tumultueux sa volonté de doter le conseil d'un système de décompte électronique des voix, suscitant l'ironie de l'assistant du groupe socialiste dans l'institution qui me confie, circonspect, à l'occasion d'un échange informel dans l'institution : « Pour le nombre de fois où ça va servir... ». Extrait du carnet d'observation, le 4/02/2002.

¹⁵ L'apéritif qui réunit traditionnellement les conseillers à l'issue de la séance sera l'occasion de vives discussions sur ce point, les élus du GADEC raillant l'« amateurisme » du groupe de droite n'ayant pas collecté tous les pouvoirs de ses élus, ou stigmatisant le comportement de ceux partis sans prévenir.

Si ces questions sont loin de constituer des problématiques de recherche, elles traduisent notre propre curiosité pour le fonctionnement politique singulier de cette institution qui a constitué l'une des intrigues de ce travail. Il faut en effet placer la question de l'institutionnalisation de ces règles du jeu politiques collégiales et de leurs effets sur l'action publique au cœur d'une analyse de l'intercommunalité au concret. C'est sur la construction de cette perspective de recherche et sur la démarche empirique qu'elle induit que nous allons désormais revenir.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Souligner l'originalité de son objet fait sans doute partie des contraintes auxquelles tout doctorant doit sacrifier peu ou prou au moment de présenter sa thèse¹. Gageons qu'il sera sans doute plus facile de ne pas y déroger ici, tant les recherches en sciences sociales sur l'intercommunalité restent peu nombreuses, malgré un net regain d'intérêt depuis le début des années 1990. Cette faiblesse quantitative contraste avec l'abondance des publications juridiques ou issues de l'espace politico-administratif depuis les années 1950, moment de l'inscription à l'agenda réformateur de la réorganisation des communes en France.

L'intercommunalité a donc été un enjeu de réforme bien avant de devenir un objet de recherche, ce qui se traduit aujourd'hui encore par la gangue normative qui entoure certains écrits et par une fréquente confusion ou coexistence des genres entre approche prescriptive et analyse savante. Avant de présenter plus spécifiquement notre démarche, nous voudrions brosser un rapide tableau des recherches disponibles, en insistant sur les apports des travaux récents, mais également sur certains de leurs angles morts persistants.

I. De l'intercommunalité comme enjeu de réforme à l'intercommunalité comme objet de recherche

A. La prégnance du prisme normatif

La croissance urbaine de l'après-guerre suscite dans de nombreux pays industrialisés de multiples réflexions et propositions de réforme de l'organisation politique et administrative locale (Lefèvre 1993). Celles-ci sont presque toujours guidées par la recherche d'une dimension optimale des institutions (Keating 1994, Lefèvre 1999, Goldsmith, 2002), ajustée à l'échelle où se poseraient les problèmes de gestion des villes en matière de transport, d'urbanisme ou de réseaux². Si ce sont plutôt les économistes qui s'emparent de ce débat aux États-Unis – opposant les tenants d'un interventionnisme modernisateur à ceux du *Public Choice* favorables à un *statu quo* où prime la mise en concurrence des structures existantes (Lefèvre 1992) –, les juristes et les hauts fonctionnaires occupent le haut du pavé dans le développement des premières publications sur la question en France, à partir de la fin des années 1950, soit au moment où émergent les premiers projets de réforme.

S'il n'est pas nécessaire de revenir longuement sur ces écrits ici – dans la mesure notamment où ils seront largement abordés par la suite – contentons-nous de souligner leur visée largement prescriptive. Ils défendent ouvertement un point de vue favorable à la réduction du nombre de communes ou, par défaut, à la création de structures de coopération intercommunale surplombant ces dernières. Presque invariablement, après avoir insisté sur l'« émiettement communal français », les auteurs concluent à la nécessité de la réforme ou à son approfondissement. Le titre même de certaines publications – « La pléthore des communes en France » (Hourticq 1956) ; « Grandeur, décadence et possibilités de l'institution communale française » (Germain : 1966) ; « Un espoir pour les grandes villes : le projet de loi sur les "Communautés urbaines" » (Cadart 1966) – trahit leur point de vue normatif. La proximité entre nombre de publicistes impliqués dans ce débat et les groupes

¹ Pour une réflexion critique sur cette contrainte d'originalité de l'objet, voir H. Becker (2002 : 151) : « Dieu nous garde de découvrir simplement quelque chose d'habituel, quelque chose qui s'intègre parfaitement dans le corpus de connaissances sociologiques dont nous disposons déjà. Dans tous les domaines, on fait mousser la moindre découverte ou l'avancée la plus minuscule pour l'ériger en une révolution. C'est faire peu de cas de l'analyse de Kuhn qui nous montre que les révolutions scientifiques sont rares, et que ce n'est qu'en continuant à travailler sur les mêmes problèmes que les chercheurs d'un domaine donné peuvent aboutir à de quelconques progrès ».

² L'expression de « territoire fonctionnel » est également employée par les réformateurs pour décrire ces territoires ajustés aux problèmes.

réformateurs de la haute fonction publique³ donne à nombre de ces interventions des allures de plaidoyers *pro domo*.

Une fois le temps des premières réformes et de leur commentaire passé, vient celui du bilan. Les publications de juristes au début des années 1970 se livrent fréquemment à une évaluation du « succès » ou de l' « échec » des politiques menées (Roussillon 1972), le reflux des politiques de réforme à partir des années 1970 tendant à faire prévaloir le deuxième point de vue chez les auteurs pour lesquels la création de nouvelles structures constitue un horizon souhaitable (Madiot 1973). Les premières analyses de l'intercommunalité sont donc intrinsèquement liées au processus réformateur lui-même.

Cette posture prescriptive semble toujours celle d'une grande partie des publications récentes, situées aux frontières du droit public et de l'expertise. Les préoccupations, caractéristiques des années 1960, de modernisation administrative et de rationalisation volontariste du local par le Centre ont cependant cédé la place à une apologie de l'« intercommunalité de projet » chez de nombreux auteurs (Gilbert 1997⁴, Logié 1999). Ce sont désormais les contraintes de la compétition économique entre territoires qui rendraient nécessaire l'adaptation de l'espace territorial français. La coopération intercommunale permettrait en effet, selon certains auteurs, d'atteindre des « seuils d'efficacité et de compétitivité » (Loinger et Némery 1997⁵). La promotion d'une intercommunalité au service du développement local et de l'affirmation des territoires s'accorde en quelque sorte avec les représentations de l'après-décentralisation sur le rôle des élus locaux et avec le caractère volontaire de la coopération intercommunale, réaffirmé depuis le rapport Guichard de 1976⁶. Si les thématiques et les justifications ont changé, c'est toujours le registre normatif de l'incitation à la coopération qui imprègne de nombreuses publications⁷.

³ Voir *infra*.

⁴ G. Gilbert (1997 : 198), professeur de droit public, distingue ainsi « l'intercommunalité de gestion » de l'« intercommunalité de projet ». Le caractère normatif de cette catégorisation et les préférences de l'auteur rejaillissent dans cet extrait : « L'intercommunalité de projet se veut d'emblée plus large [que l'intercommunalité de gestion], elle implique au minimum la mise en commun de réflexions sur l'avenir d'un espace territorial, sur les stratégies de développement possibles et souhaitables [...]. C'est sur cet espace où l'incertitude a été volontairement réduite de façon coopérative, que peuvent alors s'inscrire des projets, et notamment des projets de développement local ». [...] Elle vise à doter l'espace intercommunal des mécanismes et des institutions nécessaires à la réalisation d'un projet commun dans les conditions adéquates d'efficacité, de transparence et d'équité. *Ce projet est considéré par ces acteurs comme devant dégager des externalités positives pour tous, les institutions intercommunales ayant pour but de partager les coûts, les financements, les risques et les bénéfices* ».

⁵ Les auteurs écrivent ainsi dans leur ouvrage consacré à la « dynamique des territoires » (1997 : 7-8) « A mesure que les lames de fond engendrées par les processus économiques de mondialisation, par la diffusion des nouvelles technologies d'information et de communication, par les mécanismes de dérégulation dans les services publics et la suppression des obstacles à la circulation des capitaux et des ressources humaines produisent leurs effets, les territoires locaux et régionaux sont déstabilisés, certains cadres juridico-administratifs et institutionnels traditionnels sont contestés. *L'empilement des systèmes administratifs territoriaux témoigne de la difficulté de trouver la bonne adéquation entre les processus et les institutions ; ces dernières semblent trop lourdes, trop compliquées, souvent en retard par rapport au processus de recomposition socio-économique.* [...] Les autorités publiques, l'État et les différents gouvernements qui se sont succédés en France depuis une quinzaine d'années ont, sous la pression de la construction européenne et des acteurs locaux, fait néanmoins de grands pas en avant, en s'efforçant de concilier les acquis républicains du passé [...] tout en ouvrant de nouvelles pistes, de nouvelles perspectives, en créant les cadres permettant aux femmes et aux hommes des espaces de proximité de s'approprier leur devenir. [...] Mais nous sommes encore éloignés d'un cadre local adapté à la mise en œuvre d'une logique du développement local, à l'expression pleine et entière de ce qu'il est convenu d'appeler la démocratie active, participative et citoyenne, et la subsidiarité active. Rien ne permet de dire que dans un pays comme la France, le législateur a trouvé les moyens d'optimiser la nécessaire équité dans la répartition des ressources et des compétences sur le territoire, avec le non moins nécessaire besoin de concentrer les moyens, notamment en équipements collectifs et en ressources humaines, de façon à atteindre des seuils d'efficacité et de compétitivité ».

⁶ Pour une analyse de ce rapport et de ses suites comme inflexion dans un sens favorable aux élus locaux des tentatives de réforme de l'administration locale, voir P. Le Lidec (2001 : 450-476).

⁷ G. Logié, directeur de Mairie-conseils, structure d'expertise de la Caisse des dépôts et consignations (1997 : 271) en appelle ainsi les élus locaux à dépasser leur municipalisme : « Plusieurs aspects sont à prendre en compte pour concevoir et organiser le développement territorial : il faut apprendre à sortir d'une logique où un territoire serait constitué d'une juxtaposition de logiques communales. Les élus locaux doivent progressivement apprendre à ne pas seulement être les délégués de leur commune dont ils connaissent bien les caractéristiques mais également les porte-

La loi relative à l'Administration territoriale de la République de 1992, qui survient dix ans après des lois de décentralisation muettes sur l'intercommunalité, semble avoir joué le rôle de catalyseur dans le regain de ces approches, suscitant un engouement inédit qui se manifeste notamment par l'organisation de nombreux colloques. Dans ces derniers interviennent pêle-mêle universitaires – juristes pour la plupart –, mais également fonctionnaires et acteurs politiques⁸, délivrant leur point de vue sur les réformes en cours ou sur l'intercommunalité en général⁹, sans se départir le plus souvent des catégories de la « réussite » ou de l'« échec » qui collent à l'appréhension normative des objets politiques et sociaux¹⁰. La confusion même des statuts des intervenants dans ces colloques est un signe éloquent de la difficile émancipation scientifique de l'objet intercommunal, toujours appréhendé à travers le prisme de la réforme.

Outre le risque de juridisme circulaire¹¹ qui guette bon nombre de ces approches normatives – recherchant dans le droit les raisons de l'« échec » d'une réforme, mais plaçant également dans le droit leurs espoirs d'une amélioration ou d'un succès futur – elles ne nous disent finalement pas grand-chose sur les conditions de fabrication de ces réformes en tant que telles, ou encore sur leur diffusion, qui permettraient pourtant de mieux comprendre les raisons de leur récurrente impéritie.

Construire l'intercommunalité comme objet de recherche autonome, c'est donc d'abord se défaire de la perspective réformatrice de la plupart des publications sur le sujet et rompre avec certaines « catégories de l'entendement juridique¹² » qui les caractérisent¹³. Jusqu'aux années 1990 pourtant, les travaux en sciences sociales sur le sujet sont presque inexistantes. On peut faire quelques hypothèses sur les raisons de ce désintérêt, tout en présentant les quelques exceptions à ce constat.

B. Un objet longtemps délaissé par les sciences sociales

Si les institutions locales ont longtemps été reléguées au second plan dans l'analyse du politique et des politiques publiques (Mény 1986 ; Briquet et Sawicki 1989, Balme et alii 2001 ; Dumons et Pollet 2002) – tendance qui a force d'être déplorée est en passe d'être largement

parole et les animateurs d'espaces territoriaux où les limites communales savent s'estomper au bénéfice du territoire d'appartenance ».

⁸ Nous n'en retenons ici que quelques-uns qui ont donné lieu à publications. Outre Gilles de Robien (Cf. note suivante), plusieurs élus ou fonctionnaires du ministère de l'intérieur interviennent lors du colloque « Intercommunalité » organisé par le Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie à Amiens, le 8 décembre 1995. Jean-Louis Guigou, délégué de la DATAR et Gérard Larcher, vice-président du Sénat, interviennent dans le colloque « Construire la dynamique des territoires », organisé par le Centre de recherche et de documentation administratives sur la décentralisation territoriale de l'université de Reims qui se tint au Sénat (!) les 28 et 29 avril 1997. Une bonne moitié des communicants sont par ailleurs fonctionnaires ou chargés de mission. Enfin, l'ouvrage dirigé par le professeur de droit public Jacques Caillosse (1994), issu du colloque « Quelles intercommunalités ? » organisé à Rennes les 24 et 25 mars est préfacé par l'un des intervenants, alors directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur.

⁹ Ainsi Gilles de Robien, le maire d'Amiens, intervient dans le colloque « Intercommunalité » organisé par le CURAPP à Amiens le 8 décembre 1995 avec une communication intitulée « Pour ou contre l'intercommunalité ? » et éditée dans l'ouvrage tiré du colloque (CURAPP 1997).

¹⁰ Voir par exemple la contribution de Y. Jégouzo dans l'ouvrage dirigé par Jacques Caillosse (1994) issu du colloque de 1992 cité plus haut et intitulée « L'intercommunalité de 1958 à 1992 : généalogie d'un échec ».

¹¹ Nous reprendrons ici la définition qu'en donne Bernard Lacroix (1986 : 478) : « Ce serait confondre la compétence (soit l'éventualité, le programme et la perspective de l'intervention) avec l'efficacité pratique de l'intervention (soit la plus ou moins grande conformité de ses résultats aux intentions qui l'animaient au départ et qui dépend des circonstances, des conditions et des modalités de sa réalisation) ».

¹² Selon Bastien François (1998 :161), rompre avec les catégories de l'entendement juridique consiste à prendre de la distance « avec cette fiction constitutive du droit selon laquelle le droit existe hors de la parole qui lui donne son autorité et sa légitimité, selon laquelle le droit prend sens hors des configurations politiques et sociales qui accordent à certains la capacité de manier légitimement des universaux, de prescrire pour la généralité, selon laquelle enfin le droit existe indépendamment de ces usages. Pour le dire de façon ramassée et un peu différente, la rupture avec les schèmes juridiques réside dans l'accent mis sur l'historicité (et donc d'une certaine façon la contingence) de la fonctionnalisation des institutions ».

¹³ David Guéranger (2003 :24) parle de « magnétisme du droit » pour qualifier ce tropisme des travaux sur l'intercommunalité.

inversée –, les structures intercommunales ont longtemps détenu la palme de l'indifférence, et la récente réhabilitation savante des mairies¹⁴ n'a pas encore gagné les intercommunalités.

Dans son avant-propos – significativement intitulé « L'intercommunalité un objet à explorer » – à un ouvrage collectif paru en 1997 – le sociologue Rémi Le Saout revient sur ce faible intérêt :

« Est-ce son manque de visibilité socio-politique qui est à l'origine du peu d'intérêt porté jusque-là par les sciences sociales sur cet objet ? La question reste ouverte. En effet, l'intercommunalité comme sujet d'études spécifique a été jusqu'à une période récente essentiellement traité par les juristes. Chaque nouvelle politique étatique donnait alors matière à réflexion sur la portée juridique des nouveaux établissements créés ».

Il faut en effet attendre la fin des années 1990 pour voir achevées les premières thèses et publiés les premiers ouvrages sur le sujet en science politique et en sociologie, alors même que plusieurs institutions intercommunales existent depuis la fin des années 1950, dont les « Communautés urbaines » qui ont été créées à la fin des années 1960 dans plusieurs grandes agglomérations¹⁵. Les quelques exceptions à l'indifférence savante portent d'ailleurs sur celles-ci.

L'article pionnier de J.-L. Bodiguel et M.-C. Kessler, publié par la *Revue française de science politique* en 1968, soit l'année de mise en place des premières CU, pourrait donner l'impression d'un intérêt précoce si ne s'était ensuivie une éclipse de presque trente ans. Il porte sur l'examen du projet de loi sur les CU par l'Assemblée nationale, et insiste notamment sur la dissolution progressive de certains objectifs réformateurs sous l'effet de la recherche de compromis, aboutissant à une définition imprécise du statut de la nouvelle institution créée. S'il se démarque ainsi de la posture normative précédemment évoquée, en cherchant à comprendre les conditions d'évolution du texte et ses objectifs plus qu'à en déplorer la « timidité¹⁶ », il s'inscrit cependant dans une approche stato-centrée des politiques de réformes des autorités locales. La loi sur les CU sert d'ailleurs plus de prétexte aux auteurs pour étudier les conditions de la fabrique des lois à travers les interactions entre le gouvernement et les parlementaires, que d'enjeu de l'investigation en tant que tel.

Cet article inaugural ne sera suivi d'aucune publication sur l'appropriation localisée de la loi ou sur les conditions d'installation des nouveaux établissements publics avant 1983¹⁷. Le reflux de la vague de réforme des institutions locales à partir de la fin des années 1960, et la limitation des créations nouvelles aux terrains d'expérimentation initiaux, semblent avoir eu raison de l'intérêt des chercheurs pour les structures intercommunales qui, d'horizon institutionnel des grandes agglomérations, paraissaient alors cantonnées au rôle d'« outil technique », sans réelle autonomie politique¹⁸. Si cette transformation de leur statut ne justifie pas le manque d'intérêt à leur égard, elle permet néanmoins de faire quelques hypothèses sur ses motivations.

Tout se passe comme si le mode d'élection indirect des conseillers communautaires et surtout la présomption de technicité attachée à leurs activités avaient alimenté la croyance tenace – même chez les mieux armés pour ne pas s'en laisser conter – en une « dépolitisation »¹⁹ relative des débats et

¹⁴ Voir le numéro 53 de la revue *Politix* (2001).

¹⁵ Lille, Lyon, Bordeaux, Strasbourg de façon obligatoire, auxquels s'ajoutent quelques créations volontaires jusqu'au début des années 1970 dans des agglomérations plus petites.

¹⁶ Figure récurrente de la littérature réformatrice des années 1960 consacrée à l'intercommunalité. Cf. *infra*.

¹⁷ Date de la parution de la contribution de Claude Sorbets dans l'ouvrage dirigé par A. Mabileau (1983) consacrée à la présentation du fonctionnement de la CU de Bordeaux. Il est caractérisé selon lui par la faible autonomie de l'institution intercommunale par rapport aux communes et à l'État. L'auteur conclut ainsi à un « pouvoir résiduel » de la CU et avance l'idée d'un « écran local » aux « projections centrales ». Cette approche se distingue donc significativement de la perspective réformatrice en désenchantant en quelque sorte les effets du volontarisme réformateur. L'étude reste cependant faiblement étayée empiriquement, à la mesure du format court imposé par la contribution à un ouvrage collectif.

¹⁸ Les quelques travaux sur le pouvoir local d'inspiration marxiste qui évoque les structures intercommunales (Bleitrach *et alii* 1981, Biarez 1989) contribuent à cette idée. L'institution intercommunale – en l'occurrence la CU de Lille – y est décrite comme la « scène » privilégiée de diffusion au local des normes modernisatrices imposées par le centre – thèse que nous contesterons plus loin – déniait ainsi à l'institution une autonomie politique. Pour une présentation de la conception hétéronome du local dans les approches marxistes, voir J.-L. Briquet et F. Sawicki (1989).

¹⁹ Entendue ici comme le processus de désencastrement idéologique et partisan des débats.

des enjeux intercommunaux, les rendant *a priori* moins dignes d'intérêt que d'autres objets plus spontanément « politiques »²⁰.

L'assimilation de l'intercommunalité et de ses compétences à des questions techniques résiste pourtant mal à l'analyse. D'abord parce que de nombreux travaux (Gaudin 1989, Topalov 1999, Dumons et Pollet 2001) ont montré combien la fondation des services urbains au cœur des compétences traditionnelles de ces structures (eau, voirie, transports, traitements des déchets...) furent décisive dans la politisation de l'institution municipale, opérée par certains groupes réformateurs à la fin du 19^{ème} siècle et jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, avec les expériences de « socialisme municipal » (Lefebvre 2000). De même, les travaux plus récents sur les réunions publiques de concertation (Neveu 2004, Ethuin et Nonjon 2005) ou sur les campagnes électorales (Gaxie et Lehingue 1984, Lagroye, Lehingue, Sawicki 2005) révèlent la place centrale des enjeux liées à la gestion des sols, à l'entretien de la voirie, ou encore au ramassage des ordures ménagères dans les interactions ordinaires entre élus locaux et habitants. On ne voit donc pas très bien ce qui pourrait justifier de les reléguer au second plan, si ce n'est une hiérarchisation implicite des objets légitimes entre « grande » et « petite politique »²¹, qui révèle une inclination à l'objectivisme²² plus qu'un résultat de recherche.

En outre, nous montrerons dans notre travail qu'il faut faire de ce discours sur la « dépolitisation » de l'intercommunalité et des catégories qu'il véhicule un problème de recherche, dans la mesure où il participe directement à la légitimation des arrangements pragmatiques en vigueur au sein de ces arènes, plus qu'il ne rend compte de leur fonctionnement.

Si l'autonomie encore hésitante de la science politique par rapport au droit public dans les années 1970 (Favre 1989) – lui-même faiblement autonome par rapport aux pouvoirs publics – ou plus tard l'absence de l'intercommunalité dans les lois de décentralisation de 1982 et 1983 expliquent également en partie la tardive constitution de l'intercommunalité comme objet de recherche autonome des sciences sociales, il nous semble néanmoins que la présomption de technicité longtemps attachée à ses enjeux et la faible lisibilité de leur gouvernement politique – entretenue par le mode de scrutin mais également par les conseillers intercommunaux eux-mêmes – ont joué le rôle le plus dissuasif.

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si c'est une nouvelle réforme de l'intercommunalité au début des années 1990 qui lance véritablement les recherches sur le sujet, non sans effets sur la focale d'analyse et sur les premiers questionnements.

C. Renouveau de la coopération intercommunale et regain d'intérêt scientifique

Cinq réformes importantes concernant l'intercommunalité ont été adoptées lors de la décennie 1990, portant sur la création ou sur l'évolution de structures de coopération²³. Cette « frénésie législative » (Le Saout et Madoré 2004 : 9), qui s'est traduite par un développement inédit

²⁰ Une courte anecdote permettra d'illustrer notre propos, sans avoir vocation à la généralisation. En début de thèse, alors que je présentais mon terrain de recherche à un professeur de science politique éminent dont je tairai le nom, celui-ci pris un air surpris et ne put retenir un « Quel dommage ! », qui s'il était empli de considération pour son interlocuteur traduisait une piètre représentation de son objet.

²¹ Selon F. Sawicki (2000 : 144-145), le dénigrement des « petits terrains », assimilés à de « petits objets », procède fréquemment d'une conception stato-centrée des objets légitimes en science politique.

²² Pour reprendre les termes de B. Lacroix (1986 : 487) qui définit ainsi « l'effet conjugué de l'intérêt proprement politique du politiste et des contraintes sociales qui lui imposent de dire ce que ses publics ont envie d'entendre et le conduit à accorder une attention particulière aux objets politiques légitimes, soit d'une part les objets anciennement et explicitement consacrés comme tels, comme les institutions ou l'opinion, et, d'autre part, les "problèmes" reconnus comme les enjeux collectifs de l'heure ».

²³ Loi relative à l'administration territoriale du 6 février 1992 créant les communautés de villes et de communes ; loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 5 février 1995 créant notamment les pays ; loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 29 juin 1999 modifiant le statut des structures intercommunales et les dispositions en matière d'urbanisme ; loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 13 juillet 1999 créant les communautés d'agglomération et apportant des modifications sensibles aux structures existantes en accroissant leurs compétences ; loi sur la solidarité et le renouvellement urbain du 13 décembre 2000 apportant des modifications dans les politiques de l'habitat.

de ces dernières – jusqu’à recouvrir aujourd’hui la quasi-totalité du territoire national²⁴ – s’est également accompagnée d’un développement sans précédent des publications sur le sujet, n’épargnant pas cette fois-ci les sciences sociales. Si une recension exhaustive de l’ensemble de ces travaux s’avère hors de portée²⁵, nous voudrions essayer de présenter les plus significatifs à travers les perspectives de recherche qu’ils adoptent et les conclusions auxquels ils aboutissent. Le tour d’horizon sera rapide dans la mesure où nous serons amenés à revenir sur plusieurs de ces recherches dans le développement de la thèse.

1. L’étude des réformes intercommunales

On peut dans un premier temps regrouper un ensemble de travaux qui s’intéressent à la production des différentes réformes de l’intercommunalité depuis les années 1990, à partir d’un point de vue bien différent de celui présenté précédemment, et qui en désenchante au bout du compte de nombreuses prémisses. La loi ATR de 1992, d’abord, a donné lieu à plusieurs recherches sur le processus de discussion et d’évolution parlementaire de la loi²⁶ sous l’influence des députés et des sénateurs. Rémi Le Saout d’abord (1997) montre combien la structuration des clivages parlementaires sur ce texte, loin d’épouser les frontières partisans, découle d’une multitude d’effets de positions (maires ou non, membres du parti socialiste majoritaire ou d’autres formations, sénateurs ou députés) qui dessinent des pôles concurrents dans la définition de la réforme. Dans une perspective bourdieusienne revendiquée²⁷, il avance (1997 : 85-86) ainsi que

« ce qui est en jeu dans la production de réformes dans ce domaine [de l’intercommunalité], c’est une lutte entre les différents agents ou groupes d’agents qui cherchent à faire de la recomposition des institutions intercommunales une arme politique pour renforcer leur position dans l’espace politique ».

La complexité du texte final résulte selon lui des multiples compromis et négociations croisées issus de ces clivages complexes à géométrie variable.

David Guéranger dans son étude sur l’élaboration de cette même loi (2000) montre également comment la réappropriation progressive du texte par les parlementaires, inspirée par leur positionnement local et leurs réticences à l’égard d’une intercommunalité trop contraignante et trop intégrée, a relativisé les ambitions volontaristes initiales des réformateurs au sein du ministère de l’Intérieur. Il insiste également sur l’évolution du texte sous l’effet d’un long processus de maturation fait de nombreux retours en arrière, et qui s’avère selon lui plutôt favorable aux élus des grandes villes, qui obtiennent notamment l’assouplissement sensible des modalités de mise en place des communautés de villes²⁸.

Ces conclusions rejoignent celle de Patrick Le Lidec (1997) analysant cette fois-ci les conflits autour de la « définition du pays » dans la discussion de la loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire de 1995. Ce dernier montre en effet que la position à l’égard du département est décisive pour comprendre leur attitude par rapport à cette innovation institutionnelle censée faciliter la coopération intercommunale en milieu rural. Les parlementaires conseillers

²⁴ R. Le Saout et F. Madoré (2004 : 9) notent que le nombre des structures intercommunales à fiscalité propre – c’est-à-dire prélevant directement l’impôt – est passé de 466 en 1993 à 2360 en 2003 et qu’elles rassemblent aujourd’hui presque 50 millions d’habitants contre 16 millions dix ans plus tôt.

²⁵ D’autant plus si on y inclut les très nombreux mémoires de recherches d’étudiants de second et de troisième cycle sur le sujet qui traduisent un engouement inédit pour l’étude de ces structures. Les perspectives d’emploi relativement importantes qu’elles offrent, en raison notamment de la croissance importante de leurs effectifs, ne sont probablement pas étrangères à ce récent intérêt. Le magazine du centre national de la fonction publique territoriale *Territoriales* de novembre 2004 titrait ainsi sur la « croissance spectaculaire des effectifs communautaires », représentant 114 000 agents au premier janvier 2004.

²⁶ On peut noter à cette occasion que l’élaboration administrative des lois intercommunales reste beaucoup moins étudiée, même si la thèse de P. Le Lidec (2001) livre des éléments précieux à travers le prisme des relations entre les associations d’élus locaux et le ministère de l’Intérieur du début du siècle à nos jours.

²⁷ L’auteur analyse les principes de construction d’un « espace politico-parlementaire » de production de la loi ATR à la manière d’un champ.

²⁸ Ce qui permettra à l’agglomération marseillaise de se doter d’une communauté de communes, initialement conçue pour les petites aires urbaines en milieu rural mais qui présentait l’avantage d’une moindre intégration fiscale que la formule des communautés de villes.

généraux ou présidents de conseil général, quelle que soit leur appartenance partisane, se montrent solidaires dans leur opposition à une institutionnalisation forte de ces structures, perçues comme potentiellement concurrente du canton²⁹. Cette réticence aboutit ici aussi à un affaiblissement des compétences des Pays, les réduisant à peau de chagrin. Dans sa thèse (2001), l'auteur revient par ailleurs de façon plus large sur le rôle déterminant de l'Association des maires de France dans le contrôle des réformes des structures communales en France, et montre comment celle-ci est parvenue à influencer les réformes dans le sens de formules de coopération plus souples et volontaires, en échange de son assentiment implicite.

Ces travaux ont donc en commun d'insister sur le rôle déterminant des positions municipales des parlementaires dans leurs prises de position par rapport aux réformes intercommunales, et plus largement sur le contrôle des élus locaux sur le contenu de ces réformes. En réintroduisant les stratégies des acteurs politiques dans l'analyse, ils montrent les limites du volontarisme réformateur, confronté aux logiques de définition politique et institutionnelle des textes, et d'une approche exclusivement juridique du phénomène.

Daniel Gaxie (1997c : 40) a formalisé ce point de vue en insistant sur les résultats contradictoires des réformes intercommunales, dont les effets relèvent davantage des luttes institutionnelles dont elles sont l'enjeu, et de leur réappropriation par les élus, que des intentions initiales des réformateurs.

« Les conceptions et les stratégies des élus pèsent ainsi de manière décisive sur l'évolution de l'intercommunalité et sur l'activité pratique des organes de coopération. Confrontés à diverses difficultés et contraintes, ils cherchent des solutions à leurs yeux acceptables qui façonnent progressivement, par l'accumulation de petites décisions, le devenir de la coopération entre les communes. Plus que le résultat des textes ou des intentions du législateur, *le développement et l'institutionnalisation de l'intercommunalité est un effet émergent des stratégies des élus* ».

L'auteur pointe dès lors l'existence d'une sorte de quadrature du cercle réformateur, le gouvernement ne pouvant qu'alimenter les contradictions qu'il entend supprimer en développant des politiques de réformes dont l'acceptation implique des compromis complexes, qui en limitent la capacité transformatrice (Gaxie 1997c : 54) :

« Les contradictions, l'opacité, la complexité, le caractère non démocratique de l'édifice institutionnel et les effets de gaspillage ou de paralysie qu'il induit sont difficiles à réformer. Si le gouvernement veut introduire des réformes substantielles, il déclenche des parades et des stratégies de contournement qui en réduisent la portée. S'il se veut plus réaliste, il ne peut que conforter les contradictions auxquelles il cherche à s'attaquer ou les corriger à la marge ».

Le thème du « déficit démocratique de l'intercommunalité » est également récurrent dans de nombreuses publications consacrées à l'analyse des réformes récentes. Jacques Chevallier (1997 : 279) parle d'« effet-ciseau » pour décrire ce processus de développement et de renforcement des compétences octroyées aux structures intercommunales au détriment des communes, qui loin de se traduire par une démocratisation de leur fonctionnement et par une publicité croissante de leurs enjeux, s'accompagne d'une identification politique persistante aux communes (Demaye 1999, Caillosse, Le Lidec, Le Saout 2001). R. Le Saout (2001) insiste quant à lui sur les effets de dépendance politique des structures intercommunales par rapport aux communes que le mode de désignation des élus communautaires au second degré entretient³⁰. Nous montrerons dans notre thèse, point souvent seulement effleuré dans ces travaux, que loin d'être une contradiction, la captation des enjeux de politiques publiques par les élus locaux a alimenté des formes de régulation interpartisanes qui s'accroissent très bien d'une discrétion démocratique.

²⁹ Dans son étude sur l'application de la loi ATR dans l'Oise, P. Demaye (1997) montre également la résistance des conseillers généraux au développement d'une intercommunalité rurale en concurrence avec le canton.

³⁰ Ajoutons que le débat autour de la loi Chevènement de juillet 1999 et la perspective avortée d'une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct a suscité plusieurs publications se donnant pour objectif d'évaluer à partir de simulations les effets probables sur la composition des assemblées communautaires des différents scénarii envisagés en matière de mode de scrutin (Bussi 2002, Dolez 2003). Les auteurs concluent à un effet probable de politisation partisane de l'assemblée intercommunale dans le seul cas où un scrutin de liste unique pour l'agglomération serait organisé.

2. L'identification des facteurs locaux de coopération intercommunale

L'institutionnalisation du caractère volontaire de la coopération intercommunale, consacrée par la loi ATR de 1992 (Ribot 1993), a en quelque sorte ouvert la voie à de nouvelles questions de recherche. Plusieurs travaux vont en effet se concentrer sur les conditions de création localisée de nouvelles structures. Si la loi offre des dispositifs institutionnels de coopération plus qu'elle ne les impose, quelles variables permettent d'expliquer le développement différencié de l'intercommunalité selon les territoires³¹ ?

Deux types d'approches concurrentes émergent à la fin des années 1990, qui insistent tantôt sur le poids du substrat institutionnel et culturel local, tantôt sur l'influence de la structuration du gouvernement local, et notamment sur la position des leaders politiques du territoire à l'égard de l'intercommunalité.

Les publications de Patrick Moquay (1998), issues de sa thèse (1996), s'inscrivent dans le premier courant³². Pour ce dernier (1997 : 167) « comprendre un processus intercommunal revient à caractériser le substrat local dans lequel il s'enracine et auquel il s'applique, à identifier les formes de leadership qui s'y exercent, et à retracer la nature et l'origine des modèles dont il est inspiré ». A l'issue d'une enquête comparée sur la coopération intercommunale dans quatre territoires ruraux, l'auteur identifie douze facteurs qui interviennent dans la probabilité de coopération, eux-mêmes regroupés en quatre catégories (1996), qui insistent largement sur la dimension culturelle³³ mais pas seulement : la catégorisation de la communauté humaine (sentiment d'appartenance, mentalités) ; l'identification des responsables locaux et leurs manières d'agir (régime, réseaux, leaders, animation) ; l'action intercommunale (conceptions, contraintes institutionnelles, expérience intercommunale, projet intercommunal), les intérêts locaux négociés (conflits, arbitrages).

On peut également rattacher à ce courant d'analyse l'étude de J.-Y. Nevers (1997) sur la relance de l'intercommunalité en Midi-Pyrénées, bien que les facteurs liés à la direction politique du territoire soient davantage présents. L'auteur identifie en effet quelques caractéristiques culturelles (catholicisme), structurelles (existence de grandes communes rurales) politiques (action des préfets et du conseil général) ou encore sociologiques (profils des maires) qui favorisent selon lui les dynamiques de création.

S'il s'intéresse également aux conditions locales de création de structures intercommunales, Hervé Michel (1999) développe des hypothèses très différentes, dans son analyse comparée de la situation dans différents départements de l'ouest de la France. Loin d'insister sur le « substrat local » ou l'histoire de la coopération sur le territoire, celui-ci établit une corrélation entre la structure du gouvernement politique local et la position de ses leaders à l'égard de l'intercommunalité d'une part, et le développement³⁴ de celle-ci d'autre part. Cette conclusion l'amène à différencier les facteurs décisifs selon les territoires. Ainsi, la création d'établissements publics dans les territoires ruraux serait largement dépendante de la position du président du conseil général³⁵. Dans les communes moyennes, la position à l'égard de l'intercommunalité du maire de la ville principale et celle du président du conseil général, ainsi que leur relation – de concurrence ou non – seraient déterminantes. Enfin, dans les grandes agglomérations, H. Michel attribue un rôle d'impulsion central au maire de la ville-centre, comparant la situation de développement de l'intercommunalité à Rennes avec l'atonie qui prévaut

³¹ Cette problématique est largement liée à « l'après » loi ATR, qui fut marqué par des créations de nouvelles structures très variables, à la différence de la loi Chevènement de 1999 qui aboutit à une généralisation de la coopération intercommunale sur l'ensemble du territoire.

³² L'ouvrage du géographe Guy Baudelle (1995) s'inscrit également dans cette perspective culturelle dans son étude des raisons de l'engouement pour les formules de coopérations issues de la loi ATR de 1992 en Bretagne.

³³ L'auteur résume plus nettement cette optique dans l'ouvrage issu de sa thèse, même si le terme de « culture » n'est pas employé (1998 : 297) : « La mise en place d'institutions intercommunales agrège des déterminations globales ou nationales – mais localement appropriées –, aussi bien que des déterminations strictement locales. La légitimité du niveau intercommunal d'action relève ainsi de systèmes de représentations sociales dont l'origine est sans doute nationale [...] mais dont la cristallisation locale intègre des apports spécifiques, liés aux groupes engagés dans l'action locale, et plus précisément aux manières de voir et de faire qu'ils partagent et qui les caractérisent.

³⁴ Ici mesuré à l'aune des créations de structures intercommunales à fiscalité propre.

³⁵ « Bien qu'elles reposent sur l'adhésion des élus locaux, les créations des nouvelles structures intercommunales ne sont pas le fruit de projets locaux mais l'expression des stratégies territoriales départementales » (1997 : 179).

alors à Nantes. L'analyse du processus de création intercommunale s'inscrit donc selon lui dans celle des « espaces de gouvernements locaux » et de leur structure.

La perspective proposée par Emmanuel Négrier et François Barraize (2001) relève davantage des approches insistant sur la structure du gouvernement local, bien qu'elle porte sur l'application locale de la loi Chevènement de 1999 et propose une perspective du leadership local élargie à d'autres acteurs que les élus. A la différence de la loi ATR de 1992, c'est à la fois le renforcement des compétences des structures existantes et la création de nouvelles qui sont en jeu dans la loi de 1999. Les auteurs dressent un bilan contrasté de son application, montrant les formes très variées de son appropriation locale, à partir d'une succession d'études de cas. Si la loi a parfois suscité l'institutionnalisation de nouveaux territoires quand la structure du leadership politique local s'y prêtait³⁶, les auteurs soulignent qu'elle s'est rarement accompagnée de changements significatifs dans les modalités d'exercice du gouvernement local. Ce constat leur fait conclure à « une invention politique de l'agglomération sans innovation ».

L'ensemble de ces travaux sur la réception locale des réformes intercommunales et sur les dynamiques d'institutionnalisation des gouvernements métropolitains ont pour mérite essentiel de rompre avec une approche légi-centrée et stato-centrée de la question, en réintroduisant le rôle des acteurs sociaux – en particulier politiques – dans l'analyse de la coopération intercommunale. Ils montrent par la même occasion la portée explicative limitée des arguments fonctionnalistes dans la construction des territoires intercommunaux, renvoyant ces arguments à un statut d'enjeux de luttes entre acteurs³⁷.

Parmi les recherches récentes, on peut également évoquer l'ouvrage dirigé par Bernard Jouve et Christian Lefèvre (1999), bien que sa perspective s'inscrive dans un cadre plus large que celui de la coopération intercommunale. Plus qu'à cette dernière, ces auteurs s'intéressent en effet aux conditions d'institutionnalisation des différentes formes de gouvernement métropolitain en Europe³⁸, qui aboutissent à la mise en place de cadres d'action collective plus ou moins formalisés³⁹. Si les auteurs soulignent le rôle persistant de l'Etat dans l'accompagnement et dans la certification des démarches locales (1999), ils insistent également sur le rôle des nouvelles élites politiques et économiques dans l'émergence des initiatives. Cette perspective est probablement la plus proche des nombreux travaux anglo-saxons sur la gouvernance métropolitaine⁴⁰, privilégiant l'étude des réseaux d'acteurs locaux (Cole et John 1995) ou des « milieux⁴¹ » propices à l'institutionnalisation d'un cadre d'action

³⁶ A la différence de Hervé Michel, les auteurs incluent les acteurs économiques et les préfets dans leur conception du leadership local : « La leçon qui traverse nos chapitres est que la question du leadership ne vise plus seulement la dimension étroitement politique et électorale. Elle est une grille de lecture commode pour apprécier le rôle des élus, certes, mais celui des préfets, voire des intérêts socio-économiques » (2001 : 283).

³⁷ Sur ce plan, Gilles Massardier (1997) a très bien montré comment dans l'agglomération marseillaise, de nombreuses structures intercommunales s'étaient d'abord constituées selon une logique défensive et affinitaire, bien éloignée de toute raison fonctionnelle. Nous montrerons également plus loin les vicissitudes de la définition d'un territoire fonctionnel dans la CU de Lille au début des années 1960.

³⁸ Ils interrogent notamment le passage de politiques de réformes institutionnelles impulsées par l'Etat dans les années 1960 – en surestimant d'ailleurs probablement l'influence de ce dernier comme nous le montrerons ensuite – à des formes d'institutionnalisation où les acteurs locaux jouent un plus grand rôle. Sur le processus d'autonomisation du pouvoir urbain en Europe et le rôle des élites locales dans celui-ci, voir également P. Le Galès (2003).

³⁹ C. Lefèvre (1998 : 49) résume cette perspective : « L'histoire actuelle des gouvernements métropolitains est une bonne illustration de l'évolution des politiques institutionnelles. La gouvernance métropolitaine met en effet en avant les valeurs de négociation, de partenariat, de volontariat et de souplesse dans les nouvelles structures. Ce faisant, elle nous invite à une conception radicalement nouvelle de l'institution. Celle-ci n'est plus donnée d'emblée, forgée a priori, prête à l'emploi, elle apparaît comme le résultat d'un processus constitutif ; [...] L'objectif à atteindre (*grosso modo* la forme et le contenu de l'autorité d'agglomération) n'est pas fixé à l'avance mais devient le produit du système d'acteurs au fur et à mesure que le processus se déroule ».

⁴⁰ Pour une revue de la littérature anglo-saxonne sur la gouvernance métropolitaine dans cette perspective voir Neil Brenner (2003).

⁴¹ Pour une approche internationale comparée de la gouvernance métropolitaine en terme de « milieux », voir également récemment A. DiGaetano et E. Strom (2003 : 363) : « Institutional *milieux* are the complexes of formal and informal political and governmental arrangements that mediate interactions among structural context, political culture, and political actors. Formal institutional arrangements [...] include the governmental bodies and agencies, political parties, interest group organizations, and partnership that give visible form to urban governance through rules and

collective. En dépit de leurs apports dans la compréhension des dynamiques sociales et politiques à l'œuvre dans les processus institutionnels, le point aveugle principal de ces travaux réside probablement dans leur grande discrétion sur les organisations formelles issues de ce processus, et sur leur fonctionnement concret. Leur observation précise est pourtant indispensable à la validation de l'hypothèse d'une institutionnalisation de l'action publique métropolitaine, si l'on veut éviter le risque de confondre les changements symboliques (Edelman 1964) et les effets d'annonce avec un changement effectif des pratiques. En matière de coopération et de partenariat plus qu'ailleurs, l'absence d'observation des pratiques fait courir le risque d'être payé de mots.

3. Les politiques publiques des structures intercommunales et leur régulation politique

Les recherches sur les politiques publiques intercommunales, ou sur les effets de la création de structures de coopération sur les politiques locales, sont beaucoup moins nombreuses que les précédentes. Quelques travaux tentent néanmoins d'aborder ces quelques questions essentielles : que produisent les institutions intercommunales une fois en place ? Qu'advient-il notamment des économies d'échelle et de la rationalisation de l'action publique promises ?

Hormis l'article de Claude Sorbets (1983) sur la CU de Bordeaux, qui remet en cause l'existence d'un pouvoir d'agglomération⁴² à partir d'une analyse de l'action intercommunale dont le corpus empirique reste malheureusement invisible, il faut attendre la thèse de Chantal Bécot (1996) sur l'intervention foncière en matière économique dans l'agglomération bordelaise pour lire la première étude fouillée d'une politique publique communautaire. La perspective historique permet à l'auteur de montrer l'évolution de la place de la CU par rapport aux communes – plus ou moins planificatrice – et de conclure à une forte dépendance des politiques publiques par rapport au mode de régulation politique de la CUB⁴³.

L'article de Gilles Savary (1998), professeur de science politique mais également conseiller municipal à Bordeaux et conseiller communautaire au moment de sa publication, porte justement sur le mode de régulation politique de la CUB et aborde la question de ses effets sur les politiques publiques. L'auteur décrit la gestion collégiale de l'institution par l'ensemble des formations partisans de droite et de gauche, qui, si elle caractérise de nombreux exécutifs intercommunaux est assez originale dans le paysage institutionnel. Désenchantant le discours irénique des acteurs sur le « consensus » comme dépassement des clivages, G. Savary l'assimile à un ensemble d'arrangements entre maires pour se répartir les dépouilles, défavorable à l'émergence d'un intérêt communautaire et augmentant selon lui le coût financier des interventions intercommunales. Si cette approche a le mérite de pointer l'attention sur les mécanismes de gestion partisane de l'intercommunalité peu présents dans les autres travaux pour envisager ses effets sur l'action publique, la position de l'auteur le conduit parfois à adopter une posture prescriptive proche de celle des réformateurs⁴⁴, et à sous-estimer au service de sa démonstration « coup de poing » la pluralité des investissements de l'institution par les élus ou les obstacles qui s'opposent parfois à son instrumentalisation pure et simple.

La plupart des études sur des politiques publiques intercommunales sectorielles insistent également sur leurs effets limités et souvent contradictoires par rapport aux objectifs réformateurs annoncés de rationalisation ou de planification stratégique de l'action publique locale. Ainsi François Madoré (2004), dans son étude de la politique de l'habitat de la communauté de communes du pays Yonnais, montre combien les politiques intercommunales de l'habitat ne sont pas parvenues à remettre en cause les prérogatives communale en la matière, d'abord déterminées qu'elles étaient par le souci

organization. Modes of governance are the informal arrangements that define the governing relationships among and within formal institutions implicated in urban politics ».

⁴² L'auteur écrit ainsi (1983 : 67) : « Il n'y a pas de politique générale ou sectorielle communautaire. Ce qui prime c'est le non-choix, la non-définition d'objectifs communs, la satisfaction des demandes au coup par coup »

⁴³ Le renforcement de la position des élus des communes périphériques dans le système de gouvernement communautaire à partir de 1977 se traduisant par la multiplication des petites zones d'activités en contrepartie de leur soutien au président Jacques Chaban-Delmas.

⁴⁴ Cette posture est perceptible dans cet extrait (1998 : 107) « Au-delà des réponses partielles actuellement envisagées, en terme de taxe professionnelle unique ou d'élection des instances communautaires au suffrage universel direct, c'est une reconsidération en profondeur des rapports entre structures d'agglomérations et communes qui s'impose désormais à toute réflexion en terme de gouvernance urbaine et par conséquent de politique de la ville ».

de ne pas rompre le consensus entre la ville centre de la Roche-sur-Yon et les quatorze communes de sa couronne périurbaine. Rémi Dormois (2004) aboutit à une conclusion assez similaire dans son analyse de la politique de planification urbaine de la toute nouvelle CU de Nantes créée à la suite de la loi Chevènement. Contrainte pour légitimer son existence de donner des gages aux différents maires sur leurs marges de manœuvre futures au sein de la nouvelle institution, elle dût renoncer à ériger des normes intercommunales en matière d'aménagement⁴⁵.

C'est donc également l'autonomie limitée des établissements publics de coopération intercommunale par rapport aux communes qui ressort de ces travaux⁴⁶. Si les résultats de nos recherches n'infirmeront pas cette conclusion, ils inviteront néanmoins à prendre en compte la variabilité de sa pertinence selon les périodes et selon les secteurs d'action publique considérés, et à se pencher davantage sur les conditions – et donc également les limites – de cette hétéronomie.

Dans ce rapide panorama des travaux sur l'intercommunalité, la thèse récente de David Guéranger (2003) mérite un éclairage particulier, en raison de l'originalité de ses conclusions d'une part, mais également parce que sa démarche méthodologique s'approche certainement le plus de celle que nous avons nous-même adoptée⁴⁷.

4. Une monographie sur le temps long qui fait exception : la thèse de D. Guéranger (2003)

L'étude de D. Guéranger est consacrée au processus d'institutionnalisation de la coopération intercommunale dans l'agglomération de Chambéry. Elle débute à la fin des années 1950 au moment de la création sous l'influence des administrations centrales d'une première structure de coopération, et s'achève en 2001, avec l'analyse de la mise en oeuvre de la loi Chevènement. Ce travail constitue la première monographie consécutive⁴⁸ – parce qu'inscrite sur le temps long – consacrée à l'intercommunalité. La perspective socio-historique retenue, rendue possible par le choix d'étudier les prémices de la coopération et les premières structures, rompt avec la perspective synchronique ou de faible amplitude temporelle qui caractérise la plupart des études présentées auparavant. L'auteur revendique par ailleurs un point de vue néo-institutionnaliste original dans la littérature disponible, choisissant de se concentrer tout particulièrement sur les dynamiques d'auto-renforcement endogènes produites par la coopération intercommunale une fois amorcée⁴⁹. Plus précisément, il cherche à comprendre la modification de représentation des élus locaux à l'égard de l'intercommunalité, passée d'une défiance quasi généralisée à la fin des années 1950 à un consentement qui l'est tout autant à la fin des années 1990 (Ribot 1993) et qu'il observe sur son terrain d'enquête. D. Guéranger assimile ce changement à une modification de « paradigme ». L'histoire de l'intercommunalité dans l'agglomération de Chambéry serait ainsi celle d'une progressive légitimation de la coopération, fruit de la consolidation de « principes institutionnels » partagés par les acteurs politiques, parmi lesquels l'euphémisation de la domination de la ville-centre. Même si l'auteur mentionne les hésitations et les retours en arrière de ce processus, se gardant ainsi de toute approche évolutionniste, il conclut à un

⁴⁵ Selon lui (2004 : 158) : « L'attention centrale accordée à la procédure d'élaboration et à ses effets en terme de régulation politique a eu comme conséquence de mettre à l'arrière-plan la question du contenu. La priorité donnée à la recherche du consensus fait que le document de planification urbaine n'explicite plus des arbitrages clairs entre logiques d'intérêts contradictoires ».

⁴⁶ R. Le Saout (2000) se penche également sur cette question de l'autonomisation du pouvoir intercommunal mais en essayant de la mesurer à partir des conditions et des logiques d'accès à la fonction de président d'établissement public de coopération intercommunale. Les résultats de l'enquête par questionnaire qu'il réalise auprès de 301 de ces derniers et l'étude de leur profil l'amènent à conclure que « c'est avant tout sur le terrain municipal que se joue et que se conquiert la présidence » et que « loin d'être autonome, la distribution du pouvoir intercommunal reste relativement subordonnée aux autres formes de pouvoir locaux » (p. 461).

⁴⁷ Cette similitude n'empêchant pas une perspective et des résultats sensiblement différents des nôtres comme nous le montrerons.

⁴⁸ Même si n'est pas à proprement parler la monographie d'« une » organisation, dans la mesure où la structure étudiée évolue sensiblement durant la période et où l'un des objets de la thèse est justement de comprendre cette évolution.

⁴⁹ Guéranger 2003 : 43 : « Nous souhaitons montrer que l'institution intercommunale produit, de manière endogène, des effets qui expliquent un changement radical de représentation sur l'institution, et plus généralement sur l'intercommunalité ».

processus d'intégration intercommunale tendanciel, rejoignant ainsi les conclusions des travaux de certains néo-institutionnalistes sur les « sentier de dépendance » dans les processus d'institutionnalisation⁵⁰, comme en témoigne cet extrait (2003 : 369) :

« Par le jeu et l'enchaînement de plusieurs processus, nous avons donc finalement tissé un lien de causalité entre la mise en place du premier établissement de coopération et la légitimité d'une intercommunalité plus intégrée, notamment fiscalisée. En acceptant de jouer le jeu d'une coopération, même *a minima*, les élus ont donc orienté leurs pratiques et leurs croyances dans un sens qui, à plus ou moins long terme, légitime une institution de plus en plus intégrée et qui se substitue aux communes dans un nombre toujours plus important de domaines ».

Sans négliger la possibilité d'une spécificité chambérienne, nos propres recherches sur une institution comparable nous incitent néanmoins à penser que cette conclusion doit peut-être à la focale retenue par l'auteur pour observer et évaluer l'affirmation de la coopération intercommunale. En se concentrant essentiellement sur les discours et sur les représentations des acteurs pour la période contemporaine, il risque en effet de confondre la légitimation de l'institution intercommunale auprès des maires – que nous avons également observé – et son autonomisation. Cette dernière ne peut en effet être évaluée en dernier ressort qu'à partir d'une analyse de l'action publique intercommunale qui démontrerait que certaines normes d'action publique construites à cette échelle s'imposent aux communes⁵¹. A rebours des conclusions de D. Guéranger sur ce point, nous montrerons que la légitimité contemporaine des structures intercommunales aux yeux des élus locaux est d'abord rendue possible par le respect des prérogatives municipales par celles-ci, et donc par leur faible autonomie. Si nous partageons donc sa posture sur la nécessité de prendre au sérieux les processus d'autonomisation des institutions intercommunales – que nous étudierons également – nous nous séparerons de lui en défendant la thèse qu'ils se construisent le plus souvent contre ou à l'insu des maires.

Ce survol rapide des principaux travaux en sciences sociales sur l'intercommunalité ne permet pas de rendre compte de toute leur subtilité⁵². Le résumé de leurs questionnements principaux et de leurs grandes conclusions dessine néanmoins en filigranes quelques-uns de leurs angles morts. Nous allons désormais revenir sur ces derniers, dans la mesure où leur éclaircissement a souvent guidé la construction de notre propre démarche de recherche.

D. Quelques angles morts des travaux existants

La plupart des études disponibles, en dépit de quelques inflexions récentes, restent d'abord marquées par un **tropisme certain pour l'analyse des moments de réformes**, que ces dernières soient appréhendées du point de vue de leur élaboration nationale ou de leur appropriation locale. On peut faire l'hypothèse que cette prédilection pour la genèse des structures intercommunales n'est pas sans incidence sur les conclusions de ses travaux. Ceux-ci sont en effet d'autant plus enclins à observer le rôle décisif des élus dans la construction des institutions intercommunales et leur contrôle sur ce processus qu'ils s'intéressent à des périodes où leur implication et leur vigilance stratégique a le plus de chance d'être à son comble. En se concentrant sur les seuls moments fondateurs, et en négligeant l'analyse des phases d'institutionnalisation et de routinisation qui les suivent, ils semblent adopter une perspective qui n'est pas si éloignée de celle des thèses intergouvernementalistes sur le

⁵⁰ Même si nous discuterons ces notions dans la suite de l'introduction, précisons que Paul Pierson (1996) en particulier a développé cette notion de « sentier d'intégration » dans l'analyse de l'institutionnalisation de certaines politiques européennes. Il faut entendre par là une sorte de réciproque de la théorie de la « *path dependence* », dans la mesure où l'événement fondateur n'est pas ici répété mais introduit les conditions d'une dynamique d'institutionnalisation spécifique et tendancielle.

⁵¹ Notre critique rejoint celle d'E. Friedberg (1997 : 512) à l'encontre de l'approche parfois désincarnée du changement qui prévaut dans certains travaux du néo-institutionnalisme, auquel D. Guéranger se rattache explicitement : « [Le néo-institutionnalisme] ne nous dit naturellement rien sur les pratiques des acteurs et sur les processus de mise en œuvre des projets. Une chose est de montrer l'homogénéisation progressive des "formes" et des "cadres" dans un champ donné, une autre serait de prétendre que cette homogénéisation touche autant aux pratiques ».

⁵² Ils seront d'ailleurs mobilisés et/ou discutés de nouveau pour la plupart dans le développement de la thèse.

processus d'intégration européenne⁵³. Comme l'ont montré certaines critiques (Pierson 1996, Smith 2004), l'insistance sur le rôle des gouvernements nationaux dans la construction des politiques européennes qui les caractérisent est en partie liée à la focale retenue. En concentrant l'essentiel de leur attention sur les moments de « *bargaining* » intergouvernemental du Conseil des ministres et de mise en œuvre des « grandes décisions », ces auteurs négligent l'étude des périodes plus « ordinaires », lors desquelles ont le plus de chances de se produire certaines dynamiques d'intégration moins dépendantes des stratégies nationales⁵⁴.

Pour revenir à notre objet, l'emprise des stratégies municipalistes sur les institutions intercommunales n'est jamais aussi forte et efficace qu'au moment de la création de ces dernières, dans la mesure où les acteurs politiques locaux se montrent alors particulièrement vigilants pour faire respecter leurs prérogatives municipales et pour éviter que la nouvelle institution n'échappe à leur contrôle. Aussi anodin qu'il puisse paraître, le choix – souvent implicite – de travailler sur des institutions intercommunales en formation conduit donc à observer un moment bien particulier du processus d'institutionnalisation qui doit dès lors être appréhendé comme tel, plus que comme un révélateur du fonctionnement de l'intercommunalité en général⁵⁵.

L'analyse du processus d'institutionnalisation sur le temps long – qui implique de choisir un terrain de recherche où la structure de coopération est suffisamment ancienne – permet d'appréhender davantage ces effets de temporalité et de contexte, lesquels ressortent d'autant mieux que l'on peut alors comparer la période de mise en place avec des moments de fonctionnement plus routinier de l'institution. C'est la profondeur historique, manquante dans la plupart des travaux existants⁵⁶, qui révèle la discontinuité du processus d'institutionnalisation et donne à voir la pluralité des processus à l'œuvre.

Cette lacune en accompagne souvent une autre : le **peu d'attention porté au fonctionnement concret des structures intercommunales**. Le choix d'étudier les facteurs écologiques de la coopération, l'accent mis sur la constitution d'un cadre d'action collective métropolitain ou sur les réseaux sociaux qui s'y impliquent, pour heuristiques qu'ils soient, détournent souvent les chercheurs de l'analyse des structures intercommunales elles-mêmes. Ainsi, leur organisation politique et administrative, ou encore les conditions d'élaboration de leurs politiques publiques (mise à l'agenda, définition des problèmes, circuits de décision), restent à l'état de « boîte noire »⁵⁷. Soit les recherches s'arrêtent à l'acte de naissance de l'institution⁵⁸ (Michel 1999), soit les perspectives de la « métropolisation » (Paris et Dolez 2003) ou de la « gouvernance métropolitaine » (Jouve et Lefèvre 1999) proposent un point de vue externe qui réduit les institutions à l'état de variable dépendante d'un contexte social et politique⁵⁹. Il ne s'agit pas de défendre ici une conception juriste et endogène des structures intercommunales, qui négligerait le rôle des groupes sociaux ou d'éléments de leur environnement institutionnel dans leur genèse et dans leur action. Il nous semble simplement que c'est encore au sein de celles-ci que peuvent s'observer le mieux les effets des influences externes et que

⁵³ Voir notamment A. Moravcsik (1993).

⁵⁴ Qui passent notamment par une prise en compte du rôle de l'administration de la Commission (Pierson 1996) et de la Cour de justice européenne (Stone Sweet et Caporaso 1998)

⁵⁵ Nous rejoignons ici les propos de Paul Pierson (2004 : 166) incitant à une approche dynamique des institutions sur le temps long qui permet d'éviter les effets de l'observation fugace : « Institutional development is a process unfolding over extended periods of time. *Snap-shots focused on moments of institutional choice or institutional reform can capture parts of such processes, but they can also be highly misleading.* Attentions to the dynamic quality of institutional development can expose some of these blind spots, identifying both places where these arguments go astray and a wide range of important issues that are simply ignored ».

⁵⁶ La création récente de la grande majorité des structures intercommunales en France permet d'expliquer largement ce biais, plus qu'un choix délibéré des chercheurs.

⁵⁷ Les quelques articles qui portent sur le gouvernement politique de Communautés urbaines (Sorbet 1983, Savary 1998) laissent par ailleurs dans l'ombre la plus complète le matériau empirique sur lequel repose l'analyse.

⁵⁸ Sans étudier d'ailleurs les conditions pratiques de leur mise en place.

⁵⁹ Nous en reparlerons ensuite mais on peut déjà souligner que l'un des apports des travaux néo-institutionnalistes fut d'insister sur le fait que les institutions ne devaient pas être considérées comme de « simples miroirs des forces sociales » (March et Olsen 1984 : 739, notre traduction) mais qu'elles produisaient en retour des effets propres sur l'organisation du jeu politique, et qu'elles pouvaient être étudiées comme des variables indépendantes.

l'analyse ne gagne donc rien – si ce n'est le temps de l'investigation empirique – à se passer d'une observation *in situ* de l'intercommunalité en action. Au réductionnisme, qui cantonne l'analyse des processus institutionnels aux frontières juridiques des organisations formelles, fait parfois écho celui qui consiste à rechercher nécessairement en dehors de l'organisation les motifs et les explications de ce qui s'y passe.

A l'exception de la thèse récente de D. Guéranger (2003), il n'existe pas à notre connaissance de travaux de sociologie politique sur les organisations intercommunales, comparables à ceux de Stéphane Dion (1986) ou de Claudette Lafaye (1991) sur les mairies, ou d'Olivier Nay (1998) sur la Région, pour ne citer que quelques exemples.

Corollaire des remarques précédentes, **l'administration intercommunale fait figure de grande absente** dans les recherches sur l'intercommunalité. Si quelques études très récentes ont essayé de définir davantage le profil de ce personnel par le biais d'entretiens (Olive 2004) ou d'enquête par questionnaires (Bachelet 2005), sa contribution à l'action publique intercommunale et au processus d'institutionnalisation n'est jamais prise en compte. Même la recherche de D. Guéranger (2003), la plus fine du point de vue de l'observation des pratiques et du fonctionnement de l'institution, leur confère une place très réduite, ce que l'auteur a d'ailleurs l'honnêteté de reconnaître⁶⁰. Si les travaux sur l'intercommunalité ne détiennent pas le monopole de ce faible intérêt pour l'administration et l'analyse des interactions politico-administrative⁶¹, on peut y voir une absence d'autant plus surprenante que ces structures sont souvent taxées de « technocratie » par les élus eux-mêmes et que la technicité prêtée à leurs domaines d'action pourrait accréditer l'hypothèse d'une importance de l'expertise. Cette absence est d'autant plus préjudiciable à l'analyse qu'il ressort de notre enquête que ce sont les fonctionnaires – ou en tout cas une partie d'entre eux – qui entretiennent de la façon la plus constante les dynamiques d'affirmation du pouvoir intercommunal dans la période contemporaine.

Enfin, le dernier point aveugle que nous souhaitons soulever concerne la **place minimale accordée à l'analyse des conditions de gestion – politiques et administratives – de la collégialité interpartisane** caractéristique du gouvernement de nombreuses structures intercommunales. À l'exception de l'article de Gilles Savary, la gestion dite « consensuelle » n'a que très peu retenu l'attention des chercheurs. D. Guéranger (2003) évoque dans sa thèse la « contrainte de consensus » comme un effet et une condition du processus de légitimation de l'institution, mais sans véritablement se pencher sur ses effets sur l'action publique, ni sur son entretien. Ce gouvernement de « grande coalition » permanente constitue pourtant une originalité majeure de ces structures dans le paysage institutionnel national, et doit être placé au cœur de l'analyse. Comme nous le verrons ensuite, il pose

⁶⁰ « Le choix fait très tôt de s'intéresser essentiellement au personnel politique laisse une place tardive et à certains égards résiduelle aux agents techniques et administratifs. Les entretiens avec ces personnels sont finalement moins exploités, et leur analyse se cantonne trop souvent à une compréhension factuelle des événements. Pourtant, nous avons montré que leur position est centrale dans les transferts ou dans la diffusion de référents communs. La question du rôle transféré conféré à ces agents mériterait donc d'être approfondie, et notre travail ne rend certainement pas assez compte de leur manière d'habiter et de travailler l'institution intercommunale...notamment par leurs contacts avec les élus » p. 365.

⁶¹ S. Dion, dans l'introduction de son travail précurseur sur ce point (1986 : 5) notait ainsi : « S'il est un objet que les sciences sociales ont étudié, scrutés sous presque tous les angles, c'est bien l'objet local. Face à un tel investissement de recherches et d'efforts intellectuels de recherches, on pourrait croire qu'il n'y a plus de nouveau champ d'étude locale qui mériterait d'être approfondi. Et pourtant, au centre même des différents phénomènes rattachés au pouvoir local, un aspect essentiel a longtemps été négligé, laissé presque à l'état de "boîte noire". *Il s'agit du gouvernement municipal, de l'organisation municipale elle-même, avec ses processus et ses modalités.* Plus précisément, le rapport entre la composante politique et la composante administrative de l'action municipale a peu retenu l'attention des chercheurs, que ce soit en France ou dans d'autres pays. La littérature impressionnante sur le pouvoir local ne projette pas un éclairage direct sur les relations entre élus et fonctionnaires municipaux. Sa préoccupation ne concerne pas vraiment les processus qui ont cours dans les municipalités et elle dit peu sur le contenu social qui fait la vie d'une mairie et qui se caractérise par l'intensité des relations entre les élus, les fonctionnaires et leur environnement immédiat ». On peut néanmoins mentionner la recherche de Jean Petaux (1982) sur le gouvernement municipal à Nantes qui accorde une place centrale à l'analyse de l'attitude de l'administration devant le changement d'équipe municipale et, beaucoup plus récemment, les travaux d'Olivier Roubieu (1999) sur les secrétaires généraux de mairie.

notamment la question de l'articulation entre les règles du jeu politique intercommunal et communal, d'autant que les municipalités sont par ailleurs les grandes absentes des travaux sur l'intercommunalité⁶².

Enfin, le lien entre ce régime politique singulier et le processus d'institutionnalisation de la CU est rarement exploré ou alors sous une forme qui reprend le discours des acteurs, confondant consensus d'une part, et accord sur les objectifs de l'institution transcendant les clivages d'autre part. Nous montrerons, à l'inverse, que la cogestion partisane de l'institution et la neutralisation des conflits qui l'accompagne constituent la matrice principale de l'entretien de sa dépendance à l'égard des communes.

Pour conclure, et avant de présenter plus avant la démarche et les questionnements qui ont guidé notre propre investigation, on doit souligner que la constitution de l'intercommunalité comme objet de recherche tend à favoriser le développement de concepts spécifiques et ne favorise pas toujours l'application de grilles d'analyse ou de problématiques développées sur d'autres terrains. Nous voudrions plaider pour une normalisation théorique de l'étude de l'intercommunalité, qui se nourrisse notamment davantage des réflexions sur les processus d'institutionnalisation des structures composites de type confédéral. Sans méconnaître les spécificités des institutions intercommunales, nous montrerons en effet qu'elles constituent des terrains de recherches privilégiés sur les conditions du changement institutionnel ou encore sur les évolutions en cours de l'action publique et du gouvernement local. Autant de questionnements qui sont loin d'être réductibles à l'objet intercommunal en tant que tel, mais contribuent à l'éclairer d'un jour nouveau et à alimenter ces réflexions en retour.

II. Les processus d'institutionnalisation d'une organisation intercommunale

Revenir *a posteriori* sur le cheminement d'un travail de recherche au long cours, quand on connaît « le mot de la fin », fait inmanquablement courir le risque téléologique, tant la tentation est grande de présenter la perspective et les intentions de départ à l'aune des résultats obtenus. L'appréhension rétrospective de la construction de l'objet et les contraintes d'exposition propres à l'exercice académique de l'introduction conduisent en effet à surestimer la progression linéaire de la réflexion, et à euphémiser les hésitations, les « repentirs » et les chemins non empruntés propres à toute démarche d'enquête en sciences sociales – pourvu qu'elle soit suffisamment attentive à son matériau empirique pour se laisser influencer par lui. Si nous n'échapperons pas totalement à cette forme « d'illusion biographique » (Bourdieu 1986) que constitue tout retour sur un parcours de recherche, nous essaierons malgré tout de rendre compte de la progression de notre questionnement telle qu'elle se fit, c'est-à-dire de façon plutôt inductive, accordant une place déterminante à l'enquête empirique⁶³.

Plus qu'en échafaudant des hypothèses de départ *ex nihilo*⁶⁴ que nous aurions ensuite cherché à valider ou à infirmer par une étude de cas – au risque d'enfermer cette dernière dans des grilles de

⁶² Si nous nous livrions à une étude de l'évocation de l'intercommunalité lors des élections municipales de 2001 dans l'agglomération lilloise, nous n'aborderons pas davantage cette perspective de recherche qui aurait nécessité une autre thèse. On pourrait en effet envisager d'étudier l'intercommunalité à partir des communes et des politiques municipales. C'est un peu le travail auquel se livre Sébastien Vignon dans sa thèse en voie d'achèvement, dans laquelle il envisage notamment les effets de l'intercommunalité sur le métier de maire dans les communes rurales.

⁶³ W. Foote Whyte écrit à juste titre dans sa postface célèbre de *Street Corner Society* (1995 : 308) : « Je suis convaincu que l'évolution réelle des idées lors d'une recherche ne correspond pas aux propositions formelles que nous pouvons trouver dans les manuels de méthodologie. Les idées se développent en partie grâce à notre immersion dans la masse des données et dans le flux global de l'expérience vécue. Comme une bonne partie du processus d'analyse fonctionne à un niveau inconscient, je suis persuadé qu'on ne peut pas en donner une relation complète ».

⁶⁴ Il nous semble que l'un des impensés majeurs des méthodes hypothético-déductive en sciences sociales concerne les conditions de construction des hypothèses de départ. La stricte séparation entre une temporalité du questionnement et de l'enquête empirique pose en effet la question de ce qui autorise les premiers positionnements théoriques, hormis un rapport spéculatif tout scolastique aux théories (Bourdieu 1997).

lectures construites sans elle⁶⁵ – nous avons en effet procédé par des allers et retours constants entre la réflexion théorique et l'exploration d'un terrain⁶⁶ dont les contours mêmes n'ont cessé d'évoluer au gré de l'évolution de notre questionnement et des opportunités d'investigation qui nous étaient offertes⁶⁷. Sans fétichiser le terrain, qui n'est rien – ou plutôt « trop » – sans outils pour l'observer et sans certaines questions de départ pour s'orienter et donner sens aux premières observations – nous avons néanmoins opté pour une démarche qui permettait de « laisser le cas définir les concepts » (Becker 2002 : 201). Notre questionnement s'est donc largement précisé, et en partie redéfini, au contact du terrain de recherche que nous avons délimité en première intention⁶⁸. Cette posture inductive de départ ne nous a pas empêché de tester progressivement certaines hypothèses, construites chemin faisant et pour répondre à des problèmes d'interprétation de phénomènes que nous observions empiriquement⁶⁹.

Répetons-le, c'est d'abord la rareté des enquêtes approfondies sur le fonctionnement concret des structures intercommunales et les zones d'ombre qu'elle semblait favoriser qui nous ont incité à aborder l'intercommunalité par le bas et sur le temps long, en mobilisant conjointement des méthodes d'analyse issues de la sociologie des institutions et de la socio-histoire⁷⁰. Dans la mesure où ce double parti pris méthodologique a largement déterminé la construction de l'objet et les résultats de cette recherche, il nous faut commencer par en dire quelques mots.

A. Une approche monographique et diachronique de l'intercommunalité : la CU de Lille à la loupe et sur le temps long

Sans considérer que tout se passe ou que tout se joue à l'échelle des organisations intercommunales, nous pensions que c'était encore à ce niveau d'analyse que nous pourrions appréhender le mieux – et de façon localisée⁷¹ – les effets et la portée de la coopération

⁶⁵ Howard Becker (2002 : 201) explicite les coûts de cette posture : « La stratégie qui consiste à laisser le concept définir le cas accomplit donc beaucoup de choses mais elle a un coût : elle nous empêche de voir et d'étudier les aspects de notre cas qui n'étaient pas présents au départ dans la description de la catégorie. Les choses que nous laissons de côté ne cessent cependant de revenir pour nous enquiquiner ».

⁶⁶ Nous rejoignons ici P. Fournier et A.-Marie Arborio (1999 : 80) quand ils avancent : « Il semble préférable d'assumer l'impression de partir sur le terrain en ne sachant pas bien où l'on va, d'être prêt à voir ses intentions de connaissance prises à revers, d'accepter de ne pas voir les choses se clarifier, mais au contraire se compliquer sur place, plutôt que de s'y rendre pour vérifier telle hypothèse, car les conditions d'investigation ne présenteront quasiment jamais les garanties qui conviennent à ce type de démarche ».

⁶⁷ Ici encore, l'une des conséquences fréquentes de l'illusion rétrospective propre à l'écriture d'une introduction consiste à transformer en choix des options méthodologique qui, en sciences sociales, doivent largement aux opportunités d'investigation et d'accès aux sources telles qu'elles s'ouvrent ou se referment tout au long de la recherche.

⁶⁸ Nous faisons nôtres les propos réalistes d'O. Schwartz (1993 : 281) sur l'investigation ethnographique : « Celui qui s'engage dans une enquête de cette nature ne le fait certes pas l'esprit vierge, mais il se peut fort bien que son questionnement de départ soit extrêmement flou, et le demeure pour une longue période. Le premier objet de l'enquête n'est pas de répondre à des questions mais de découvrir celles que l'on va poser, et il faut pour cette simple découverte, du temps : le temps de comprendre où sont, dans l'univers des enquêtés, les problèmes et les enjeux et de parvenir à une perception suffisante de leur vie pour dégager ce qui vaudrait la peine d'être étudié ».

⁶⁹ Nous avons donc considéré ces hypothèses théoriques comme un ensemble de « ficelles », pour reprendre l'expression d'Howard Becker. Nous rejoignons par ailleurs les propos de cet auteur sur l'articulation entre la réflexion théorique et l'enquête de terrain (Becker 2002 : 25), tant dans la méfiance qu'il revendique que dans les conclusions qu'il en tire : « Je me méfie beaucoup de théorisations sociologiques abstraites, que je considère au mieux comme un mal nécessaire, comme un outil dont nous avons besoin pour faire notre travail ; mais c'est un outil qui risque de nous échapper et de nous entraîner dans des discours généralisants de plus en plus coupés de l'immersion quotidienne dans la vie sociale qui fait l'essence de la recherche en sociologie. *Pour ma part, je me suis efforcé de dompter la théorie en la considérant comme un ensemble de ficelles, comme une collection de processus intellectuels qui aident les chercheurs à progresser lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes de recherche concrets* ».

⁷⁰ Nous reviendrons plus précisément sur ces derniers dans la dernière partie de cette introduction.

⁷¹ Nous utilisons ce terme dans le sens où E. Friedberg (1993 : 191) définit la perspective épistémologique d'une sociologie des « ordres locaux » : « On est donc bien dans une perspective d'analyse qui, parce qu'elle se préoccupe de l'action collective des hommes *se situe résolument sur le plan local, c'est-à-dire sur le terrain où cette action se*

intercommunale sur les politiques publiques et sur le jeu politique local. Pour ce faire, nous avons rapidement jeté notre dévolu sur les communautés urbaines qui, outre le fait d'avoir été peu étudiées auparavant malgré l'importance de leurs budgets⁷² et de leurs compétences, présentaient l'avantage de leur relative ancienneté. En même temps que nous souhaitions réaliser une sociologie des pratiques intercommunales, il nous semblait en effet qu'il fallait inscrire l'analyse de ces dernières dans la durée, afin de ne pas en rester à l'étude des conditions de création ou de mise en œuvre des réformes.

Si nous avons songé initialement à comparer le fonctionnement de plusieurs CU, nos premières recherches sur celle de Lille nous ont incité à abandonner cette perspective, en faisant émerger une première énigme qui a contribué à orienter ce travail dans le sens d'une analyse socio-historique du processus d'institutionnalisation de cette structure : *Comment la CU de Lille, institution créée d'office par l'État contre l'avis des élus locaux*⁷³, la plus composite de toutes les CU, puisque constituée de 85 communes, s'était-elle légitimée au point d'être célébrée trente ans plus tard par l'ensemble des acteurs politiques locaux dans un ouvrage autoproduit (Communauté urbaine de Lille 1998) au titre révélateur (« Lille métropole 1968-1998 : La métropole rassemblée ») ?

Si cette question liminaire aurait pu motiver une analyse comparée du processus de légitimation de différentes CU⁷⁴, elle nécessitait en premier lieu de mener une recherche approfondie et longitudinale sur les conditions de création puis d'évolution de la CU de Lille (CUDL) jusqu'à la période contemporaine. Cette tâche s'est rapidement révélée trop lourde pour être conduite sur plusieurs sites à la fois, à moins de sacrifier une profondeur d'investigation qui s'avérait décisive dans la compréhension des dynamiques institutionnelles à l'œuvre. Le resserrement monographique de notre recherche sur la CUDL est donc la conséquence de la poursuite d'une énigme de départ qui impliquait une « description dense » (Geertz 1986) plus qu'une multiplication des cas⁷⁵. La proximité géographique de la CUDL permet de mener cette investigation microsociologique et autorisa ensuite une immersion de longue durée – plus d'une année au total –, inenvisageable à distance⁷⁶.

Le choix d'une monographie confronte celui qui s'y livre à la question de la validité contextuelle de ses résultats. Tout se passe souvent comme si la justification et l'illustration empirique des assertions et des hypothèses produites – qui rendent pourtant celles-ci discutables⁷⁷ – ne suffisaient pas à légitimer la scientificité de cette démarche. Suspecte de localisme, elle est sommée de se justifier à l'aune des approches comparées, présumées plus aptes à la généralisation en raison de

déroule. Elle renonce à analyser la totalité et à produire des énoncés sur la régulation, non pas parce qu'elle nie l'existence de régulations plus globales qui débordent les limites du système d'action concret spécifique qu'elle est en train d'étudier, mais simplement parce qu'elle n'a pas l'outillage pour les mettre en évidence. Car elle ne peut en retrouver que la trace fragmentaire dans les conduites des acteurs qu'elle observe, dans la mesure où celles-ci sont le produit d'une autonomie, même relative, et ne sont jamais complètement résorbées par des régulations plus larges ».

⁷² Le budget primitif de la CU de Lille pour 2005 était de 1419 millions d'euros, à comparer avec les 300 millions d'euros environ du budget primitif de la ville de Lille.

⁷³ C'est en tout cas de cette manière là que leur position était relatée par les premiers ouvrages que nous avons consultés. Pierre Mauroy écrit ainsi dans la préface de l'ouvrage *La métropole rassemblée* édité par la Communauté urbaine de Lille en 1998 : « Par la loi du 31 décembre 1966, l'État crée, de manière autoritaire, quatre communautés urbaines dont celle de Lille. A l'époque, les élus ne cachent pas leur indignation. Ils ne veulent pas de cette union forcée dont ils n'attendent rien. Ils redoutent au contraire que leurs communes ne soient pénalisées » (p. 7).

⁷⁴ Nous avions notamment imaginé de comparer la situation de la CU de Lille et de celle de Dunkerque, cette dernière ayant été créée suite à une démarche volontaire des élus locaux, à la différence des quatre CU créée d'office par la loi de décembre 1966 (Lille, Lyon, Bordeaux, Strasbourg).

⁷⁵ Comme l'avance B.G. Peters (1998 : 25) « Almost any choice of a research strategy involves sacrificing some virtues in order to achieve more of others. What is perhaps more important, therefore, is to understand fully what values are being traded for what others in choosing any analytic approach ».

⁷⁶ A. Smith (2000) a souligné le risque de « tourisme intelligent » qui guette toute approche comparatiste internationale confrontée à la difficulté d'investiguer différents terrains autrement que superficiellement. P. Hassenteufel (2002 : 115) revient également sur cette difficulté pratique et suggère pour y remédier la possibilité d'un comparatisme reposant sur l'élaboration de grilles de lecture conjointes permettant le croisement d'études de cas menées séparément.

⁷⁷ La notion de « discutabilité », plus que de « falsifiabilité » au sens de Popper, renvoie à la mise à l'épreuve empirique des théories telle qu'elle définit le registre de scientificité et de controverse particulier des sciences sociales chez J.-C. Passeron (1991).

leur analogie avec un protocole expérimental cherchant à identifier des variables actives dans différents contextes⁷⁸. Comme le remarque B. Lahire (1998 : 242-243), les profits symboliques importants attachés à la généralisation et le « gain d'envergure » qu'elle procure, conduisent rarement les chercheurs à « trouver leur gloire personnelle dans la démonstration de la pertinence relative de leurs analyses ». Pourtant, de nombreuses réflexions épistémologiques sur les sciences sociales (Boudon 1984, Ragin 1987, Passeron 1991, Sewell 1996) conduisent à relativiser les capacités de généralisation des approches comparées réduisant ainsi leur différence de statut avec les travaux monographiques. Elles insistent notamment sur une causalité historique trop complexe⁷⁹, trop mêlée aux effets de contexte et de séquence, pour pouvoir être découpée en variables indépendantes. Dans une communication récente, P. Hall (2002) appelait ainsi à « aligner » plus systématiquement les méthodes de recherche en sciences sociales – encore empreintes de positivisme expérimental⁸⁰ – sur cette « ontologie » complexe de la causalité telle qu'elle ressort notamment de nombreux travaux issus du « tournant historique » dans les sciences sociales⁸¹. Cet alignement implique selon cet auteur de conduire des études de cas suffisamment précises empiriquement pour saisir la multiplicité des variables à l'œuvre et, surtout, les relations qu'elles entretiennent entre elles et avec leur contexte d'activation spécifique. Cette perspective justifie dès lors davantage de conduire des études de cas, qui gagnent en profondeur d'analyse des processus ce qu'elles perdent en capacité de généralisation, mais d'une généralisation qui apparaît souvent simplificatrice⁸².

Ces analyses, qui insistent peu ou prou sur l'inclusion des sciences sociales dans l'épistémè des sciences historiques, invitent également à privilégier les approches de type diachronique (Vlassopoulou : 2002), considérant que les objets sociaux ou politiques – politiques publiques, institutions – sont eux mêmes suffisamment variables dans le temps pour faire l'objet d'une analyse comparée de leurs expressions à différentes périodes. Si le comparatisme diachronique se heurte également aux difficultés méthodologiques d'identification et d'évaluation du rôle des différentes variables responsables des différences observées selon les périodes étudiées, la plus grande stabilité du cadre institutionnel et/ou de son environnement⁸³ permet cependant de limiter l'ampleur des effets incontrôlables du changement de contexte (Peters 1998 : 23). Par ailleurs, cette démarche conduit à privilégier la description et l'analyse des processus qui conduisent aux différentes formes institutionnelles repérées et les lient entre elles, au détriment de la recherche de leurs causes⁸⁴.

⁷⁸ Certains auteurs ont souligné le paradoxe d'une prétention plus grande à la généralisation d'approches comparées qui se nourrissent parfois de « stylisations » du réel faute d'outils d'observation suffisamment précis. Colin Crouch et Henry Farrell (2002 : 21) à propos de certains travaux institutionnalistes par exemple : « We can observe action of the kind analyzed only if we allow for and positively seek elements of complexity, even incoherence, in the empirical stories we tell. The “stylized facts” beloved of social science, which cut away at awkward empirical details to fit simple expectations, do not help in this task. Unfortunately, the main objective of much current research within the institutionalist tradition has precisely to present national (and very rarely is the ontological priority of the nation state questioned) cases so that they fit into homogeneous, internally isomorphic types. [...] These authors are virtually bound to consider all evidence of modes of action which do not fit their overall characterization of a given national or super-national system as untheorized empirical “noise”, which needs to be disregarded in the interests of an elegant and sharply profiled account ».

⁷⁹ Pour une critique radicale de la notion de la causalité en histoire, voir Paul Veyne (1996 [1971] : 194-234)

⁸⁰ Cette remarque prend son sens dans le contexte scientifique anglo-saxon dominé en quantité de publication par les approches de type « choix rationnel ».

⁸¹ Tournant historique constaté aux Etats-Unis comme en France (Payre et Pollet 2005).

⁸² Voir les critiques de C. Vlassopoulou (2002 : 127) sur cette prétention à la scientificité qui se nourrit parfois d'épures : « Si la recherche d'une explication universelle doit passer par la simplification analytique, cette simplification analytique aboutit à son tour à une perception simplifiée de la réalité qui donne aux résultats obtenus un caractère artificiel »

⁸³ Notamment quand l'amplitude temporelle de l'analyse diachronique est relativement courte.

⁸⁴ Une nouvelle fois, les propos de H. Becker (2002 : 109) sont éclairants sur cette distinction entre causes et processus : « Considérez que ce que vous étudiez n'est pas le résultat de causes, mais le résultat d'une histoire, d'un récit, de quelque chose comme “D'abord ceci s'est produit, puis cela, puis cela encore, et c'est comme ça qu'on en est arrivé là”. Cette approche nous fait comprendre l'apparition d'un phénomène en nous montrant les étapes du processus qui l'ont engendré plutôt qu'en nous montrant les conditions qui ont rendu l'apparition nécessaire. [...] Il ne s'agit pas ici d'une simple question de vocabulaire qui consisterait à substituer le terme de “processus” à celui de “cause”. Cette approche implique véritablement une méthode de travail différente ».

Bien que le déroulement ou les traductions concrètes des processus mis à jour soient irrédûctiblement liés à la spécificité du cas étudié, les dynamiques sociales dont ils procèdent ne leur sont pas exclusifs. L'abandon de toute conception nomologique des sciences sociales ne signe donc pas l'impossibilité de mettre en évidence certaines régularités⁸⁵ ou d'aboutir à des généralisations de moyenne portée. Notamment parce qu'un cas, s'il n'est jamais exactement homologue à un autre, n'est jamais non plus complètement idiosyncrasique.

Loin d'être « représentative » des structures intercommunales, la CUDL semble plutôt caractérisée par une exacerbation de certains de leurs traits, qui en font une sorte de « cas limite ». Elle compte ainsi un nombre très important de communes membres – 85 aujourd'hui, soit le plus important des 14 communautés urbaines de France –, qui plus est d'une taille extrêmement hétérogène – puisque si 26 d'entre elles comptent plus de 10 000 habitants, 11 en comptent moins de 1000. Ce caractère particulièrement composite est renforcé par le poids démographique particulièrement faible de la ville-centre dans cet ensemble, puisque la ville de Lille ne représente que 212 000 habitants sur un total de 1,1 millions. Une fois encore, cette proportion est de loin la plus faible parmi l'ensemble des CU et atténue sensiblement l'évidence de la domination de la ville principale parfois observée (Guéranger 2003). Ces caractéristiques, si elles ne facilitent donc pas la généralisation des processus observés à d'autres structures, donnent par contre à penser les processus d'institutionnalisation des organisations composites de type fédératif à partir d'un terrain extrême⁸⁶. Notre recherche fait assez si elle donne à voir certaines des « conditions formelles »⁸⁷ de l'institutionnalisation de la CU de Lille et formule à partir de là quelques hypothèses qui pourront être mises à l'épreuve d'autres terrains⁸⁸.

Pour mettre à jour ces conditions, nous avons cherché à reconstituer les processus conduisant aux phénomènes que nous observions empiriquement, en procédant ainsi par rétrodiction⁸⁹. Lorsque

⁸⁵ E. Friedberg (1993 : 326) décrit bien cette position moyenne entre un positivisme réducteur et un hyper contextualisme aboutissant à une aporie générale des sciences sociales : « Ce n'est pas parce que les organisations sont anarchiques, désordonnées, sans frontières claires, ce n'est pas parce que les contextes d'action ne se laissent pas classer facilement qu'il faut se laisser aller à un relativisme radical et renoncer à analyser, à chercher à comprendre, à exercer sa raison pour trouver des régularités et pour démontrer les mécanismes sociaux derrière le foisonnement des stratégies de comportement. La difficulté, c'est qu'il faut apprendre à penser les interdépendances floues, les structures provisoires et fluctuantes, l'absence de limites claires et univoques, qu'il faut aussi et peut-être surtout, accepter le caractère limité de notre connaissance ».

⁸⁶ Les réformateurs des années 1960 eux-mêmes considéraient d'ailleurs la CU de Lille comme un cas expérimental en matière de construction de l'intercommunalité, tant cette agglomération incarnait l'« émiettement communal » contre lequel ils voulaient lutter.

⁸⁷ Pour reprendre l'expression de G. Simmel (1999 : 599) « L'un des abâtardissements les plus courants du besoin humain de causalité est de retenir les conditions formelles à la réalisation de certains événements pour les causes positives et productives de ces événements ».

⁸⁸ Nous rejoignons la position d'E. Friedberg (1997 : 300) quant à la capacité de généralisation limitée des savoirs issus de l'observation localisée c'est-à-dire reposant sur des observations empiriques. C'est cette posture modeste qui fonde paradoxalement la scientificité de cette approche, en la soustrayant au domaine de la spéculation, dussent-elle pour cela réduire ses prétentions explicatives : « [...] La reconnaissance de la rationalité limitée de l'action humaine et de la contingence, au sens radical du terme, des construits des jeux à travers lesquels les acteurs règlent leur coopération condamne me semble-t-il, toute volonté de construire une théorie générale des formes de l'action organisée ; elle nous oblige à nous contenter de savoirs partiels, de modèles locaux d'interprétation qui demandent constamment à être enracinés et concrétisés dans une connaissance fine du terrain et de ses configurations, chaque fois spécifiques. L'approfondissement de la compréhension de ces modèles locaux et leur comparaison peuvent certes nous permettre éventuellement d'étendre la "généralité" de ces modèles. Sur leur base, il est toujours possible, d'autre part, de nous hasarder à des spéculations et extrapolations, qui peuvent nous permettre d'arriver à des extrapolations souvent stimulantes, sinon toujours rigoureuses. Mais nous ne sortirions pas pour autant du domaine des conjectures et des hypothèses, et nous ne parviendrions pas à une théorie générale de la structuration des contextes d'action qui nous permettrait des énoncés généraux substantifs sur les formes que prend cette structuration et sur l'évolution de ces formes ».

⁸⁹ Dans sa critique de la causalité en histoire, P. Veyne (1996 [1971] : 201) propose la notion de rétrodiction pour décrire la méthode de recherche de l'historien amené à reconstruire une intrigue *a posteriori*, à partir d'un certain nombre de traces parcellaires mises en récit et en série : « L'historien ne peut prévoir à coup sûr si un roi deviendra impopulaire à cause de sa fiscalité ; en revanche, s'il a entendu de ses oreilles qu'un roi est devenu impopulaire pour cette raison, il n'y a plus à ergoter là-dessus et à prétendre que les faits n'existent pas. [...] Seulement, comme notre connaissance du passé est lacunaire, il arrive très souvent que l'historien se trouve devant un problème très différent :

nous avons constaté la faible autonomie de la CU par rapport aux communes dans ses premières années d'existence, en contradiction avec le projet réformateur, nous avons essayé de comprendre ce qui avait produit ce décalage. A l'inverse, la découverte de conflits importants entre les maires et le président de la CU à la fin des années 1980, avec pour enjeu la répartition des ressources intercommunales, nous a conduit à rechercher la façon dont celui-ci, étroitement dépendant des maires au début de son mandat en 1971, s'en était autonomisé au point d'entrer en conflit ouvert avec la majorité d'entre eux.

C'est au fil de la reconstruction empirique de ces divers processus qu'ont émergé les principaux questionnements et hypothèses de ce travail, l'orientant progressivement vers une problématique en terme d'institutionnalisation.

B. Desseins réformateurs et institutionnalisation de l'intercommunalité

Notre choix d'étudier une communauté urbaine, outre les éléments déjà avancés, a été encouragé par leurs conditions de création relativement atypiques dans l'histoire des réformes intercommunales en France. La loi du 31 décembre 1966 aboutit en effet à créer d'office quatre CU dans les agglomérations de Lille, Lyon, Bordeaux et Strasbourg, rompant en quelque sorte avec le principe de volontariat qui avait prévalu jusque-là et qui sera réaffirmé de nouveau par la suite. Elle semblait ainsi démentir *a priori* la capacité de contrôle des élus locaux sur les réformes intercommunales et constituer un défi pour les approches existantes qui insistent sur cet aspect. Nous avons donc décidé de mener une investigation sur sa genèse politique et administrative, afin de comprendre cette originalité apparente.

Parallèlement à ce point de vue central dont nous espérons qu'il nous donnerait à voir les groupes réformateurs du local à la tâche⁹⁰, le choix du site lillois permettait d'appréhender les conditions de mobilisation des acteurs locaux dans la phase d'élaboration du projet et d'évaluer leur influence sur son contenu final. A la différence de nombreux travaux existants – qui se penchent soit sur la discussion législative des réformes⁹¹ soit sur leur réception locale – nous avons donc opté pour une analyse croisant ces deux niveaux d'observation. Ce jeu d'échelles restitue les interactions constitutives du processus réformateur, rompant ainsi avec une dichotomie local/national qui surévalue la clôture de ces espaces dans les pratiques et les représentations des acteurs (Lagroye 1993).

Outre la genèse du projet de loi sur les CU, ce sont les conditions de sa mise en oeuvre localisée dans l'agglomération lilloise qui nous ont rapidement intéressées. L'opposition putative de la majorité des acteurs locaux au projet⁹² rendait ce processus d'autant plus intrigant. Nous avons progressivement dissocié l'analyse de sa codification formelle de celle de son institutionnalisation. Parler d'institutionnalisation de la CU de Lille, revient à dire que sa transformation en institution – entendue ici dans son acception sociologique comme un ensemble de routines d'action, de normes de comportement et de représentations relativement stabilisées qui orientent les pratiques de ses ressortissants élus et fonctionnaires – est en partie indépendante de la définition de ses objectifs par le législateur, et relève d'abord de ses usages sociaux. Si ces derniers s'inscrivent dans un cadre juridique qui délimite en partie le champ des possibles et offre des ressources de légitimation de leurs pratiques aux acteurs impliqués dans le processus d'interprétation de la réforme, ils ne s'y épuisent cependant pas.

Cette appréhension sociologique du processus d'institutionnalisation inscrit notre travail dans la continuité de plusieurs thèses réalisées depuis les années 1990 (Gillet 1994, Nay 1997), abordant de

il constate l'impopularité d'un roi et aucun document ne lui en fait savoir la raison ; il lui faut alors remonter par rétroaction de l'effet à sa cause hypothétique ».

⁹⁰ Cette fraction de la mouvance réformatrice de la haute fonction publique a été peu étudiée jusqu'alors. La thèse de P. Le Lidec (2001) fait exception, même si celui-ci se concentre en priorité sur le rôle de l'Association des maires de France et sur ses interactions avec le ministère de l'Intérieur.

⁹¹ Délaissant ainsi le plus souvent l'étude de la genèse politico-administrative des projets de loi qui la précède.

⁹² « Putative » dans la mesure où nous montrerons à partir de l'étude des archives d'époque qu'elle ne fut pas aussi franche et intangible que l'histoire officielle de l'institution, écrite *a posteriori*, le laisse à penser.

manière monographique et sociologique les processus qui « donnent corps »⁹³ aux institutions politiques, dans la filiation de la perspective théorique tracée dans l'ouvrage collectif dirigé par Jacques Lagroye et Bernard Lacroix sur le Président de la République (1992). En se penchant sur les conditions d'appropriation locale d'une organisation formelle issue du mouvement réformateur de rationalisation administrative des années 1960 en France, notre étude évoque également celle plus ancienne de Philip Selznick (1966 [1949]) sur les conditions de mise en place de la *Tennessee Valley Authority* – création emblématique du *New Deal*. Celui-ci montre en effet comment la contrainte de légitimation de cette nouvelle structure dans son milieu aboutit à une réorientation progressive de ses fins proclamées, jusqu'à produire des effets contradictoires par rapport aux objectifs réformateurs initiaux. Sans vouloir déflorer les résultats de notre recherche, on peut dire que la première institutionnalisation de la CU a suivi un chemin assez comparable, redonnant informellement aux communes et aux maires les compétences dont elle était censée les dessaisir.

Une fois mis en évidence ce processus qui transforme l'organisation formelle « de papier » en institution, nous nous sommes intéressés aux dynamiques qui continuaient de la travailler, dans la mesure où l'analyse diachronique du gouvernement politique et des politiques publiques intercommunales révélait des variations sensibles dans la dépendance de la CUDL par rapport aux communes, et invitaient à ne pas considérer l'institutionnalisation des débuts comme un résultat définitif, condamnant ensuite l'institution à une sorte de reproduction permanente sur elle-même.

Il nous faut dire ici quelques mots de travaux issus du « néo-institutionnalisme » qui ont largement alimenté notre réflexion sur les processus d'institutionnalisation, même si nos observations empiriques nous conduiront à en critiquer certaines conclusions, notamment sur les conditions du changement institutionnel. Bien qu'il soit « plus facile d'aboutir à un accord sur ce qu'il n'est pas que sur ce qu'il est » (Di Maggio et Powell 1997 : 113), on peut dire pour résumer que l'étiquette « néo-institutionnaliste » a été accolée aux travaux très divers qui se sont multipliés dans les sciences sociales américaines à partir des années 1980 avec pour point commun d'insister sur l'autonomie des institutions sociales, politiques ou économiques, en rupture avec les approches structuralistes ou behavioristes alors dominantes – behavioristes alors dominantes, qui les appréhendaient sur le mode du « reflet » ou comme des arènes neutres dans lesquelles se déployaient les stratégies des acteurs⁹⁴. Si ce mouvement intellectuel fut loin de se cantonner à la science politique⁹⁵, cette dernière prit une part active dans la « redécouverte des institutions » (March et Olsen 1989), qui passa ici par celle du rôle de l'État et de l'histoire de sa construction dans la formation des politiques publiques sectorielles au niveau national⁹⁶ (Evans, Rueschmeyer et Skocpol 1984 ; Steinmo, Thelen et Longstreth 1992). Ces travaux, qui se différenciaient d'autres approches institutionnalistes en économie (North 1990) ou en sociologie (Di Maggio et Powell 1991⁹⁷), en insistant notamment sur le poids déterminant de l'héritage

⁹³ Pour reprendre l'expression de O. Nay (1998 : 313) : « L'institution politique prend corps dès lors que les acteurs sociaux construisent et intériorisent de nouveaux codes, des normes, des usages, des manières d'agir et de penser singulières, par lesquels ils apprennent à composer, à délibérer, à échanger, à se connaître et à se reconnaître, à s'associer ou à se concurrencer ».

⁹⁴ J. March et J.-P. Olsen, deux des membres fondateurs de cette approche, reviennent dans une communication récente sur la rupture institutionnaliste (2005 : 4) : « Institutionalism emphasizes the endogenous nature and social construction of political institutions. Institutions are not simply equilibrium contracts among self-seeking, calculating individual actors or arenas for contending social forces. They are collections of structures, rules and standard operating procedures that have a partly autonomous role in political life ».

⁹⁵ Les enjeux théoriques du néo-institutionnalisme et les différences importantes entre ses différents pôles ont nourri de très nombreux débats sur lesquels il est impossible de revenir ici. Nous renvoyons aux différentes synthèses et entreprises de classements et de synthèses réalisées (A. Stone 1992, Lowndes 1996, Di Maggio et Powell 1997, Hall et Taylor 1998, B.-G. Peters 1999, Théret 2000, Laborier 2003) qui ont notamment abouti à distinguer « trois néo-institutionnalismes » (Hall et Taylor 1998) – l'institutionnalisme du choix rationnel, l'institutionnalisme sociologique et l'institutionnalisme historique – selon la spécificité des objets étudiés, les méthodes mobilisées et leur ontologie de l'acteur, plus ou moins utilitariste ou historique.

⁹⁶ La comparaison des politiques sociales et des conditions de possibilité de la formation des États providence occupent une large place dans ces travaux.

⁹⁷ La faible attention des travaux du pôle sociologique de l'institutionnalisme pour les processus politiques, leur appréhension culturaliste des institutions – entendues dans une acception très large et symbolique – mais également leur faible prise en compte des processus historiques d'institutionnalisation (Hall et Taylor 1998 : 482) nous ont

dans les configurations institutionnelles et sur la construction sociale des préférences des acteurs (Thelen 1999 : 374-377, Théret 2000 : 32⁹⁸), ont été regroupés sous le label d'« institutionnalisme historique » à partir de 1992, date de la parution de l'ouvrage collectif *Structuring politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Steinmo, Thelen, Longstreth) tentant d'en formaliser le point de vue. Ceux-ci ne se contentent pas de répondre positivement à la question « *Do institutions matter?* », mais se proposent d'analyser quand et comment des institutions se forment et, surtout, de quelle manière elles influent les politiques publiques, en restreignant l'espace des choix possibles et pensables pour les acteurs (Pierson 2000b⁹⁹).

La « *path dependence* » est l'un des concepts clefs développé dans ces travaux (Mahoney 2000, Pierson 2000a), afin de rendre compte de la tendance de certains dispositifs institutionnels et/ou de politiques publiques à se pérenniser, indépendamment de leur efficacité initiale ou présente¹⁰⁰. Certaines décisions ou événements fondateurs, souvent anodins, tracerait ainsi des « sentiers » dont il serait ensuite difficile et coûteux de s'écarter. Si ce modèle a le mérite d'éclairer les limites du volontarisme réformateur et d'insister sur le poids contraignant des précédents dans l'action publique (Rose 1990), il a parfois conduit à surévaluer la rigidité et/ou la linéarité de l'ordre institutionnel. Insistant sur ses mécanismes de reproduction, ces théories parviennent difficilement à penser le changement autrement que comme la conséquence de chocs exogènes, faisant sortir les politiques publiques de leur trajectoire, comme un train qui sortirait de ses rails à la suite d'un accident¹⁰¹.

Si la mise en place de la CUDL à la fin des années 1960 semble accréditer cette thèse du poids déterminant de l'environnement institutionnel hérité – ici communal –, nous montrerons cependant que l'institutionnalisation de la réappropriation municipale de l'intercommunalité est loin d'être à l'abri d'inflexions et de remises en cause incrémentales. Cela ne signifie pas que l'ordre institutionnel soit redéfinissable à merci, mais que son maintien – loin des processus d'autorenforcement décrits par les néo-institutionnalistes – implique un certain nombre de conditions, parmi lesquelles l'implication active des maires, qui sont loin d'être automatiquement remplies. C'est donc seulement en incarnant davantage l'ordre institutionnel – qui n'est rien sans les acteurs qui l'interprètent¹⁰², au sens cognitif et théâtral du terme –, que l'on peut saisir ce qui le fait tenir et, par induction, ce qui est susceptible de le remettre en cause. Comme l'avance E. Friedberg (1997 : 10) : « Il ne suffit pas de constater un ordre – une situation stabilisée –, il faut expliquer comment cet ordre est maintenu *hic et nunc*, c'est-à-dire mettre en évidence empiriquement les processus d'interaction et les boucles de rétroaction spécifiques

éloigné de ce courant de recherche où nous avons trouvé peu d'outils mobilisables pour penser notre objet, en dépit d'une échelle de recherche organisationnelle *a priori* plus proche de la nôtre.

⁹⁸ Si les acteurs sociaux de l'institutionnalisme historique poursuivent également des stratégies, leurs préférences sont historiquement construites, complexes, voire ambiguës (Hay et Wincott 1998), à la différence de celles des approches en terme de choix rationnel (Schepfle 1989, North 1990) où l'intérêt des acteurs fait partie des postulats de départ.

⁹⁹ Bien que ces approches semblent « redécouvrir » dans un contexte académique spécifique un État qui n'avait pas véritablement disparu des agendas de recherche en Europe, et en France en particulier, il nous semble qu'il ne faut pas pour autant sous-estimer leur valeur heuristique ajoutée, dans la mesure où elles s'efforcent de mesurer et de conceptualiser les mécanismes de l'influence des institutions, de façon relativement novatrice, en insistant notamment sur les effets de la temporalité ou des séquences d'événements dans les processus d'institutionnalisation. En outre, le vif débat théorique sur la nature des institutions, opposant des conceptions de l'acteur antagonistes, n'a pas eu d'équivalent en France, dans la mesure où le courant du choix rationnel est beaucoup moins largement représenté au sein des sciences sociales qu'aux États-Unis.

¹⁰⁰ Ce modèle de la *path dependence* s'inspire des travaux de certains économistes de l'innovation (David 1986), ayant montré comment certains standards technologiques *a priori* sous-optimaux pouvaient s'imposer malgré tout. L'exemple du clavier Qwerty développé par David fait ici figure d'archétype.

¹⁰¹ Pour une critique de la conception du changement en terme de « *critical junctures* » et de « *turning points* » dans ces approches appliquées à l'analyse de la « transition démocratique », voir M. Dobry (2000).

¹⁰² Comme le souligne R. Scott (1994 : 60), l'un des auteurs du pôle sociologique de l'institutionnalisme : « Although the focus of institutional theory is on symbols and meanings and rules, I believe that it is essential that we not lose sight of the human agents that are creating and applying these symbols, interpreting these meanings, and formulating, conforming to, disobeying, and modifying these rules ».

qui le (re)produisent et l'institutionnalisent »¹⁰³. Il s'agit donc de dépasser la seule invocation rituelle du passé incorporé pour s'intéresser aux conditions sociales de cette incorporation.

La focale resserrée et centrée sur les acteurs que nous avons adoptée permet d'observer ces microfondations de l'ordre institutionnel et les interactions sociales qui lui donnent corps, absentes de nombreux travaux institutionnalistes en raison de leur perspective macroscopique¹⁰⁴. Vue de près et en actes, l'institution apparaît davantage travaillée par des tendances contradictoires. Elle n'a plus le bel ordonnancement et la cohérence que lui confèrent parfois la distance d'observation et les récits des acteurs saisis *ex post* en entretien¹⁰⁵. Nous montrerons notamment qu'une des limites des conceptions homéostatiques des institutions réside dans leur faible prise en compte des effets du renouvellement permanent des individus qui les peuplent. Les nouveaux entrants n'ont en effet aucune raison d'être spontanément socialisés à des normes et à des représentations consolidées au sein d'une institution à un moment où ils lui étaient étrangers. Comme y invitent certains auteurs institutionnalistes eux-mêmes, il faut rompre avec une vision « hyper-socialisée » des acteurs¹⁰⁶ et prendre davantage en compte les effets de leurs modalités plurielles d'insertion dans l'institution d'une part, mais également le rapport réflexif différencié qu'ils entretiennent avec celle-ci. Si les acteurs sociaux sont contraints par un certain nombre de prescriptions qui définissent des comportements appropriés dans l'institution (March et Olsen 1989), ils ne sont pas pour autant prisonniers de celles-ci et ne se privent pas de juger de leur bien-fondé. En ce sens, les institutions politiques n'ont pas le degré d'objectivation d'autres institutions sociales incorporées dès la socialisation primaire (Berger et Luckmann 1986 [1966]), et leurs prescriptions ne vont pas nécessairement de soi pour ceux qui s'y conforment. Les pratiques de subversion de l'ordre institutionnel – intentionnelles ou non – ou la critique discursive dont il peut être l'objet en témoignent.

L'investigation microsociologique sur la longue durée permet donc de remettre en cause l'« iconographie de l'ordre » qui colle parfois aux approches institutionnalistes¹⁰⁷. Elle incite notamment à relativiser la séparation entre des périodes de stabilité institutionnelle et de changement telle qu'elle ressort de nombreux travaux institutionnalistes (True, Jones, Baumgartner 1999). Nous montrerons ainsi que les processus qui modifient ou qui rendent possibles les modifications futures de l'ordre institutionnel intercommunal sont à l'œuvre dans des périodes de stabilité apparente.

¹⁰³ K. Thelen (1999 : 400), après avoir contribué à théoriser l'institutionnalisme historique (1992) est aussi l'une des auteurs qui a le plus insisté sur les difficultés de ces travaux à saisir les microfondations de l'ordre du changement : « Institutional research's traditional focus on continuity and stability is thus maintained, but in some cases this should be combined with greater attention to what specific mechanisms sustain that stability, for it is there that will find clues as to the particular external processes that can produce political opening and change ».

¹⁰⁴ Dans leur réaction anti-behavioriste, ces travaux se sont souvent détournés de l'observation des acteurs en action (Immergut 1996 : 326). Ce point de vue les conduit à sous-estimer les problèmes d'interprétation de l'ordre institutionnel et les effets de la réflexivité des acteurs sociaux par rapport à celui-ci. P. Hall et R. Taylor (1998 : 958) tirent également cette conclusion : « Compared to these other schools of thought [ici de l'institutionnalisme sociologique et du choix rationnel], historical institutionalists have devoted more attention to explaining macro-political outcomes than to developing the micro-logic that links institutional structures to action ». Il nous semble que cette focale assez large explique certaines des difficultés de ce cadre d'analyse à appréhender le changement, dont nous montrerons à partir de l'exemple de la CUDL qu'il est parfois la conséquence de petits changements qui ne produisent pas immédiatement leurs effets les plus visibles.

¹⁰⁵ Sur cet effet de mise en cohérence des pratiques de l'entretien dans l'analyse des politiques publiques, voir P. Bongrand et P. Laborier (2005).

¹⁰⁶ Pour une critique en ce sens de certaines approches institutionnalistes, voir M. Granovetter (1994).

¹⁰⁷ Voir notamment la critique de K. Orren et S. Skowronek (1994) sur ce point. Ces deux auteurs, qui revendiquent leur proximité avec l'institutionnalisme historique, invitent cependant à prendre davantage en compte la pluralité des ordres institutionnels et les effets de leur interaction dans la compréhension des dynamiques de changement. A rebours du modèle de la *path dependence*, ils insistent également sur la persistance de contestations de l'ordre institutionnel une fois celui instauré et appellent à refonder le néo-institutionnalisme sur une remise en cause d'une approche ordonnée des institutions : « Institutions make history by the routine engagement of the tensions and contradictions among their various ordering principles and by their bending and reshaping of each other into patterns of change in time. Layers, not systems; dissonance, not fit; conjunctures, not regularities: These are the point of entry to a genuinely "new" institutionalism » (p. 330).

Le processus d'institutionnalisation de la CUDL, s'il se traduit par la réappropriation de l'institution par les communes dès ses premières années de fonctionnement (**1^e partie**), est donc loin de s'achever avec elle. Cette « première institutionnalisation » est en effet suivie par une longue séquence durant laquelle se succèdent de petites transformations – souvent invisibles pour les élus et non intentionnelles – qui remettent progressivement en cause certains fondements de l'ordre municipaliste instauré lors de la mise en place de la CU (**2^e partie**). Celles-ci se traduisent à la fin des années 1970 par une affirmation inédite de la CUDL autour de son président, renforçant les ressources propres et les marges de manœuvre de ce dernier par rapport aux maires. Loin de consacrer une autonomisation définitive de la CU par rapport aux communes, cette affirmation présidentielle mobilise contre elle les maires des grandes villes, qui parviennent à reprendre le contrôle de l'institution à la fin des années 1980, selon des modalités toutefois sensiblement différentes de celles de la phase d'installation, dans la mesure notamment où ils formalisent davantage les conditions de leur emprise sur les politiques publiques intercommunales (**3^e partie**).

Nous avons donc été conduits à concevoir l'institutionnalisation de la CUDL comme une succession de séquences avec des dynamiques propres¹⁰⁸, appréhendées notamment du point de vue de leurs effets distincts sur *l'autonomie* de la structure intercommunale par rapport aux communes membres.

C. Le processus d'intégration d'une organisation politique fédérative. En allant voir du côté des études européennes

Au fur et à mesure que cette question de l'autonomisation de la CUDL s'imposait, le débat théorique sur *l'intégration*¹⁰⁹ de l'Union européenne (UE) est venu alimenter notre réflexion, de façon analogique¹¹⁰. La CUDL peut en effet être considérée comme une forme particulière d'organisation politique composite à deux niveaux (Pierson et Leibfried 1998), dont le processus d'institutionnalisation devient dès lors comparable avec celui d'autres structures fédératives¹¹¹, pour lesquelles se pose également la question de leur dépendance par rapport aux institutions politiques autonomes qui les constituent.

Les thèses disponibles sur le développement de l'intercommunalité semblent d'ailleurs faire écho, *mutatis mutandis*, aux interprétations théoriques de l'institutionnalisation européenne¹¹². Ainsi, l'anticipation du renforcement de l'intégration intercommunale par les réformateurs fait appel à des postulats assez voisins de ceux du modèle *néo-fonctionnaliste* (Haas 1958), insistant sur les effets d'engrenage (*spill-over*) et sur le renforcement inexorable de l'intégration (Wessels 1997) sous l'effet du développement des échanges et de l'interdépendance produite par les politiques publiques européennes.

La plupart des travaux de science politique sur l'intercommunalité, en mettant l'accent sur le contrôle par les maires de la formation des structures de coopération et sur l'orientation municipaliste des pratiques des élus communautaires (Gaxie 1997, Savary 1998, Négrier et Baraize 2001) évoquent quant à eux les approches *intergouvernementalistes* (Moravcsik 1993). Ces dernières relativisent en effet l'autonomie des politiques publiques européennes et insistent sur le poids déterminant des intérêts des États membres et de leurs arrangements dans la définition des objectifs communautaires.

¹⁰⁸ Si ces séquences seront distinguées en raison de leurs dynamiques d'institutionnalisation spécifiques, elles ne sont pas pour autant séparées les unes des autres par des « *turning points* » mais sont au contraire partiellement intriquées, les processus de changement se construisant dans une certaine continuité par rapport à l'ordre institutionnel précédemment établi.

¹⁰⁹ Entendue comme la capacité de ses organisations (Commission, Parlement, Cour de justice européenne) à élaborer des politiques ou des normes d'actions publiques spécifiques, d'une part, et à influencer les politiques nationales des États membres, d'autre part. Sur l'institutionnalisation de l'UE voir notamment W. Sandholtz et A. Stone Sweet (1998), N. Fligstein, W. Sandholtz et A. Stone Sweet (2001), A. Smith (2004)

¹¹⁰ Sur l'analogie entre des cas a priori éloignés mais soumis à des processus comparables comme alternative au comparatisme « géographique », voir B.-G. Peters (1998).

¹¹¹ Nous avons choisi ce terme neutre qui permet de rassembler fédérations et confédérations.

¹¹² De façon surprenante, les nombreuses recherches sur les processus d'institutionnalisation des organisations de l'UE ne sont pourtant jamais mentionnées dans les travaux sur l'intercommunalité présentés plus haut.

Si l'observation de la CUDL en action tend le plus souvent à accréditer cette lecture réaliste¹¹³ de la coopération intercommunale, laissant aux maires le rôle principal dans la mise à l'agenda et dans l'élaboration négociée des politiques intercommunales, les nombreuses critiques qui lui ont été adressées par les auteurs institutionnalistes (Pollack 1997 ; Pierson et Leibfried 1998)¹¹⁴ nous ont incité à :

- évaluer les effets de certaines politiques intercommunales sur le temps long, notamment les plus imprévisibles susceptibles d'échapper ainsi au contrôle des maires (Pollack 1997) ;
- prendre en compte les obstacles qui peuvent entraver ce contrôle, qui résident notamment dans la complexité et la densité croissante des processus de décision intercommunaux ou encore dans le coût qu'il représente en terme d'implication dans l'institution ;
- envisager la pluralité des investissements de la CUDL par les conseillers communautaires et la possibilité d'une évolution de leurs préférences, sous l'effet d'une socialisation intercommunale (Egeberg 1999, Trondal 2002, Dimier 2002) ;
- mesurer la contribution des fonctionnaires au processus d'institutionnalisation et les conséquences de leurs attentes et de leurs stratégies sur celui-ci.

Les approches institutionnalistes de l'intégration européenne, en tentant de prendre au sérieux les effets propres des institutions une fois créées, fournissent ainsi des clefs d'interprétation transposables à l'analyse de l'institutionnalisation de l'intercommunalité¹¹⁵. Parmi ces travaux, l'étude de P. Pierson (1996) mérite d'être mentionnée, dans la mesure où l'auteur ne s'en tient pas à une évaluation de l'intégration reposant sur les représentations et les récits des acteurs¹¹⁶. Il essaye en effet d'évaluer à partir de l'analyse d'un secteur d'action publique particulier – en l'occurrence celui des politiques sociales, *a priori* le moins intégré de tous et le plus dépendant des États – les contraintes que le cadre communautaire fait progressivement peser sur l'action de ces derniers¹¹⁷. Certains facteurs d'intégration décrits par P. Pierson ressemblent beaucoup à ceux que nous avons observés dans les phases d'affirmation incrémentale de la CUDL, quand le relâchement de la vigilance des maires ou certaines conséquences inattendues du développement des politiques intercommunales profitent au président et à son administration.

Cette approche institutionnaliste, séduisante dans sa critique sociologique du stratégisme sous-jacent à l'intergouvernementalisme, tend cependant à faire de l'intégration institutionnelle un processus tendanciel – dont rend compte l'image du « sentier d'intégration » mobilisée par P. Pierson – qui contraste singulièrement avec les dynamiques erratiques et réversibles que nous avons observées à la CUDL. Certains auteurs ont d'ailleurs souligné le « piège » de la dichotomie intergouvernemental/supranational dans lequel tombaient nombre de ces travaux (Branch et Ohrgaard 1999, Checkel 1999), négligeant d'analyser la spécificité des mécanismes d'institutionnalisation de l'UE et le caractère potentiellement pérenne de certaines situations intermédiaires de souveraineté partagée. D'autres chercheurs (Lequesne 1996 ; Cini 1996, Egeberg 2002) ont montré par ailleurs que les théories intergouvernementalistes comme institutionnalistes tendaient à sous-estimer la variabilité de l'intégration selon les périodes et selon les secteurs d'action publique, et plaident *a contrario* pour une analyse intra-organisationnelle qui pourrait rendre compte de cette diversité et s'attacherait à en

¹¹³ Le terme renvoie ici à l'école réaliste des relations internationales privilégiant l'analyse des négociations et des accords entre gouvernements.

¹¹⁴ Ces derniers leur reproche notamment de surévaluer la cohérence et l'intangibilité des préférences des acteurs nationaux et de privilégier l'étude des moments de négociation – où le poids des intérêts territoriaux représentés est maximal – à ceux de la mise en œuvre, davantage favorables à des processus d'autonomisation et à la réappropriation des politiques communautaires.

¹¹⁵ D. Guéranger (2003) épouse d'ailleurs explicitement cette perspective de recherche institutionnaliste en insistant sur les dynamiques d'affirmation et de légitimation croissante de la coopération intercommunale dans l'agglomération de Chambéry.

¹¹⁶ Reproche que l'on peut adresser à d'autres représentants de ce courant – mais également à D. Guéranger (2003) sur un autre terrain –, délaissant le plus souvent l'observation des pratiques dans l'évaluation de l'intégration (A. Smith 2004 : 36-39).

¹¹⁷ On perçoit à l'évocation rapide des théories sur l'intégration de l'UE qu'elles s'inscrivent dans le débat théorique plus large présenté plus haut sur l'origine et le rôle des institutions dans l'action publique. Elles ont contribué largement à l'alimenter.

comprendre les facteurs. Evaluer les processus d'intégration de l'UE – ou d'une structure intercommunale comme la CUDL – n'implique donc pas de considérer que ceux-ci auraient une finalité globale qui serait la supranationalité (Bulmer 1998) – ou la supracommunalité – ou répondraient à une dynamique d'ensemble.

Ces critiques nous ont incité à adapter nos méthodes de recherche à la complexité qui caractérise également la CUDL et à multiplier les points de vue – temporels et sectoriels – sur l'institution et ses politiques publiques. Son autonomie par rapport aux communes apparaît dès lors comme un enjeu en tension, mettant aux prises des acteurs politiques et administratifs mobilisant des ressources différentes selon les époques et selon les secteurs d'action publique. Si les maires ne maîtrisent pas toujours les effets de leurs stratégies municipalistes et s'ils peuvent parfois se laisser prendre au jeu de leurs responsabilités intercommunales, nous montrerons néanmoins que l'affirmation de la CUDL se produit le plus souvent à leur insu, et que leur implication dans les politiques communautaires peut le plus souvent être corrélée négativement avec le niveau d'autonomie de ces dernières.

D. Le régime de « consensus », énigme puis solution

La CUDL est gérée presque sans discontinuité depuis sa création par un exécutif associant des représentants des principales formations partisanes de gauche et de droite¹¹⁸. Ce gouvernement de « grande coalition », atypique dans le paysage institutionnel français mais qui caractérise la plupart des institutions intercommunales¹¹⁹, a retenu notre attention dès le début de cette recherche. Le déroulement des séances du Conseil, rapidement décrit en prologue, ne laisse en effet de surprendre, tant il déroge aux principes légitimes de compétition partisane et d'expression publique des clivages en démocratie pluraliste.

Les acteurs politiques communautaires ont pris l'habitude depuis 1989 et l'élection de Pierre Mauroy à la présidence de la CU de parler de « consensus » pour qualifier ce mode de gouvernement collégial. Bien que les différentes formations partisanes étaient déjà associées à l'exécutif auparavant, la fin du dernier mandat de son prédécesseur, Arthur Notebart, avait été marquée par son émancipation conflictuelle par rapport aux maires. Aussi, l'arrivée au pouvoir de l'ancien Premier ministre soutenue par les principales formations partisanes de droite, UDF et RPR, est-elle présentée comme un moment de restauration de la concorde intercommunale, donnant à la cogestion partisane une nouvelle légitimité politique. Ce régime politique est en effet présenté sur le mode irénique du dépassement des conflits territoriaux et partisans, au service des intérêts supérieurs de l'agglomération lilloise et de son affirmation internationale¹²⁰. Ce postulat normatif sur les effets positifs du consensus en accompagne un autre sur sa nature cognitive, également répandu chez ses observateurs savants (Lefèvre 1997, Paris et Stevens 2000). Le consensus est ainsi fréquemment assimilé à une vision partagée sur les objectifs de politiques publiques à l'échelle intercommunale.

Nos premières investigations nous ont incité à prendre de la distance avec ces interprétations et à nous concentrer sur la genèse de ce régime politique, en même temps que sur son économie et ses effets sur l'action publique. Loin de découler naturellement de la technicité des enjeux intercommunaux, il apparaît que la régulation consensuelle résulte de la priorité que les conseillers communautaires accordent à la défense des intérêts de leur commune dans cette enceinte et de leur préférence pour des arrangements négociés entre pairs qui limitent le risque de se trouver exclu de la répartition des ressources d'action publique intercommunales. Nous montrerons donc que la légitimation de la coopération intercommunale dans l'agglomération lilloise procède en grande partie

¹¹⁸ A l'exception du mandat 1977-1983 où l'exécutif rassemble uniquement des élus socialistes et communistes.

¹¹⁹ Les 14 CU sont gouvernées par des exécutifs de ce type.

¹²⁰ Ainsi dans l'entretien qui conclut l'ouvrage *La métropole rassemblée* (Communauté urbaine de Lille 1998 : 343-344), P. Mauroy déclare : « En arrivant ici, on n'oublie pas non plus qu'on est élu au second degré. Les appartenances partisanes et les divergences idéologiques deviennent secondaires à côté de ce qui nous rassemble, dès lors qu'on peut se mettre d'accord sur les grandes politiques métropolitaines en matière d'urbanisme, de qualité de vie, de transport. Chacun sait bien que notre tâche collective consiste à assurer le développement urbain, économique et social de l'agglomération. Chacun sait aussi que nous avons des intérêts communs et que dans une partie aux enjeux considérables, nous ne gagnerons qu'unis ».

de la captation des politiques publiques intercommunales par les élus municipaux, elle-même rendue possible par la *dépolitisation de leurs enjeux*.

A force d'être utilisé aussi bien par les acteurs politiques que par ceux qui les observent le terme de dépolitisation est devenu problématique et implique d'être défini pour éviter les confusions. Nous n'entendons pas par là l'« apolitisme », le « pragmatisme » ou le « désinvestissement » de l'intercommunalité par les acteurs politiques – nous montrerons même l'inverse – mais le *processus de désencastrement idéologique et partisan des enjeux et des clivages* qui structurent les échanges entre les professionnels de la politique au sein de la CUDL. Si la politisation traduit à la fois le travail de requalification d'activités sociales diverses en enjeux politiques (Lacroix 1986 : 482-492, Lagroye 2003) et la diffusion parmi les profanes de catégories de classement et d'interprétation du monde produites par des entreprises partisans concurrentes (Garrigou 2002), la dépolitisation accuse les processus inverses, à savoir l'autonomisation des enjeux du champ politique et leur illisibilité croissante pour les profanes. Cette « dépolitisation » n'exclut donc pas les conflits et les luttes entre acteurs politiques sur l'allocation territoriale des crédits, mais enregistre leur moindre homologie avec des « enjeux externes »¹²¹. La régulation consensuelle de la CU est loin d'être dénuée de conflits et le rôle des partis est déterminant pour comprendre l'élaboration des compromis. Néanmoins, ces derniers ne sont presque jamais interprétables en terme d'affrontements sur le sens de l'action publique ou de concurrence entre des programmes. Bien que la conception de la politique comme affrontement entre des convictions et/ou des intérêts sociaux contradictoires pris en charge par des porte-parole soit une construction historique (Garrigou 2003), cette représentation est suffisamment répandue en démocratie représentative pour que l'on puisse parler dans le cas contraire de « dépolitisation ».

Loin de se traduire par un surcroît de politisation des enjeux, l'accroissement des compétences de la CUDL semble inciter les acteurs politiques locaux à désamorcer leurs conflits au sein de cette instance pour mieux s'en répartir les ressources, de plus en plus indispensables à l'exercice de leur mandat de maire¹²². S'il est d'abord apparu comme une variable dépendante dans notre analyse, produit de l'institutionnalisation originelle de la CUDL, le régime de consensus est donc progressivement devenu une variable indépendante, tant ce régime politique apparaît comme la principale entrave à l'intégration intercommunale.

Nous avons donc essayé d'observer la CUDL en croisant ces trois perspectives de l'institutionnalisation, de l'intégration et du régime politique de consensus. Il nous faut désormais revenir sur les méthodes de recherche et la collecte des sources qui ont suscité nos questionnements et servi notre analyse.

III. Eléments de méthodes pour un institutionnalisme incarné

Le changement de focale et de point de vue sur l'institution donne à voir les processus impliqués dans sa construction et son évolution qui resteraient invisibles sans cela. C'est en incarnant davantage l'ordre institutionnel, en travaillant sur son opérationnalisation et sa mise en actes par ses ressortissants – élus et fonctionnaires – que ses contraintes pratiques apparaissent, sous une forme cependant plus ambiguë, moins linéaire et plus différenciée selon les lieux et selon les moments qu'une observation à distance ou reposant exclusivement sur les récits des acteurs pourrait le laisser penser. En ce sens, répétons-le, *les méthodes adoptées changent l'analyse de l'institutionnalisation de l'intercommunalité*. Le point de vue sociologique centré sur les acteurs prémunit contre toute tentation de réifier l'ordre institutionnel et de donner une conception de son emprise trop totalisante et univoque, qui sous-estimerait les frictions, les hésitations mais également les dérobades ou les tentatives de subversion dont il est l'objet.

¹²¹ D. Gaxie et P. Lehingue (1984) distinguent dans leur analyse des élections municipales les « enjeux internes », qui structurent la lutte entre les candidats pour la conquête des trophées et prennent sens à leurs yeux dans le cadre de la compétition politique, et les « enjeux externes », qui renvoient aux questions signifiantes aux yeux des profanes et vont trouver une plus ou moins grande traduction dans la campagne.

¹²² On perçoit là l'un des effets paradoxaux sur l'exercice de leur métier de l'implication croissante des élus locaux dans l'action publique locale qui aboutit à l'atténuation de leur rôle de représentants d'intérêts sociaux contradictoires.

Après avoir levé le voile sur certaines des implications théoriques de cette perspective méthodologique, nous allons revenir ici sur son *modus operandi*¹²³, caractérisé par le pluralisme des outils d'observation et des sources mobilisés, à la mesure de la diversité chronologique des périodes étudiées et de la variabilité des matériaux disponibles pour chacune d'elle. L'analyse de l'institutionnalisation sur le temps long ne va pas sans un certain « bricolage empirique ». Loin de maîtriser la construction de son *corpus* – qui dépend d'abord de l'accessibilité ou de l'existence des sources¹²⁴, le chercheur est souvent obligé de « faire feu de tout bois¹²⁵ » pour combler les pièces manquantes de son puzzle et mettre en intrigue des séquences institutionnelles qui se laissent plus ou moins facilement décrypter.

La diversité de matériaux disponibles selon les périodes étudiées est la principale difficulté à laquelle doit faire face la comparaison diachronique. En effet, le risque est toujours présent de prendre des artefacts méthodologiques produits par le changement de sources d'observation¹²⁶ selon les périodes pour des différences dans les séquences elles-mêmes. Une certaine réflexivité par rapport aux différentes sources mobilisées et à leur combinaison s'impose donc. Parce qu'elle est la plus favorable au croisement de méthodes, la période contemporaine permet ce travail réflexif sur les données. Ainsi, les écarts constatés entre les propos tenus lors d'une réunion et saisis par observation directe et leur restitution dans le procès verbal officiel pourront mettre en garde devant le travail d'ordonnement et de mise en ordre qui les caractérise, et conduire à utiliser ces sources avec cette dimension à l'esprit quand elles sont les seules disponibles pour comprendre une période révolue.

A. Le recueil du matériel documentaire et l'accès aux archives

Une fois la recherche documentaire et la revue de la littérature sur l'intercommunalité et la CUDL réalisées, nous nous sommes mis en quête de documents de première main pour reconstituer la genèse de la loi sur les CU et étudier les conditions de sa déclinaison dans l'agglomération lilloise. Nous avons pour cela exploré différentes pistes qui ont plus ou moins abouti. Comme nous l'avons dit précédemment, nous souhaitons croiser les points de vue locaux et nationaux sur la mise en place de l'institution, afin de ne pas cantonner l'étude de la CUDL sur le terrain de l'organisation, même s'il constitue le point focal de notre analyse¹²⁷.

De façon inattendue, nous avons rencontré beaucoup plus de difficultés pour travailler sur les archives de l'institution intercommunale que pour explorer celles du ministère de l'Intérieur ou de la préfecture du Nord. Ces difficultés étaient dues à la fois aux conditions d'archivage difficiles de la CUDL dans les premières années et à la réticence du responsable du centre de documentation à nous laisser accéder aux dossiers disponibles, en dépit de leur communicabilité passé le délai de confidentialité de 30 ans¹²⁸. Progressivement, grâce à notre statut de stagiaire et aux recommandations

¹²³ Précisons que cette présentation méthodologique liminaire sera complétée par des « notes méthodologiques » insérées dans le développement, notamment en début de chaque partie et plus précisément consacrées aux matériaux mobilisés dans chacune d'elles.

¹²⁴ On ne souligne peut-être pas assez souvent que toute recherche sur une institution ou sur une politique publique s'appuie sur le témoignage des « survivants » et que cet échantillonnage « aléatoire » échappe largement au chercheur. Plus la politique étudiée est éloignée dans le temps plus se réduit l'échantillon des témoins sans possibilité de contrôle pour l'enquêteur. Quand nous nous sommes intéressés à la mise en place de la CU en 1968, nous avons dû composer avec cette donnée biologique qui veut que les témoins vivants étaient à l'époque les acteurs politiques les plus jeunes, ce qui n'est pas sans effet sur leur position à l'époque et donc sur la nature de leur point de vue.

¹²⁵ Pour suivre la recommandation de J.-P. Olivier de Sardan (1995 : 90) « L'enquête de terrain fait feu de tout bois. Son empirisme est résolument éclectique, et s'appuie sur tous les modes de recueil de données possibles ».

¹²⁶ Plutôt les archives pour les périodes éloignées (pour nous la création de la CU dans les années 1960), les entretiens et les archives dans les périodes intermédiaires, et les entretiens et l'observation directe pour la période contemporaine.

¹²⁷ Pour une approche en ce sens de l'ethnographie, tenant compte de l'articulation des échelles, voir S. Beaud et F. Weber (1998 : 299) et leur protocole pour une « ethnographie sociologique ».

¹²⁸ On touche ici aux limites de la loi sur l'accessibilité des archives administratives, quand le chercheur ne peut la faire respecter qu'en saisissant une commission d'arbitrage qui rend son délibéré après plusieurs mois et se plaçant dans une situation de conflit inextricable avec ceux dont il dépend ensuite pour la communication de ces pièces.

de nos appuis dans l'institution, nous avons obtenu les revues de presse et les différents comptes-rendus des premières réunions du conseil et du bureau, qui représentaient le minimum indispensable à notre recherche. Nous n'avons pu obtenir cependant de documents administratifs de première main du secrétariat général ou du président, malgré nos diverses tentatives¹²⁹.

Nous avons compensé en partie cette absence grâce à la richesse des archives du ministère de l'Intérieur et de la Préfecture du Nord que nous avons pu consulter sans entraves¹³⁰. Pour le ministère de l'Intérieur, directement impliqué dans la fabrication du projet de loi, nous nous sommes appuyés sur l'inventaire réalisé par la mission des archives du ministère, sur lequel figuraient de nombreuses entrées relatives à celui-ci et à sa discussion parlementaire. Si les cartons d'archives consultés sont toujours le résultat d'un tri qui échappe au chercheur, la présence des correspondances avec les préfets ou les élus locaux, les notes des collaborateurs de cabinet ou encore les comptes-rendus du groupe de travail ont constitué des sources de première main suffisamment riches pour retracer la genèse de la loi et de son application locale. Les archives de la Préfecture du Nord, déposées au centre des archives départementales du conseil général du Nord, ont été également explorées, donnant à voir le rôle important du préfet dans la mise en œuvre, mais également les attitudes fluctuantes des élus locaux par rapport au projet, à travers les nombreux rapports des Renseignements généraux qui y figurent. Ces derniers, qui doivent être appréhendés avec prudence, dans la mesure où ils émanent de l'une des parties impliquées dans le processus réformateur, valent au moins autant pour ce qu'ils nous disent des attentes préfectorales – et gouvernementales – que pour les informations qu'ils livrent à propos des élus locaux face à la réforme.

Pour analyser la longue séquence qui court entre la création de la CU et la fin des années 1980, nous ne pouvions plus nous appuyer sur les archives ministérielles. Nous avons donc essentiellement mobilisé la presse locale, les comptes-rendus de réunion du conseil et du bureau¹³¹ et les témoignages de fonctionnaires et d'élus. Cette période fut probablement la plus difficile à étudier dans la mesure où nous ne disposons pas d'archives administratives, et où la distance importante sollicitait la mémoire des témoins, une mémoire largement façonnée par ce qui était advenu à la fin des années 1980, à savoir la délégitimation du président A. Notebart et sa succession conflictuelle par P. Mauroy.

Outre ces archives officielles, notre immersion dans l'institution nous a permis de glaner directement auprès des services ou de nos contacts des documents administratifs ou des comptes-rendus de réunions. C'est en ce sens que les apports d'une présence dans l'institution ne se limitent pas à l'observation instantanée. Les relations nouées permettent en effet de faciliter la collecte de ressources documentaires indispensables à la compréhension de périodes révolues¹³². Nous avons par exemple obtenu de l'un des services de la DRH dans lequel nous effectuions notre stage une liste recensant les qualifications initiales des cadres communautaires selon leur date d'entrée dans l'institution, que nous n'aurions jamais pu obtenir de l'extérieur.

Il nous faut désormais revenir sur les conditions de cette immersion ethnographique¹³³ de presque 24 mois¹³⁴ qui constitue la principale originalité méthodologique de notre travail. Cette

¹²⁹ Nous avons également sollicité la mairie de Lille, largement impliquée dans le transfert, la fédération du parti socialiste du Nord et même la famille du premier président, sans plus de résultats.

¹³⁰ La plupart des documents avaient dépassé le délai de 30 ans et nous avons obtenu toutes les dérogations nécessaires pour consulter certains documents sur le personnel.

¹³¹ A raison d'une centaine de pages par compte-rendu de conseil et de cinq à six conseils par an, on arrivait pour les 35 années que couvre notre étude à environ 15 000 pages. Nous avons donc procédé à une méthode d'échantillonnage en choisissant d'analyser 3 comptes-rendus du conseil d'une année sur deux, avec une attention particulière pour les années électorales ou pour les séances consacrées au budget. La revue intégrale des comptes-rendus par la presse locale nous permettait par ailleurs d'identifier certains conseils qui semblaient mériter une investigation approfondie.

¹³² R. Payre et G. Pollet (2005) parlent d'« ethnographie socio-historique » pour décrire la méthode visant à s'immerger dans l'institution pour collecter des matériaux de première main. Voir également B. Russel (1994 [1988] : 140).

¹³³ Selon O. Schwartz (1993 : 265), « la qualité ethnographique peut s'appliquer à tout type d'enquête qui repose sur une insertion personnelle et de longue durée du sociologue dans le groupe qu'il étudie ».

¹³⁴ Nos premières observations directes ont eu lieu en mars 2001, date de l'acceptation de notre statut de stagiaire. Elles ont pris fin en juin 2003, moment de nos dernières présences au sein de la CU, souvent pour y rencontrer certains

observation a été intermittente. Nous avons alterné des phases de présence quotidienne pendant plusieurs semaines, et d'autres où nous ne venions que pour assister à une réunion¹³⁵.

B. L'immersion au sein de la CUDL et la perspective ethnographique

Les exemples d'immersion et d'observation directe sont rares dans l'analyse des institutions ou des politiques publiques, en dépit de quelques exemples récents notamment consacrés à la *street-level bureaucracy* (Dubois 1999). La plupart des travaux s'appuient sur des recherches documentaires et sur des entretiens avec les élites politiques et administratives, ce qui n'est pas sans conséquence sur le type d'analyses produites. P. Bongrand et P. Laborier (2005) font ainsi l'hypothèse que l'usage non questionné des entretiens comme source empirique exclusive dans de nombreux travaux de politiques publiques est probablement responsable de la fréquence des conclusions cognitivistes dans ce champ de recherche, sous-estimant les effets de mise en ordre inhérents à ce type d'interaction, en même temps que la distance qui sépare les représentations qui peuvent être dégagées de leur rapport à la pratique. L'observation directe, en donnant à voir les acteurs en action et en interaction permet de limiter certains de ces biais.

Aussi, elle semble particulièrement appropriée pour étudier les terrains *a priori* les plus fermés, où l'on risque de buter en entretien ou par questionnaire sur des réponses convenues. Comme l'avance O. Schwartz (1993 : 267) :

« Une raison d'être majeure de l'ethnographie est l'accès sans équivalent qu'elle donne aux pratiques non officielles, celles qui probablement ne seraient pas évoquées dans un questionnaire ou une interview. [...] Le "non officiel" de la vie quotidienne comporte à la fois du refoulé, de l'implicite, du mal connu parce que trop familier, du " trop banal " pour être dit. Il y a là tout un champ d'exploration possible ».

C'est le cas de la CUDL, dont l'exposition publique est particulièrement faible, et dont la régulation politique interpartisane atypique incite les acteurs à la discrétion¹³⁶.

L'observation directe prend place dans un contexte institutionnel particulier qui n'est pas sans incidence sur les processus observés. Notre immersion a débuté au moment de la réélection de Pierre Mauroy à la présidence de la CU en avril 2001. Nous aurions souhaité pouvoir la commencer un peu plus tôt, afin d'observer un contexte de fin de mandat, mais le délai d'acceptation de notre demande de stage ne l'a pas rendu possible. La longue durée de l'observation a permis de dissiper certains effets propres à la période qui suit le renouvellement, dont certains – comme la présence plus assidue des élus aux premières réunions de commissions – nous étaient par ailleurs signalés par les fonctionnaires. Le contexte post-électoral qui a marqué notre immersion était par ailleurs propice aux réconciliations et à l'euphémisation des conflits, comme une comparaison avec d'autres périodes que nous avons étudiées de manière indirecte, le laisse à penser.

fonctionnaires de façon informelle ou pour assister à des réunions dans l'objectif de vérifier le plus souvent certaines hypothèses. Notre présence au sein de l'institution fut cependant la plus soutenue entre avril 2001 et juillet 2002. Nous avons arrêté l'observation ainsi que la réalisation d'entretien quand nous avons eu l'impression d'une « saturation empirique », qui intervient quand les nouveaux éléments recueillis sur le terrain n'enrichissent ni ne démentent l'interprétation. Sur la notion de saturation, voir Glaser et Strauss (1967).

¹³⁵ Après quelques mois d'immersion, nous recevions directement dans notre casier les calendriers des différentes réunions auxquelles nous pouvions assister et nous étions davantage en mesure de sélectionner celles qui pouvaient nous apprendre des éléments nouveaux ou nous permettre de vérifier certaines hypothèses. Notre dernière période d'immersion soutenue, une fois construites les principales grilles d'interprétation de ce travail, fut davantage orientée par cet objectif de vérification.

¹³⁶ O. Nay (2002 68) : « [...] L'observation des séances plénières de l'assemblée apporte peu d'informations sur le travail qu'effectuent les élus. Soumises à la publicité des débats, empreintes de solennité et concentrant la discussion sur les projets les plus importants (budget, programmations contractualisées, orientations de programmes, etc.), elles rendent difficilement compte des comportements officieux des conseillers régionaux, notamment de leurs interventions destinées à défendre les projets territoriaux. A l'écart des principes philosophiques de la représentation politique qui réprouvent toute action engagée par un élu au profit de ses propres électeurs, la défense de ces projets emprunte des voies non officielles et ne donne lieu à aucune publicité. L'analyse du travail individuel effectué par les élus implique de revenir, pour cette raison, au fonctionnement ordinaire de l'institution régionale, en particulier à la participation aux commissions, aux relations informelles avec les agents de l'administration et aux contacts directs avec l'entourage du président ».

Précisons enfin que nous n'avons pas cherché à réaliser une « ethnologie » de la CUDL et de ses acteurs qui aurait consisté à nous étonner de ses rituels ou de ses emblèmes, appréhendés pour eux-mêmes, ou à nous mettre en quête de sa « culture »¹³⁷. Les rites ne nous ont intéressé que dans la mesure où ils étaient des « rites d'institution » (Bourdieu 1982), en lien avec notre problématique de l'institutionnalisation. Nous ne voulions pas non plus réaliser une sociologie de cette organisation qui, en dépit de son intérêt, aurait impliqué une autre perspective de recherche et nous aurait amené à travailler sur l'ensemble des catégories de personnel et pas seulement l'élite administrative et ses interactions avec les élus, comme nous l'avons fait. Nous nous en tiendrons aux aspects de l'organisation qui éclairent notre problématique de l'institutionnalisation et de l'intégration, laissant volontairement de côté d'autres éléments.

C. L'entrée dans l'institution et l'obtention d'un statut de « stagiaire »

Nous avons donc sollicité la réalisation d'un stage en CUDL, en adressant une première demande spontanée à Pierre Mauroy, comme il est de coutume de le faire dans ces cas-là. Dans notre courrier, nous exposons de façon assez générale l'objet scientifique de notre démarche : mieux comprendre le fonctionnement d'une structure intercommunale à un moment où elles étaient concernées par l'application de la loi Chevènement de juillet 1999 qui accroissait sensiblement leurs prérogatives. Il nous semblait en effet que notre immersion ne serait profitable que si nous pouvions disposer de suffisamment de liberté de mouvement pour observer différents secteurs de l'institution, remettant en cause l'intérêt d'une observation participante dans un seul service, qui nous y aurait forcément cantonné.

Ce premier courrier est resté sans réponse. Devant ce silence nous avons sollicité l'épouse de B. Roman – président du groupe socialiste en CUDL et proche de Pierre Mauroy – qui travaillait avec un membre de notre famille, afin qu'elle relaye notre demande. Notre courrier a cette fois-ci atteint son but puisque nous nous sommes vu proposer un rendez-vous avec la directrice des ressources humaines (DRH) quelques semaines plus tard, afin d'envisager les conditions pratiques de réalisation d'un stage de longue durée. Si cette « recommandation » d'un élu influent de la CU fit office de sésame, nous avons craint qu'elle n'influe sur notre perception par les fonctionnaires chargés de nous accueillir et crée une certaine appréhension à nous parler. Plusieurs éléments laissent cependant à penser que cet élément a peu joué, ou de façon très éphémère. D'abord parce que la plupart des fonctionnaires rencontrés ou observés ne connaissaient pas l'existence de cette recommandation. Ceux qui la connaissaient, la DRH ou le directeur général des services, semblent l'avoir oubliée après quelques semaines. Ainsi, il est arrivé plusieurs fois qu'ils critiquent devant nous l'action de B. Roman ou d'autres élus socialistes, ce qui constitue probablement la meilleure illustration de la faiblesse du lien qu'ils nous prêtaient avec celui-ci. Le peu d'intérêt de ce dernier pour notre démarche une fois l'intercession en notre faveur réalisée nous facilita la tâche. L'un des avantages d'une présence de longue durée dans l'institution est par ailleurs de permettre aux acteurs observés ou qui se confient à l'enquêteur d'éprouver concrètement qu'ils ne courent aucun risque à le faire. Nous avons d'ailleurs pris soin de ne jamais faire état auprès d'un fonctionnaire ou d'un élu de propos tenus par un autre

¹³⁷ Pour une critique en ce sens de l'exotisme contenu dans certains travaux récents d'« ethnologie politique » (voir notamment M. Abélès sur l'Assemblée nationale (2000)), nous renvoyons à la conclusion de l'ouvrage de B. Latour, enquête ethnographique sur le Conseil d'Etat (2002 : 261) : « Tout semble donc faciliter le travail de l'enquêteur qui peut se croire autorisé à parler de tribu, de rituels, de sacrifice, de symbole, de mystères à propos des conseillers d'État et de leurs pratiques ésotériques. [...] Pourtant, une fois la minute d'amusement passée, une fois effacé le sourire narquois, une telle attitude n'aboutirait qu'à cette forme détestable d'exotisme qu'on peut appeler l'occidentalisme. En associant l'enquête avec la mise à distance, l'ethnographe des sociétés contemporaines ne ferait que reproduire les péchés de l'ancienne anthropologie qui ne pouvait étudier les autres peuplades qu'à raison de leur éloignement. Même si le Palais Royal nous semble étrange, il faut résister à cette étrangeté de pacotille comme aux mirages de l'orientalisme et aux chinoiseries de l'insondable Asie. Pour faire son travail, l'ethnographe ne peut se contenter de traiter ses contemporains, ses voisins de palier, aussi mal que l'on a traité jusqu'à présent les peuples lointains, c'est à dire en les appréhendant sur le mode de la culture et en s'efforçant de leur trouver des mythes, des rituels, des conduites symboliques et autres structures inconscientes ».

enquêté, afin de ne pas risquer d'hypothéquer la position de « tierce-personne »¹³⁸ que nous essayions progressivement d'acquérir.

Le profil de la DRH¹³⁹ et sa bienveillance pour notre démarche ont largement facilité les conditions de notre observation. Elle admit en effet que nous n'ayons d'autres missions que celle d'observer le fonctionnement de la CU, ne nous demandant d'autre contrepartie que la réalisation de la thèse¹⁴⁰. Elle nous accorda un stage d'observation sans précision de durée et sans contrainte de présence, même s'il fut convenu dès le départ qu'il serait assez long. Outre la mise à disposition d'un espace de travail au sein de son service, où nous pouvions attendre les réunions, prendre des notes, ou discuter avec les agents administratifs, elle nous aida à prendre nos premiers contacts et à légitimer notre présence auprès des autres directeurs. Si ce soutien fut incontestablement un atout, il aurait pu, de la même manière que celui de B. Roman, conduire à ce que nous soyons perçus comme un représentant de ce service. La popularité dont elle bénéficiait dans l'institution au moment de notre immersion¹⁴¹ a joué en notre faveur. Nous avons également bénéficié de la complicité d'un ancien camarade de science-po devenu fonctionnaire communautaire pour nous aiguiller et nous présenter à des fonctionnaires. Il devint bientôt l'un de nos informateurs privilégiés et un complice de cette recherche.

Ce statut de stagiaire s'est souvent révélé un atout dans les situations d'observation directe. Si, lors des premières réunions administratives auxquelles nous assistions, le directeur, qui nous avait invité, commençait le plus souvent par expliquer notre présence aux autres fonctionnaires, il nous semble que notre identité s'est souvent fondue ensuite dans celle des nombreux autres stagiaires en formation que la CU accueille en permanence. Il arriva d'ailleurs fréquemment que nous soyons présenté comme « stagiaire » ou que des fonctionnaires que nous avons pourtant rencontrés en entretien nous demandent comment se passait notre « stage »¹⁴². Quand l'objet de notre présence était mieux perçu, nous étions identifiés comme étudiant. Ce statut est également propice à l'observation dans la mesure où il accreditte l'idée chez les acteurs de son caractère anodin et sans retombées¹⁴³, ce qui relativise l'importance pour eux de contrôler leurs discours et leurs attitudes, ou de les mettre en conformité avec une représentation du comportement légitime. Cette remarque pose la question plus générale de la capacité des fonctionnaires observés à modifier leur attitude en fonction de notre présence. Si dans un premier temps la présence du chercheur peut amener ces derniers à policer leurs propos, cet ajustement de comportement ne résiste pas à la durée, dans la mesure où il est trop coûteux au regard de l'importance présumée des enjeux¹⁴⁴.

¹³⁸ Selon O. Schwartz (1993 : 279), un enquêteur peut acquérir cette position « d'interlocuteur à la fois proche et hors du jeu, à qui l'on dit ce qu'on ne dirait pas à d'autres », en donnant un certain nombre de gages de savoir-vivre et en montrant qu'il ne menace pas la position ou la réputation de ceux qu'il observe.

¹³⁹ Titulaire d'une licence de philosophie, elle manifestait un intérêt personnel pour la sociologie des organisations.

¹⁴⁰ Nous n'avons pas pu échapper par la suite à la rédaction de quelques comptes-rendus de réunions de direction générale notamment. Ces demandes des directeurs généraux traduisaient la naturalisation de notre position de « stagiaire », dans la mesure où cette tâche est habituellement demandée aux élèves administrateurs territoriaux en stage de formation en CU.

¹⁴¹ Elle avait remplacée quelques mois auparavant un prédécesseur en conflit ouvert avec l'ensemble des directeurs des services techniques de l'institution et bénéficiait d'un préjugé favorable de ces derniers.

¹⁴² Le fait de réaliser un entretien n'est pas véritablement distinctif dans la mesure où les élèves fonctionnaires doivent produire un rapport de stage et sont amenés dans ce cadre à interroger des fonctionnaires communautaires sur leurs pratiques.

¹⁴³ Sur les avantages de la position d'étudiant dans les enquêtes ethnographiques, voir S. Beaud et F. Weber (1997)

¹⁴⁴ Comme le souligne de nouveau O. Schwartz (1993 : 278) « Immérgés dans leur vie quotidienne, les enquêtés n'ont ni la possibilité, ni raison de se soustraire aux exigences, aux engagements et aux activités qui sont les leurs habituellement, parce que dans bien des cas leur intérêt à les maintenir l'emportera sur celui qu'ils pourraient avoir à leurrer le sociologue ou à se leurrer eux-mêmes pour répondre à celui qu'ils croient avoir en face d'eux. Ils peuvent le faire momentanément, sous l'effet des perturbations déclenchées par son arrivée, mais ils ne le feront pas dans la durée, qui définit précisément l'espace de l'enquête : progressivement, l'évènement que constitue sa présence perdra de son importance, les jeux et les enjeux de la vie quotidienne reviendront au premier plan, et bien des aspects du cours du monde se dérouleront en face de lui comme devant n'importe quel membre de la "tribu" ».

D. L'observation des réunions politiques : la posture du « passe-muraille »

Une fois notre stage d'observation accepté, nous avons rencontré les principaux directeurs de services pour leur présenter rapidement notre démarche, et leur demander de participer aux réunions de leur service¹⁴⁵ ainsi qu'aux réunions de commissions, auxquelles participent élus et fonctionnaires et dans lesquelles sont présentées les projets de délibérations d'un secteur d'action publique avant d'être soumis au conseil. Si nous étions observateur à découvert dans les réunions de fonctionnaires, nous avions par contre un statut *incognito* dans ces réunions d'élus¹⁴⁶. Nous jouions de notre connaissance de certains fonctionnaires pour ne pas attirer l'attention des élus sur notre présence¹⁴⁷. Des salutations ostensibles à l'unique fonctionnaire que nous connaissions parfois dans une réunion suffisaient à ce que personne ne nous demande les raisons de notre présence. Nous avons aussi bénéficié du fait qu'il est souvent trop coûteux de risquer de commettre une « gaffe » en demandant de décliner son identité à quelqu'un que l'on pourrait devoir connaître, pour nous introduire dans un grand nombre de réunions dans lesquelles nous n'avions pas été invités. Sur les dizaines de réunions de commission auxquelles nous avons participé, il n'est jamais arrivé que quelqu'un nous demande de décliner notre identité. A deux reprises seulement, nous avons pu observer un vice-président demander au directeur de services assis à ses côtés qui nous étions¹⁴⁸. Cette observation *incognito* a impliqué certaines stratégies corporelles afin de ne pas se faire repérer : s'asseoir à côté des fonctionnaires, se placer hors du champ de vision des principaux vice-présidents – qui connaissent le mieux les fonctionnaires qui appartiennent au service – ou encore marquer des signes de relative indifférence par rapport aux propos tenus, en décalant notamment la prise de note par rapport aux interventions pour ne pas donner l'impression d'être à l'affût. Il y a ensuite un effet cumulatif dans la capacité d'accès aux réunions dans la mesure où il était plus facile de participer à celles-ci une fois qu'on y a été vu. Nous avons pu constater également qu'une fois que nous avons participé à une réunion, il était entendu pour les fonctionnaires que nous pouvions assister aux suivantes, bénéficiant d'une sorte d'effet du précédent.

Nous avons suivi une progression dans l'observation des réunions, allant en quelque sorte des plus ouvertes aux plus fermées. Une fois le terrain des réunions administratives et des commissions écumé, nous avons sollicité le directeur général des services afin d'assister aux réunions du bureau, regroupant les membres de l'exécutif à huis clos. Comme nous le verrons, c'est dans cette instance que se déroulent les dernières transactions politiques avant le conseil et que se réalisent les derniers arrangements. Est-ce à cause de la bonne relation qui s'était instaurée avec le directeur général des services ? Toujours est-il que celui-ci répondit favorablement à notre demande – en accord avec le directeur de cabinet de Pierre Mauroy. Cette décision surprit jusqu'à nos informateurs tant cette instance est nimbée d'une atmosphère de secret et reste difficilement pénétrable, même pour les fonctionnaires de l'institution¹⁴⁹. Assis à côté des directeurs de services, légèrement en retrait, nous avons pu observer *incognito* cette réunion dans laquelle s'expose le mieux l'économie pragmatique du

¹⁴⁵ Ce à quoi ils répondirent de façon assez inégale. Nous avons ainsi noué une relation privilégiée avec le directeur du service de la voirie, par ailleurs responsable de la conduite d'un « chantier de modernisation des services » au moment de notre immersion. Ce dernier nous convia à l'ensemble des nombreuses réunions organisées à ce sujet et échangea à de nombreuses reprises avec nous sur les aléas de cette réorganisation, que nous évoquerons dans notre dernier chapitre. L'accès à certains services, notamment de l'aménagement et de l'urbanisme, fut rendu plus compliqué par un moins grand intérêt pour notre démarche et par une organisation plus lâche des réunions de ces services, qui ne connaissaient pas la périodicité de celles des services techniques, dans lesquelles il fut dès lors plus facile de s'insérer.

¹⁴⁶ A.-M. Arborio et P. Fournier (1999 : 92) notent avec raison l'oscillation permanente entre la position d'observateur à découvert et d'observateur *incognito* qui caractérise l'immersion ethnographique, dans la mesure où la circulation sur le terrain confronte les chercheurs à des personnes informées de son statut et à d'autres qui ne le sont pas.

¹⁴⁷ Notre présence régulière au restaurant communautaire était importante ici, dans la mesure où elle nous permettait d'être visuellement identifié par un grand nombre de fonctionnaires et de passer ensuite inaperçu auprès d'eux quand nous assistions à une réunion.

¹⁴⁸ Lors de la réunion de la commission « grands équipements sportifs » du 9 novembre 2001, nous avons ainsi saisi les propos de la vice-présidente demandant à son directeur qui nous étions, ajoutant angoissée : « Il n'est pas journaliste au moins ? ».

¹⁴⁹ Y assistent les directeurs de service.

consensus. Notre présence répétée dans cette instance nous a par ailleurs permis d'obtenir les procès verbaux exhaustifs de ces réunions qui ne sont pas diffusés en dehors de ses participants.

Notons également que contrairement à d'autres situations d'observations ethnographiques, nous pouvions prendre des notes de façon relativement discrète, dans la mesure où d'autres fonctionnaires le faisaient également.

Si nous avons eu la chance de pénétrer de nombreux lieux, certains nous sont cependant restés interdits. Du côté des réunions administratives routinières, nous n'avons pas pu participer malgré nos demandes à la réunion dite « de coordination administrative », qui réunit les principaux directeurs de services et le directeur de cabinet pour faire le point sur les principaux dossiers et pour préparer l'ordre du jour du conseil. Le fait que cette réunion se tienne en très petit comité (quatre ou cinq personnes) et qu'y transparaissent probablement la porosité de la frontière entre les hauts-fonctionnaires et la direction politique de la CUDL – à rebours d'une éthique professionnelle valorisant plutôt l'autonomie – explique probablement cette réticence. De même, nous avons rencontré des obstacles pour assister aux réunions des groupes politiques puisque, si notre présence fut exceptionnellement admise au sein du groupe socialiste et du groupe des Verts, nous nous sommes vu systématiquement refuser l'accès à celles du groupe GADEC et de l'UMP.

E. Informateurs ou complices de recherche ?

Outre cet accès privilégié aux réunions administratives et politiques, l'immersion prolongée dans la CU nous a permis de nouer des relations privilégiées avec certains fonctionnaires qui sont devenus des informateurs, c'est-à-dire des interlocuteurs réguliers contribuant directement à notre recherche en l'alimentant en données et avec lesquels nous pouvions discuter de nos principales hypothèses, notamment à la fin de notre période d'immersion. Cinq personnes peuvent être considérés comme appartenant à ce cercle, parmi lesquels quatre fonctionnaires, et l'assistant d'un groupe politique. Nous aurions aimé bénéficier d'un contact privilégié parmi les élus mais une tentative auprès d'une jeune élue que nous connaissions a échoué, en raison du désinvestissement assez rapide de cette dernière dans son mandat, révélant par ailleurs les difficultés pour un conseiller simple de s'investir en CU. Tous sauf un parmi ces informateurs avaient environ notre âge, quatre avaient suivi une formation universitaire en science politique ou en sciences sociales¹⁵⁰, ce qui a facilité nos relations et explique pour partie leur disposition à la réflexivité et à un niveau élevé de conscience discursive sur les pratiques institutionnelles (Giddens 1987). A l'inverse de certains propos¹⁵¹, nous avons rencontré de nombreux acteurs prompts à développer une lecture critique et distanciée de l'institution dans laquelle ils officiaient, pour peu que s'instaure un échange confiant avec l'enquêteur et que celui-ci ne se pose pas comme un juge des pratiques. Si nous nous sommes gardé d'exposer trop précocement nos hypothèses ou nos problématiques de recherche, nous avons progressivement considéré nos informateurs comme des collaborateurs à part entière de notre recherche¹⁵², dont la compétence sur l'institution n'était pas fondamentalement différente de la nôtre.

Les supports d'expérimentation sont trop peu nombreux en sciences sociales pour pouvoir se passer en fin de parcours du point de vue – qui doit être analysé en tant que tel et dans une perspective réflexive – des acteurs sociaux sur ses hypothèses. Nous rejoignons ici E. Friedberg (1997 : 322) quand il avance :

« Loin de ne constituer qu'une formalité à la fin de l'enquête, elle [la restitution des résultats aux acteurs] est un dispositif de recherche essentiel qui permet une itération supplémentaire et souvent essentielle sur le terrain de l'interprétation. La réaction des intéressés devant la communication et la mise en évidence de

¹⁵⁰ Quatre sur cinq avaient suivi un cursus dans un institut d'études politiques et deux étaient titulaires d'un DEA. Celui qui fut probablement notre principal informateur si l'on s'attache au nombre de discussions que nous avons eues et à leur durée était titulaire d'un DEA en sociologie des organisations.

¹⁵¹ Nous nous dissociions pour une fois d'H. Becker (2002 : 334) quand il avance : « Interpréter comme des phénomènes sociologiques les événements de la vie quotidienne dans un département d'université ou dans un institut de recherche n'est pas du goût des gens qui dirigent ces institutions ou qui en vivent et en profitent ; car, comme toutes les institutions, les universités et les instituts ont leurs mythes et croyances sacrées, que leurs membres ne veulent pas voir soumis à une approche sociologique sceptique ».

¹⁵² Cette posture visant à considérer ses informateurs principaux comme des collaborateurs de recherche renvoie au travail pionnier de W.-F. Whyte (1995 [1943]).

certaines faits relationnels est en effet riche d'enseignements permettant de tester et de durcir la pertinence de ces "faits". Non pas, bien sûr, au sens selon lequel ces réactions permettraient de "valider" les résultats et les interprétations qu'ils fondent. L'accord des intéressés sur un ensemble de faits ou de résultats communiqués ne "prouve" rien, à strictement parler, sinon qu'un ensemble d'acteurs ayant des intérêts divergents dans le système étudié s'accordent pour accepter ces faits comme correspondant à une réalité. *Aussi, n'est-ce pas une validation que cherche d'abord le sociologue dans la restitution, mais l'observation de la confrontation des intéressés autour des données que son travail a produites, celle de leurs réactions différenciées, des argumentations qu'ils développent pour les expliquer, les justifier, les critiquer* ».

F. Coupler la stratégie des entretiens avec l'approche ethnographique

Nous avons réalisé une centaine d'entretiens au total. Une soixantaine avec des fonctionnaires communautaires et le reste avec des élus¹⁵³. La plupart de ces entretiens sont intervenus durant notre période d'observation. Ils s'insèrent donc dans un dispositif d'enquête plus vaste, permettant selon nous de résoudre certains problèmes déjà évoqués, liés à l'usage exclusif de cette méthode (Bongrand et Laborier 2005) qui fait courir le risque d'enregistrer des récits rationalisant *a posteriori* les pratiques. La courte durée de l'entretien et la relation d'anonymat favorisent en effet la restitution par l'enquêté d'une histoire disponible sur l'institution, déjà écrite. Elle place également ce dernier dans une position de représentant de l'institution face à un observateur extérieur, propice au registre de la « langue de bois ».

Nous avons plusieurs fois été confronté à des fonctionnaires qui nous avaient servi en entretien l'épopée officielle de la naissance d'une « métropole rassemblée » (Communauté urbaine 1989), et tenaient un tout autre discours dans des échanges informels ou quand nous les rencontrions de nouveau après quelques mois de présence dans l'institution. Tout se passe comme si, une fois présumé dans la confiance des pratiques et des discours tenus en coulisses par la participation aux réunions, l'enquêteur était perçu comme un initié à qui l'on pouvait dès lors tenir un autre discours que celui réservé aux profanes.

Nous avons cherché le plus possible à bénéficier de notre présence dans l'institution pour déritualiser la relation enquêteur/enquêté et multiplier les situations d'interactions informelles sur le registre de la conversation, propices au relâchement du contrôle de leurs propos par les acteurs et aux confidences. Le covoiturage pour se rendre à une réunion en mairie ou à une inauguration, les repas au restaurant communautaire ont été autant d'occasions privilégiées en ce sens, nous permettant de glaner de nombreux éléments d'information et parfois de préparer le terrain pour un entretien, en instaurant un échange sur le mode de la connivence. Nous consignions dès que possible ces interactions informelles dans un carnet d'observation dont plusieurs extraits seront produits dans le développement de la thèse.

G. Qui rencontrer ?

Nous avons choisi de commencer notre campagne d'entretiens par les fonctionnaires et de solliciter les élus dans un second temps. Nous souhaitons préserver notre position d'observateur *incognito* et il nous semblait que ces entretiens, nécessairement plus courts, seraient plus efficaces une fois familiarisé avec le fonctionnement de l'institution.

L'effectif d'environ 300 fonctionnaires de catégorie A dans la CU au moment de notre enquête imposait de faire des choix¹⁵⁴. Nous avons interrogé l'ensemble des directeurs de service et plusieurs chefs de services, les plus en contact avec les élus. L'observation des réunions de services ou de celles liées à la réorganisation des services nous ont permis de mesurer la distance entre les directeurs et les fonctionnaires de catégorie A sans responsabilité d'un service (comme les nombreux ingénieurs des services techniques ou de l'urbanisme), qui semblaient souvent plus critiques à l'égard du fonctionnement de la structure et exprimaient davantage d'attentes. Nous avons donc choisi d'en

¹⁵³ Voir la liste détaillée en annexes.

¹⁵⁴ Rappelons que nous n'avons pas travaillé sur le personnel de catégorie B ou C. Si son rôle est important dans la mise en œuvre des décisions et justifierait une étude en soi, il n'est presque pas impliqué dans les relations avec les élus autour de la définition des politiques publiques, ce qui justifiait davantage une approche resserrée sur les élites administratives.

rencontrer plusieurs, notamment parmi ceux que nous pouvions repérer lors des réunions et qui semblaient manifester les capacités réflexives les plus importantes. La recherche de fonctionnaires ayant quitté la CUDL, outre sa contribution à la compréhension des périodes révolues, participe également de cette recherche de témoins dont la distance avec l'institution et ses enjeux semblait favorable à une parole plus libérée.

Pour identifier les interviewés et nous introduire auprès d'eux, nous avons souvent procédé de « proche en proche »¹⁵⁵, demandant aux fonctionnaires rencontrés qui ils nous suggéraient de rencontrer. Beaucoup ont accepté de nous recommander, ce qui facilita bien souvent notre accès. Nous n'avons essuyé que trois refus d'entretiens de la part de fonctionnaires¹⁵⁶. Tous les trois émanaient d'agents occupant des responsabilités administratives importantes pendant le mandat d'A. Notebart, frappé de certaines suspicions sur l'illégalité de nombreuses pratiques depuis le contrôle de la Chambre régionale des comptes à la fin des années 1990.

Les entretiens semi-directifs avec les élus se sont déroulés pour l'essentiel dans la dernière partie de notre période d'observation et pour certains d'entre eux après. Nous n'avons pas rencontré de difficultés particulières pour rencontrer les élus, si ce n'est la difficulté à maîtriser la temporalité de certains entretiens, dans la mesure où il nous fallut plus d'un an pour rencontrer C. Decocq ou P. Mauroy. Sur le choix des élus, nous avons cherché à diversifier les propriétés (ancienneté dans l'institution, implication aux yeux des fonctionnaires, appartenance partisane, responsabilités communautaires, taille de la commune d'origine), tout en identifiant également certains profils atypiques par le biais des réunions observées. Comme pour les fonctionnaires, la grille d'entretien comportait des questions type (sur l'entrée dans la CU ou sur la perception du gouvernement collégial) mais était administrée de façon suffisamment souple pour tenir compte des opportunités ouvertes par l'interaction et des propriétés de l' élu rencontré¹⁵⁷. La principale différence méthodologique concernant les entretiens réalisés auprès des élus et des fonctionnaires porte sur le mode de recueil des propos.

H. Faut-il toujours enregistrer ses entretiens ?

La volonté de déritualiser la relation enquêteur/enquêté, qui nous semblait nécessaire pour explorer le fonctionnement de la CU dans ses règles pragmatiques comme normatives nous a conduit à ne pas enregistrer les entretiens réalisés avec les fonctionnaires encore en poste. Outre le fait que la présence d'un magnétophone tendait à rappeler une extériorité de notre position que notre statut de stagiaire relativisait, il apparut après quelques tentatives que ces derniers manifestaient fréquemment une réticence devant l'enregistrement de leurs propos. A l'instar de S. Dion (1986 : 40), nous sommes persuadés que nous n'aurions pas recueilli autant de propos et d'éléments d'informations sur les pratiques officieuses ou sur les stratégies de résistance des fonctionnaires face à certaines pratiques de prédation des élus en enregistrant leurs propos.

Même si la durée de l'entretien peut parfois faire oublier la présence du magnétophone, c'est sous-estimer le coût potentiel pour leur carrière que représenterait pour eux la diffusion de propos critiques à l'encontre d'un élu et les effets de l'anticipation de ce risque que de croire à l'absence d'influence d'un enregistrement qui consigne et authentifie ces propos.

L'absence d'enregistrement présente incontestablement des inconvénients que nous avons essayé de pallier par une prise de notes aussi exhaustive que possible et un retour immédiat sur celle-ci à peine l'entretien terminé, mais nous avons considéré que ces effets positifs sur la relation d'enquête

¹⁵⁵ Nous proposons cette traduction approximative du terme anglo-saxon de *serendipity*, défini par R.K. Merton pour décrire cette méthode de progression dans l'investigation d'un milieu.

¹⁵⁶ Les réticences de l'un d'entre eux, secrétaire général de 1979 à 1996 et dont le témoignage revêtissait un caractère crucial, ont pu être vaincues à force d'insistance et en sollicitant certains appuis au sein de l'administration.

¹⁵⁷ Cette campagne d'entretiens a été prolongée par l'envoi d'un court questionnaire à l'ensemble des 170 élus en toute fin de recherche. Nous souhaitions de la sorte tester certaines de nos hypothèses sur la légitimité du régime de consensus, en étendant l'échantillon des entretiens. La démarche était donc davantage hypothético-déductive qu'exploratoire. Nous reviendrons sur sa constitution et ses résultats dans le développement.

étaient plus importants pour la perspective d'exploration des coulisses de la CUDL qui était la nôtre. Nous perdions en précision de restitution ce que nous gagnions en liberté de ton¹⁵⁸.

Nous avons par contre enregistré les entretiens avec les élus, considérant que les effets inhibants du risque de diffusion de leurs propos étaient moins grands. Par ailleurs, l'impossibilité d'entretenir une relation de connivence comparable à celle instaurée avec certains fonctionnaires, semblait limiter les profits de ce dispositif.

Rappelons brièvement les temps de notre raisonnement avant de commencer. Dans notre première partie, nous reviendrons sur les conditions d'invention et d'institutionnalisation de la CU de Lille, en montrant que l'organisation intercommunale devint paradoxalement une institution en reconnaissant la primauté des objectifs municipaux, à rebours des attentes des groupes réformateurs. Dans notre deuxième partie, nous nous attarderons sur le processus de remise en cause incrémentale de cet ordre institutionnel municipaliste. Une multitude de petites causes, dont l'efficacité repose en partie sur la discrétion de leurs effets immédiats, aboutirent à renforcer la position du président de la CU et de son administration par rapport aux communes. Dans notre troisième partie, nous montrerons enfin comment cette émancipation fut remise en cause à la fin des années 1980 par un mouvement de réaction des maires qui se traduisit par une formalisation sans précédent des conditions de répartition de ses ressources et de la cogestion partisane de l'institution¹⁵⁹. L'autonomisation du jeu politique intercommunal par rapport aux clivages partisans alimente ainsi l'hétéronomie des politiques publiques intercommunales, en dépit des attentes d'intégration de plus en plus fortes d'une partie des fonctionnaires communautaires et de certaines conséquences inattendues du processus de remunicipalisation qui font de cet ordre municipaliste un ordre en tension.

¹⁵⁸ Comme l'avance M. Bloch (1974 [1949] 83) : « L'historien n'est pas, il est de moins en moins, ce juge d'instruction un peu grincheux dont certains manuels d'initiation, si l'on y prenait garde, imposeraient aisément la désobligeante image. Il n'est pas devenu, sans doute, crédule. Il sait que ses témoins peuvent se tromper ou mentir. *Mais avant tout, il se préoccupe de les faire parler, pour les comprendre* ».

¹⁵⁹ Si les limites chronologiques des parties de la thèse correspondent aux dates de débuts et de fins de mandats des présidents de la CU, il ne faudrait pas pour autant en conclure que les séquences d'institutionnalisation que nous avons mises à jour épousent ces dates, accordant ainsi un rôle central aux titulaires de la fonction présidentielle dans ces processus. Nous montrerons d'ailleurs que l'arrivée d'Arthur Notebart à la présidence en 1971 s'inscrit d'abord dans la continuité de la période précédente de remunicipalisation. Ce n'est que quelques années plus tard que s'engage le processus conduisant à son émancipation. De même, l'arrivée à la présidence de Pierre Mauroy en 1989 est l'aboutissement de dynamiques institutionnelles entamées quelques années plus tôt. Aussi les séquences d'institutionnalisation objectivées dans la thèse traversent-elles ces différentes parties. Nous avons renoncé à les faire correspondre, dans la mesure où la deuxième partie, consacrée au changement incrémental de l'ordre institutionnel, aurait été trop réduite par rapport aux deux autres. Ce découpage chronologique, s'il ne résout pas le problème d'un « temps humain qui demeurera toujours rebelle à l'implacable uniformité comme au sectionnement rigide du temps de l'horloge » (Bloch 1974 [1949]), a cependant pour avantage de placer la question de la transition entre les différentes séquences au cœur de chaque partie.

PREMIÈRE PARTIE

LA PREMIÈRE INSTITUTIONNALISATION DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE LILLE : DESSEINS ET IMPASSE D'UN VOLONTARISME RÉFORMATEUR (1964-1971)

« Et qui devient maître d'une cité accoutumée à vivre libre et ne la détruit pas, qu'il s'attende à être détruit par elle ».

Machiavel, *Le Prince* (trad. Y. Lévy), Flammarion, 1992, p. 85

« Les institutions nouvelles sont créées et adoptées dans un monde qui en contient déjà beaucoup. Cela peut paraître anodin, mais c'est une remarque lourde de conséquences ».

Peter A. Hall, Rosemary C.R. Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, n°3-4, 1997, p. 490

Quand faire commencer l'histoire de la communauté urbaine (CU) de Lille ? Le 1er janvier 1968, date de son installation officielle ? Lors de l'examen du projet de loi sur les CU devant le Parlement, de juin 1966 au 19 décembre 1966 – date de son adoption ? Dès les premières évocations d'un projet de réforme de l'organisation administrative des agglomérations, au début des années 1960 ? Retracer la genèse d'une institution, c'est d'abord faire face à ce problème de délimitation chronologique du commencement de l'enquête, sans tomber dans la quête chimérique d'une « origine » qui expliquerait la suite (Bloch 1974).

Les approches socio-historiques du politique, qui ont le vent en poupe depuis les années 1980 en France¹, incitent en effet les chercheurs à ne pas se contenter des faire-part de naissance officiels mais à rechercher dans l'histoire révolue des mobilisations ou des organisations les prémices de certains objets politiques – morts² ou vifs. La formation des groupes d'intérêts (Offerlé 1994), les catégories d'action publique (Dubois 1999), la structuration des organisations partisanes (Sawicki 1997) ou des gouvernements municipaux (Dumons et Pollet 2001) sont autant d'objets dont les méthodes d'investigation historiques³ ont permis de repenser les modalités d'institutionnalisation, contre les approches fonctionnalistes ou objectivistes⁴.

Nous appréhenderons dans cette première partie la création de la CU de Lille à travers les étapes successives de son édification, de la mise à l'agenda d'une réforme de la structure administrative des agglomérations, jusqu'aux premières années de son fonctionnement et à sa « première institutionnalisation », entendue ici comme *la cristallisation de normes d'actions, de pratiques et de représentations de ses fonctions, suffisamment répandues et convergentes parmi ses principaux usagers (élus et fonctionnaires)* pour que l'on puisse parler d'institution, dans l'acception sociologique du terme. L'identification d'une *institution*, loin des baptêmes officiels ou des « événements fondateurs » (Lavau 1988) ne peut donc être qu'un résultat de recherche, découlant d'une analyse des pratiques effectives. Nous reprenons ici à notre compte l'ordre proposé par Bernard Lacroix et Jacques Lagroye dans leur ouvrage sur le Président de la République (1992), faisant des *usages* des normes juridiques le principe de la genèse d'une institution et non l'inverse. Cela ne signifie pas qu'il faille se désintéresser de l'élaboration de ces normes, bien au contraire, mais que ce lien entre les prescriptions formelles du droit et leurs usages doit être considéré comme une question de recherche et non un présupposé de départ. La métaphore ludique peut être mise à profit pour illustrer cette posture de recherche : la connaissance des règles du jeu d'échecs, si elle est nécessaire pour jouer ou pour comprendre le déroulement d'une partie, ne dit cependant rien des coups de chaque joueur ou de qui gagne la partie et comment. Ce sont donc dans les usages des règles normatives que se construisent les institutions et non dans les règles elles-mêmes.

Nous montrerons donc dans cette partie que l'institutionnalisation de la CU, fruit d'un processus de réappropriation complexe, n'aboutit réellement – mais provisoirement – qu'à la fin des années 1960, quand de nombreux indicateurs permettent d'objectiver la présence de routines d'action, aussi bien en matière de politiques publiques que de régulation politique de l'institution. La distinction entre les notions d'« organisation » et d'« institution » – souvent employées comme synonymes dans les travaux français à la différence des approches anglo-saxonnes⁵ – tient donc une place centrale ici,

¹ Gilles Pollet et Renaud Payre (2005) évoquent à ce propos un « tournant socio-historique » dans l'analyse des politiques publiques. Sur l'« histoire des politistes », voir également Michel Offerlé (1998).

² L'analyse socio-historique d'« objets morts » étant un moyen d'éprouver des cadres d'analyse en les confrontant à d'autres terrains. Voir par exemple les travaux d'Eric Phélippeau (1999) sur la professionnalisation politique à la fin du XIX^e siècle.

³ Ils manifestent ainsi une certaine parenté avec les analyses du néo-institutionnalisme historique américain, même si ces dernières insistent davantage sur les effets contraignants des choix du passé, autour du concept de « *path dependence* » (Pierson 2000) et privilégient les objets macrosociologique comme l'Etat (Evans, Rueschmeyer, Skocpol 1985) ou les institutions internationales (Krasner 1983), ce qui les oblige à s'appuyer le plus souvent sur des sources de seconde main.

⁴ Pour une critique de l'« objectivisme » comme propension à naturaliser les objets sociaux et à les concevoir comme étrangers aux pratiques sociales qui les ont construits, voir Bernard Lacroix (1986).

⁵ Voir *supra*.

dans la mesure où le processus d'institutionnalisation est défini comme la transformation de l'organisation formelle (entendue ici comme l'ensemble des règles de fonctionnement conformes au mythe de la rationalité instrumentale bureaucratique wébérienne⁶) en institution (entendue comme ensemble de pratiques effectives des acteurs concernés par la réforme). Faire de l'institutionnalisation de la CU un objet de recherche implique donc de se pencher sur les différentes étapes de fabrication de la réforme puis – et surtout – sur les conditions concrètes de sa traduction et de son appropriation localisée. Notre approche de l'institutionnalisation s'inspire en cela de celle définie par Philip Selznick (1949 : 16-17) dans ses travaux pionniers sur la mise en place de la *Tennessee Valley Authority*, analysant les modalités de réorientation de ses objectifs initiaux sous l'influence des agriculteurs associés à sa gestion :

« Institutionalization is a process. It is something that happens to an organization over time, reflecting the organization's own distinctive history, the people who have been in it, the groups it embodies and the vested interests they have created, and the way it has adapted to its environment. In what is perhaps its most significant meaning "to institutionalize" is to infuse with value beyond the technical requirements of the task at hand ».

A l'institutionnalisation comme imprégnation de valeurs chez P. Selznick, nous préférons néanmoins celle de routines ou de normes d'action, plus faciles à objectiver et suffisantes pour conclure à une réorientation des objectifs initiaux de la réforme à travers les pratiques des agents.

L'institutionnalisation de la CU sera appréhendée à travers trois phases ou séquences distinctes, qui ont leur dynamique propre et n'entretiennent pas de relations causales linéaires de type évolutionniste, même si la question de leurs relations se trouve bien évidemment au cœur de l'analyse. Ces trois séquences successives épousent la typologie proposée par Jacques Lagroye et Bernard Lacroix dans leur approche de l'institution présidentielle (1992), distinguant des phases de *codification*, de *formalisation* et d'*institutionnalisation*, réservant cette dernière à l'analyse des usages. Elle a le mérite de décomposer un processus souvent confondu et de dissocier des phases qui impliquent à titre principal des acteurs différents (réformateurs et législateurs pour la codification, Préfet et principaux élus locaux pour la formalisation, conseillers et fonctionnaires communautaires pour l'institutionnalisation), dont le produit n'est pas le même (la loi, l'organisation formelle et l'institution) et qui s'inscrivent plus ou moins dans les pratiques.

Dans notre **premier chapitre**, nous étudierons la mise à l'agenda d'un projet de réforme de la structure administrative des agglomérations et sa transformation progressive en loi, s'apparentant à un processus de *codification* tel qu'il est défini par Jacques Lagroye et Bernard Lacroix (1992 : 10) :

« La codification est un registre, formellement le plus légitime, de ce travail de mise en forme ; inscription dans l'ordre juridique approprié des règles et des prescriptions concernant l'institution, elle tend à réduire et à contraindre la variété de ses significations, à dire de quelle espèce est son identité stable, à établir son rang et sa place dans un ensemble institutionnel complexe et hiérarchisé ; elle met en conformité et dans l'ordre ».

Si l'intercommunalité est loin d'être une idée neuve au début des années 1960, ses porte-parole trouvent une nouvelle tribune et des ressources d'action inédites avec le changement de régime de 1958. Les intérêts des fractions modernisatrices de la haute fonction publique et des nouvelles élites politiques semblent converger pour remettre en cause l'organisation administrative locale. Si la réforme est justifiée au nom d'une conception fonctionnaliste et instrumentale des institutions, l'étude de l'élaboration concrète de la loi sur les CU révèle la pluralité des logiques d'action à l'œuvre chez les réformateurs et la labilité des « optimums fonctionnels ». Nous montrerons par ailleurs que le processus d'élaboration de la loi sur les CU ne fut pas si centralisé et unilatéral qu'il fût dit, les réformateurs étant contraints à faire de nombreux compromis et à intégrer les calculs partisans des gouvernants. L'analyse des conditions d'élaboration de la loi sur les CU offre ainsi un contrepoint précieux aux approches qui analysent cette période réformatrice comme celle de la diffusion d'un « référentiel modernisateur » (Nizard 1974, Muller et Jobert 1987) au sein de la haute administration. Elle montre en effet la plasticité de ce « cadre cognitif », ajustable au gré des contraintes d'action et

⁶ Sur la structure formelle et fonctionnelle des organisations comme conformation « cérémonielle » au mythe institutionnalisé de la rationalité instrumentale, voir l'un des articles fondateurs de l'institutionnalisme sociologique de John W. Meyer et Brian Rohan (1977).

des multiples objectifs parfois contradictoires poursuivis par le groupe composite des « réformateurs ». Nous rejoignons ainsi les propos de James March et Peter Olsen (1989 : 65), quand ils remettent en cause une approche fonctionnaliste et instrumentale de la transformation des institutions qui néglige la pluralité et l'ambiguïté fréquente des intentions des acteurs engagés dans ces processus :

« [...] Institutional change rarely satisfies the prior intentions of those who initiate it. Change cannot be controlled precisely. Such a perspective, however, is itself misleading, for it presumes that intention is clear, fixed and unitary. Understanding the transformation of political institutions requires recognizing that there are frequently multiple, not necessarily consistent, that intentions are often ambiguous, that intentions are part of a system of values, goals, and attitudes that embeds intention in a structure of other beliefs and aspirations, and that this structure of values and intentions is shaped, interpreted, and created during the course of the change in institution. »

L'élaboration de la loi, si elle nous dit donc rien de ses usages futurs, permet néanmoins d'observer les représentations concurrentes et fluctuantes de la réforme qui aboutissent à un compromis ambigu.

L'adoption de la loi sur les CU, en décembre 1966, ouvre une nouvelle phase dans la genèse de la CU, caractérisée par l'implication des acteurs locaux dans la réception et la traduction de la réforme, avant son entrée en action.

Dans le **deuxième chapitre**, nous étudierons ce moment de *formalisation* locale de la CU qui implique un resserrement de la focale sur notre terrain lillois. Jacques Lagroye et Bernard Lacroix (1992 : 10) définissent la *formalisation* comme

« [...] l'effet des processus établissant la "figure" de l'institution et conférant du sens aux pratiques qui en relèvent. S'inscrit dans cet ensemble de processus la multiplicité des discours tenus et des conduites adoptées par un grand nombre d'agents dispersés, engagés simultanément dans plusieurs sites d'interaction et dont les activités font surgir les différents aspects d'une identité institutionnelle irréductible au seul discours officiel »

Une fois la loi votée, il s'agit en effet de la décliner localement. La volonté gouvernementale d'éviter l'affrontement direct avec les notables et de trouver des compromis susceptibles de légitimer la réforme laisse certains aspects de son application à la charge des acteurs locaux. Nous aborderons dans ce second chapitre les mobilisations politiques et administratives locales pour définir le sens et le fonctionnement local de la nouvelle structure et pour en obtenir la direction politique. Avant d'apparaître comme un outil d'action publique, la nouvelle structure apparaît en effet comme un trophée dont la conquête met aux prises les principaux acteurs politiques locaux et le préfet.

Si la concurrence entre les acteurs politiques locaux prédomine dans un premier temps, la négociation des conditions de mise en place de la CU est surtout l'occasion de la fabrication de nombreux compromis entre élus locaux, ceux-ci s'accordant pour neutraliser les effets de la nouvelle structure sur les jeux politiques municipaux. Cette période de formalisation est donc marquée par une attention et une implication soutenue des acteurs locaux pour définir et apprivoiser l'institution.

Nous consacrerons enfin le **troisième chapitre** de cette partie à l'analyse des usages de l'organisation formelle une fois celle-ci installée. Ce n'est qu'au travers de ses usages par les élus et les fonctionnaires que la première institutionnalisation s'accomplit, à rebours des desseins réformateurs. Dans la plupart des travaux récents sur l'intercommunalité, la recherche s'arrête au moment de la mise en place des nouvelles structures⁷ ou constate la prééminence des intérêts municipaux dans le gouvernement de l'intercommunalité, sans nécessairement revenir sur les modalités concrètes de leur institutionnalisation contre les objectifs réformateurs (Savary 1998, Baraize et Négrier 2001).

Cette première partie sera donc l'occasion d'interroger le volontarisme réformateur et sa capacité à construire des institutions conformes à ses desseins. Le résultat contradictoire de la première institutionnalisation de la CU – qui aboutit à sa municipalisation – semble accréditer les hypothèses de travaux néo-institutionnalistes qui insistent sur les limites des desseins fonctionnalistes dans la fondation des institutions (March et Olsen 1983, Pierson 2000d). A la différence de ceux-ci,

⁷ Quand l'objet relève plus de la création de structures intercommunales que de leur fonctionnement comme c'est le cas chez Patrick Moquay (1998) et surtout Hervé Michel (1999). Voir l'introduction générale pour une présentation de ces travaux.

qui laissent souvent dans l'ombre les processus microsociologiques et les opérateurs pratiques de cette institutionnalisation⁸, nous insisterons sur les conditions qui favorisent l'activation des routines municipalistes et à l'appropriation de la CU par les maires lors de ses premières années d'existence, telles que la situation d'improvisation et d'incertitude, l'attention soutenue des élus ou encore la faiblesse initiale du personnel intercommunal. C'est seulement à l'occasion de la disparition progressive de ces éléments caractéristiques des phases d'installation que s'atténuera la dépendance de l'institution à l'égard des communes, comme nous le montrerons dans la seconde partie. Pour l'instant, concentrons-nous sur la genèse de la réforme et les conditions pratiques de sa mise en place.

⁸ Nous rejoignons ainsi la critique d'Ehrard Friedberg (1998 : 513) quand il avance : « Ne s'intéressant empiriquement que très peu aux processus de mise en œuvre, les analyses institutionnalistes sont en fait silencieuses sur le rapport entre les cadres dont elles analysent l'émergence, la transformation et la diffusion, et les pratiques sociales effectives ».

Chapitre 1.

L'imposition d'une réforme de compromis

« [...] la communauté urbaine sera un moyen d'imposer autoritairement une coopération intercommunale ; mais son acceptation effective impliquera des compromis; compromis qui donnent son caractère ambigu à l'institution ».

Claude Sorbets, « Le pouvoir d'agglomération: projections centrales et écran local », in Mabileau A. (dir.), *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, CERVL, Pédone, 1983, p. 63.

« If there is a practical lesson for leadership here, it is this: if you have to compromise, guard against organizational surrender ».

Philip Selznick, *TVA and the grass roots*, Preface to the Torchbook edition, 1966 (1ère éd. 1949), p. xiii.

Le 19 décembre 1966, à l'issue de presque trois mois de débats parlementaires, de quatre lectures devant l'Assemblée nationale et le Sénat et de trois navettes entre les deux chambres, la dernière version du projet de loi relatif à la création des CU est définitivement adoptée¹. Les nombreuses évolutions du projet de loi depuis deux ans et ses premières ébauches au sein d'un groupe de travail créé pour l'occasion par le ministère de l'Intérieur, le report de son examen à la seconde session du Parlement pour permettre la consultation préalable des élus locaux concernés, les trois lectures devant l'Assemblée, les 156 amendements déposés (dont une majorité [90] sera retenue à l'issue des navettes) sont autant d'éléments qui font de ce texte d'initiative gouvernementale l'un des plus débattus d'une mandature caractérisée par une domination inédite de l'exécutif sur le législatif.

En dépit de ce long cheminement législatif, sur lequel nous reviendrons largement dans ce chapitre, l'article 3 de la loi – qui impose la création de CU dans les quatre agglomérations de Bordeaux, Lyon, Strasbourg et Lille – contribuera à alimenter le mythe d'un projet unilatéralement défini et imposé par l'« État central » – unifié et réifié par la même occasion – à des élus locaux réfractaires. Plusieurs acteurs politiques et administratifs rencontrés lors de notre recherche, qu'ils aient vécu ou non (comme c'est le cas pour la plupart) cette sortie des fonts baptismaux, reprirent en chœur ce récit des origines assimilant l'acte fondateur de la CU à un « oukase » du pouvoir gaulliste, auxquels les élus locaux n'auraient eu qu'à se plier à leur corps défendant².

Si la création des CU apparaît bien comme le point d'orgue d'un mouvement de réforme volontariste de l'organisation institutionnelle locale – tirant profit d'une conjoncture politico-administrative singulière pour accéder à l'agenda gouvernemental (**Section 1**) – elle ne fut pourtant pas aussi unilatérale et « révolutionnaire³ » que la mémoire officielle de l'institution le proclame désormais. L'ouvrage *La métropole rassemblée (1968-1998)*, réalisé et co-édité par la CU de Lille à l'occasion son trentième anniversaire, restitue de façon emblématique cette doxa d'une naissance « au

¹ Par 270 voix contre 152 (sur 474 votants) en première lecture.

² Si les fondements historiques de ce mythe fondateur méritent d'être évalués au regard des éléments d'archives disponibles, une autre chose est de s'intéresser aux modalités de sa construction et de sa diffusion. Comme toute mémoire collective, socialement construite, les raisons de sa prégnance s'apprécient au regard des enjeux du présent par rapport auxquels ce récit prend sens. Ainsi, les conditions de la naissance de l'institution sont souvent présentées par les acteurs comme l'une des justifications de l'exceptionnalité de ses conditions de fonctionnement politique. Nous reviendrons largement sur ce point dans notre troisième partie consacrée à la production et à l'entretien du consensus comme mode de régulation.

³ Pierre Defives, qui figuraient parmi les 12 premiers vice-présidents de la CUDL en 1968, intitule ainsi l'un des chapitres de son ouvrage de mémoires consacré à la CU : « Une révolution ». *La métropole lilloise (1965-1995). Une intercommunalité*, Agence de développement et d'urbanisme de Lille métropole, 1998, p. 11.

forceps », à la seule initiative du « Centre » et au corps défendant des élus locaux, comme le montre cet extrait :

« L'État impose cette nouveauté à des maires, forts de la légitimité qui leur est conférée par le suffrage universel : des établissements publics administratifs vont remplacer leurs communes dans certaines de leurs compétences traditionnelles. N'oublions pas : ce n'était pas rien que l'État en ce temps-là. Il avait la haute stature, le prestige formidable et l'impérieuse autorité de Charles de Gaulle. Pour ce dernier, la "réforme de l'État" a toujours été au cœur de son projet politique. [...] C'est dans ce contexte qu'apparaît brutalement, comme un lapin sorti d'un chapeau, la loi 66-1069 du 31 décembre 1966 portant création des communautés urbaines. *Le parlement aura tout juste le temps de débattre avant de la voter.* Nul ne s'y trompe à l'époque, ce texte porte la marque de Georges Pompidou. Avec les modernisateurs, Matignon mise sur une grande politique industrielle, impulsée par l'État et basée sur une remise en ordre des structures administratives et territoriales. Aujourd'hui que la décentralisation a été mise à l'ordre du jour depuis 1982, on comprend mal comment Paris pouvait, *sans même leur demander leur avis, imposer un mode d'organisation territorial à des élus locaux qui n'en voulaient pas et qui ne seront même pas consultés*⁴ » (p. 29-31).

Ce récit, outre qu'il omet la part décisive de la traduction et de appropriation localisée de la réforme au moment de sa mise en œuvre (point auquel seront consacrés les deux prochains chapitres), laisse dans l'ombre les négociations et les compromis qui ont jalonné son élaboration gouvernementale et contribuèrent à en euphémiser les dispositions réformatrices les plus radicales. Nous montrerons ainsi – à l'aune des archives dépouillées⁵ – que le projet de loi sur les communautés urbaines, en dépit de la rupture qu'il représente par rapport aux réformes intercommunales précédentes, doit être appréhendé comme une réforme de compromis, tentant de concilier en permanence des velléités de transformation de l'édifice institutionnel local et une multitude de contraintes pratiques et politiques.

Les modernisateurs putatifs du local qui entendent façonner des institutions d'agglomération à leur guise sont ainsi rapidement confrontés aux problèmes posés par la déclinaison pratique de leurs « mythes organisationnels » et par les exigences des entrepreneurs politiques cherchant avant tout à consolider et enraciner le régime gaulliste. A mesure que le projet de réforme quitte le cercle du groupe de réflexion de hauts fonctionnaires constitué à cette occasion pour devenir un projet de loi, ces exigences se font pressantes et prescriptives d'aménagements du texte (**Section 2**). La volonté de ne pas s'opposer frontalement aux élus locaux ou de ne pas donner naissance à des foyers de contestation du nouveau régime constitueront autant de limites apportées à la liberté d'action des réformateurs, entrant parfois en contradiction avec leur objectif proclamé de rationalisation de l'action publique locale.

Si les multiples inflexions apportées au projet de loi tout au long de son élaboration peuvent paraître mineures au regard de son économie générale et de la rupture que représente la création obligatoire de quatre CU à Lille, Lyon, Bordeaux et Strasbourg, elles seront néanmoins déterminantes pour la suite, au moment de la mise en œuvre localisée de la réforme. L'ambiguïté de nombreuses dispositions – résultat des compromis passés – et certaines concessions faites aux élus locaux, constitueront autant de brèches dans lesquelles ces derniers s'engouffreront pour apprivoiser la réforme et faire échec à la stratégie incrémentaliste et néo-fonctionnaliste⁶ des réformateurs, qui

⁴ C'est nous qui soulignons, comme chaque fois en cas d'usage de l'italique dans les citations sauf mention expresse.

⁵ Nous nous appuyons notamment dans ce chapitre sur les archives du ministère de l'Intérieur déposées au Centre des archives contemporaines de Fontainebleau et sur les archives de la préfecture du Nord déposées aux archives départementales du Nord. Nous nous permettons de renvoyer le lecteur aux annexes méthodologiques pour une liste exhaustive des archives consultées. Soulignons ici que nous n'avons rencontré aucun obstacle pour consulter ces archives ministérielles, nos demandes de dérogation ayant par ailleurs toutes abouti pour les archives n'ayant pas encore atteint le délai de trente ans. Le travail d'inventaire réalisé par les missions archives du ministère de la Culture détachées dans les différentes administrations centrales a facilité notre tâche dans l'identification des cartons d'archives portant sur la réforme des CU. Ces sources se sont révélées plutôt riches en informations, dans la limite – inhérente à ces sources – des traces que voulurent bien laisser les hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur. Par manque de temps, nous n'avons pas pu consulter les archives de la DATAR ou des autres administrations impliquées dans la création des CU. Les résultats de nos premières recherches ne nous ont pas incité à explorer davantage dans cette direction dans la mesure où ils montrent plutôt que ces dernières jouèrent un rôle subsidiaire dans la réforme par rapport à celui de l'Intérieur.

⁶ L'hypothèse néo-fonctionnaliste, assez répandue dans les représentations de l'intégration européenne (« doctrine Monnet ») et développée par des auteurs comme Ernst Haas (1964), consiste à penser qu'une intégration économique

voyaient dans les CU une étape vers l'intégration intercommunale et, au-delà, vers la fusion de communes (**Section 3**).

Nous nous attacherons donc dans ce chapitre à retracer l'histoire de la mise à l'agenda et de la genèse de la réforme donnant naissance aux communautés urbaines, à partir d'un point d'observation essentiellement national, puisque centré sur la fabrication de la loi, mais attentif aux multiples logiques localisées – médiatisées par des acteurs locaux ou anticipées par les acteurs centraux – qui interviennent dans son élaboration. Il y sera donc question pour l'essentiel de ce qui se joue dans la mise en forme juridique de l'institution, avant sa mise en place. Le moment de fabrication de la loi, loin d'être appréhendé comme une phase déterminante, qui prévaudrait dans l'analyse sur l'observation de ses usages, révèle néanmoins les attentes des réformateurs à l'égard de l'intercommunalité⁷. Si celui-ci ne nous dit pas grand-chose du fonctionnement réel des CU – et une grande partie de ce travail s'attachera d'ailleurs à le montrer – il définit néanmoins un cadre contraignant pour certaines pratiques et délimite pour partie l'espace des possibles en définissant par exemple le périmètre territorial, les compétences, les ressources financières, ou encore le mode de désignation des élus de la nouvelle institution.

Au final, c'est l'existence même d'un « volontarisme réformateur » unifié en matière d'intercommunalité, déclinaison du référentiel modernisateur (Jobert et Muller 1987, Muller 1995), qui est interrogée dans ce chapitre, l'illusion d'une volonté centrale partagée dissimulant le caractère profondément composite et labile des objectifs de la réforme⁸.

Section 1. Nouveau régime et mise à l'agenda d'une réforme de l'administration des agglomérations

L'aboutissement de plusieurs initiatives gouvernementales de regroupement intercommunal entre 1959 et 1967 peut donner l'impression d'une émergence de cette problématique avec la V^e République. Pourtant, la question du morcellement communal surgit de manière récurrente dans le débat sur les institutions en France depuis la création des municipalités en 1789. A partir de l'exploitation de travaux de seconde main pour l'essentiel, nous montrerons dans un premier temps que le changement de régime de la IV^e à la V^e n'aboutit pas à l'invention *ex nihilo* de solutions institutionnelles inédites, mais amène à des positions de pouvoir des acteurs administratifs porteurs de solutions déjà largement formalisées, qui trouvent dans le soutien au nouveau régime une fenêtre d'opportunité pour les faire accéder à l'agenda gouvernemental⁹ (A).

C'est d'ailleurs le caractère déjà largement préétabli de leur contenu qui permet d'expliquer la présence de deux textes consacrés au regroupement de communes parmi la série d'ordonnances de janvier 1959, deux mois à peine après la proclamation de la Cinquième République. Misant sur un regroupement volontaire afin d'éviter une confrontation avec les élus locaux, les nouvelles structures ne rencontreront pas le succès escompté. Une analyse juriste¹⁰ par les réformateurs des raisons de cet

minimale produit ensuite des effets de débordements (« *spill-over* ») et d'engrenage qui conduisent inévitablement à un renforcement progressif du niveau d'intégration global.

⁷ Et permettra de mesurer ensuite la distance entre ces attentes et le fonctionnement de la CU *in concreto*.

⁸ Les travaux de Philippe Bezès (1994) sur un tout autre sujet (les politiques de délocalisation du gouvernement Cresson) participent de la même démarche en analysant une politique qui revendique également son volontarisme réformateur et les limites qu'elle rencontre dans sa mise en œuvre.

⁹ Le modèle d'analyse des politiques publiques de John W. Kingdon (1995), insistant sur l'autonomie relative des problèmes et des solutions et sur la nécessité de travailler sur les moments où ils se rencontrent (formant des « fenêtres d'opportunité ») plutôt que sur leur relation causale trouve donc ici une application exemplaire.

¹⁰ Nous entendons par juridisme la tendance à confondre l'existence ou la présence de la règle et son application et, par extension, la croyance qui voit dans le changement de la règle une condition suffisante au changement des pratiques. Cette définition est proche de celle de Pierre Bourdieu (2000 : 165) (« C'est pourquoi le juridisme (*legalism*), qui consiste à faire de la règle le principe des pratiques et, plus précisément, à déduire les pratiques de la règle chargée de les régir, s'il est tout particulièrement encouragé par la représentation ordinaire que les bureaucraties ont et veulent donner d'elles mêmes, comme à la fois productrices et produit du règlement, est sans doute l'obstacle le plus redoutable à une connaissance et une compréhension véritables du fonctionnement réel des bureaucraties »). Voir également les développements de Bernard Lacroix sur cette notion comme déclinaison de l'objectivisme (1986).

« échec » et la montée en puissance d'une logique d'affrontement entre le nouveau régime et les notables traditionnels ouvrent la voie à une nouvelle réforme (**B**). Tenus officiellement de ménager les élus locaux, les réformateurs parviennent cependant difficilement à dissimuler la nouvelle priorité que constituent pour eux la réalisation des objectifs du Plan et – à travers elle – la délégitimation des modes de gestion municipale antérieurs (**C**).

A. Un « problème » institutionnel récurrent : le morcellement communal en France

« La dispersion actuelle réduit à l'inertie. La plupart des villes et des paroisses de campagne sont trop faibles pour être indépendantes ce qui les expose à être aisément réduites par l'intrigue ou subjuguées par l'autorité... Au lieu d'atténuer la rigueur nationale en divisant le peuple par petites corporations, dans lesquelles tout sentiment généreux est étouffé par celui de l'impuissance, créez plutôt de grandes agglomérations de citoyens ».

Thouret, *Moniteur universel*, 20 septembre 1789, n°64-65, cité dans Fougère, Machelon, Monnier (2002 : 135)

La création des CU en 1966 est présentée par le gouvernement comme une réponse au problème que constituerait le trop grand nombre de communes en France. L'affirmation selon laquelle la France compte à elle seule un nombre de communes supérieur à celui des autres pays de la communauté européenne est égrenée *ad libitum* par les groupes réformateurs, qui y voient un obstacle institutionnel rédhibitoire à la gestion de la croissance urbaine et au développement des villes et de la Nation. Nous voudrions montrer – à partir d'une rapide revue de l'abondante littérature disponible sur le sujet – que cette critique du cadre institutionnel communal est loin d'émerger avec la V^e République. Elle fait au contraire figure de véritable rengaine depuis la Révolution de 1789 et l'institutionnalisation du cadre municipal, qui donne lieu à une multitude de débats sur l'échelle pertinente d'intervention locale et favorise l'expérimentation d'innovations institutionnelles néanmoins prudentes, privilégiant le plus souvent les formules de coopération volontaire entre communes au détriment des fusions discrétionnaires. Il se pourrait bien dès lors, qu'ici comme dans d'autres domaines, le régime de la V^e République consacre moins l'émergence de nouvelles problématiques que l'affirmation des groupes porteurs de ces projets de réforme, déjà présents au sein de l'État sous la IV^e (Dulong 1997; Gaïti 1999).

La problématique intercommunale trouve en effet ses origines dans l'histoire longue de la formation des communes. A tel point qu'elle lui apparaît presque consubstantielle.

1. Une « litanie » aussi vieille que les municipalités

Le découpage du territoire national en 44000 municipalités est l'œuvre de l'Assemblée constituante de 1789. Son histoire est suffisamment connue (Petit-Dutaillis 1947 ; Roussillon 1972 ; Fougères, Machelon, Monnier 2002) pour ne pas s'y attarder et essayer d'en dégager les implications essentielles pour notre sujet¹¹.

La nuit du 4 août 1789 balise largement le cadre de la loi constitutionnelle à venir, incluant dans les privilèges abolis ceux accordés aux villes et à certaines communautés d'habitants et condamnant « toute différenciation entre les unités territoriales élémentaires » (Sautel 2003 : 67). Par cette décision, les révolutionnaires signent la mort des « communes » telles qu'elles pouvaient exister depuis le moyen âge, dans une relation de plus ou moins grande autonomie politique négociée par rapport aux seigneurs et aux souverains (Weber 1982 ; Le Galès 2003 ; Pinol 2003). Le terme de

¹¹ On doit néanmoins souligner le monopole des juristes publicistes et des historiens dans l'analyse de ce « moment constituant » et l'absence des politistes, comme pour la plupart des objets antérieurs au 19^{ème} siècle. La lecture des travaux disponibles nous laisse à penser qu'il gagnerait probablement à être de nouveau exploré à l'aide de certaines grilles ou outils déployés par la sociologie historique sur d'autres objets plus récents, afin d'éviter certains travers héroïques ou juridistes qui caractérisent certaines analyses, au détriment de la prise en compte des effets de configuration ou de trajectoires des acteurs. Pour une réflexion méthodologique sur l'investigation proprement politiste des objets historiques, voir Jean Joana (2000) ou Michel Offerlé (1998).

« commune », historiquement connoté, est d'ailleurs délibérément abandonné jusqu'en 1793¹² pour désigner les nouvelles institutions créées à leur place, endossant la qualification générique de « municipalité ». La vénalité des charges – qui avait souvent pris le pas sur l'autonomie communale et placé leur administration sous domination ploutocratique¹³ – est également abolie.

Dans les débats entre constituants qui précèdent le décret constitutif du 14 décembre 1789¹⁴, la question de l'échelle des nouvelles municipalités occupent une place centrale. Pour la majorité de l'assemblée, regroupée autour de Mirabeau, les nouveaux droits reconnus aux municipalités doivent refléter l'égalité juridique formelle octroyée aux citoyens. Ainsi, toutes les agglomérations d'habitants, grandes ou petites, doivent selon eux devenir des « municipalités », statut unificateur se substituant aux anciennes dénominations territoriales¹⁵. Comme le souligne Gérard Sautel :

« Les constituants vont très loin dans le sens unificateur. Ils offrent la marque municipale, dans les campagnes, non seulement aux paroisses, mais encore aux simples “communautés”, c'est-à-dire en fait à des hameaux ou même à des groupes d'habitants non totalement agglomérés, mais qui ont des intérêts communs dans l'exploitation ou l'utilisation d'un territoire rural. D'où une exceptionnelle inflation du nombre des unités municipales, source évidente de grandes difficultés. D'autant plus que, par une pleine mise en œuvre de l'égalité, c'est le même régime institutionnel, jusque dans les détails, qui sera applicable à toutes les agglomérations, quelle qu'en soit la taille¹⁶ ».

A cette conception unificatrice, qui s'appuie néanmoins sur la structure territoriale existante, s'oppose celle de Thouret – soutenu par Sieyès – plaidant pour la création de subdivisions nouvelles qui coifferaient les municipalités dès lors réduites à un rôle d'administration plus modeste. Ce découpage *ex novo* du territoire national aboutirait ainsi à la création de 720 « grandes communes », dont l'étendue représenterait environ 1/9^{ème} de la superficie des départements également créés. Les arguments fédéralistes avancés pour justifier la création de cette « administration à deux niveaux » ne sont pas sans évoquer ceux déployés par les réformateurs des années 1960 au sujet des communautés urbaines.

La proposition de Thouret de créer 720 grandes communes

« S'il est important de donner à la nation l'énergie et la puissance nécessaire pour défendre sa liberté, et aux municipalités une consistance utile et respectable dans leurs territoires, cette double considération doit vous porter à constituer les 720 grandes communes du royaume, en autant de corps de municipalité (...). Si vous agréez cette vue, l'institution des hôtels de ville et des municipalités villageoises, telle que nous la voyons aujourd'hui, devrait entièrement être réformée. La différence de nature et d'objet qui se trouve entre l'administration générale et le régime municipal ne permettrait pas, sans doute, de faire reposer ce dernier dans l'assemblée administrative de chaque commune ; mais les assemblées primaires, formées comme il a été dit, pour la représentation, nommeraient des députés pour composer au chef-lieu de la commune une assemblée municipale. Cette assemblée serait le conseil d'administration, et exercerait une sorte de législature pour le gouvernement du petit État municipal, composé du territoire entier de la commune ; et le pouvoir exécutif, tant pour le maintien des règlements généraux que pour l'expédition des affaires particulières du ressort de la municipalité serait remis à un maire élu par toutes les assemblées primaires¹⁷ ».

Au fil des débats et au gré des rapports de force parlementaires, c'est la position de Mirabeau qui s'impose. Les constituants s'acheminent vers une localisation des municipalités au niveau le plus élémentaire. Le 12 novembre, il est ainsi décrété « qu'il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne¹⁸ ». Par le décret du 14 décembre 1789, l'Assemblée

¹² Le décret du 10 Brumaire an II (31 octobre 1793) supprime dans une intention d'égalisation les appellations de ville, bourg et village et restaure celle de commune.

¹³ C'est la thèse de Charles Petit-Dutaillis (1947).

¹⁴ *In extenso* : « Décret de l'assemblée nationale pour la constitution des municipalités et ses instructions sur la formation des nouvelles municipalités ».

¹⁵ Il faut néanmoins souligner que l'organisation des groupements villageois et l'homogénéisation de leur statut administratif avaient déjà été initiées à la fin de l'ancien régime, facilitant le travail d'uniformisation du nouveau législateur. Une réforme de 1787 avait ainsi créé le statut de « municipalité de village ».

¹⁶ Gérard Sautel, « La révolution française », dans Fougère, Machelon, Monnier (2002 : 67)

¹⁷ Extrait du rapport présenté par Thouret à l'Assemblée nationale, le 29 septembre 1789, arch. parlementaires, t. IX, p. 208 ; cité dans Fougère, Machelon, Monnier, *op. cit.* p. 64.

¹⁸ G. Sautel, art. cité p. 66.

entérine le découpage du territoire national en 44 000 municipalités, en lieu et place des paroisses et des communes de l’Ancien Régime.

Cet acte constitutionnel met très provisoirement un terme au débat sur la pertinence du découpage municipal retenu puisque dès 1793, Condorcet propose l’institution du canton comme structure de regroupement intercommunal. Il justifie déjà cette réforme par un souci d’économie d’échelle et de réduction des dépenses de fonctionnement¹⁹. Les municipalités de canton, démunies financièrement et sans moyen de contrainte, passèrent cependant très vite sous la coupe du pouvoir central²⁰.

La longue période d’instabilité constitutionnelle et politique qui s’étend de la Première à la Seconde République est pauvre en réformes municipales²¹. L’heure est au renforcement de la tutelle préfectorale sur les communes et à l’affaiblissement de leur autonomie. Il faut attendre le Second Empire pour que le gouvernement s’intéresse de nouveau au morcellement communal et procède à certaines fusions de communes, essentiellement dans les faubourgs industriels des grandes villes. A Lille, les communes ouvrières de Wazemmes, Moulins ou Fives sont rattachées à la ville-centre par décret de l’Empereur en 1858, prélude au percement des remparts et à de grandes opérations d’extension urbaine (Trénard et Hilaire 1999). Les fusions réalisées sous l’Empire font passer le nombre de communes de 42 000 à 38 000. D’une ampleur limitée, largement circonscrite à la périphérie des grandes villes²², elles furent néanmoins la seule et dernière opération de regroupement « autoritaire²³ » des communes²⁴.

L’avènement de la Troisième République marque le début d’une ère nouvelle d’affirmation progressive du rôle des communes dans la République. Pour faire face aux problèmes engendrés par l’urbanisation croissante, les gouvernements privilégient l’incitation à la coopération volontaire entre communes par rapport à la fusion.

2. Les premières formes de coopération intercommunale à la fin du 19^e siècle : gérer les effets de l’urbanisation sans remettre en cause le cadre communal

Plusieurs travaux récents en science politique ont insisté sur la contribution décisive des communes à l’institutionnalisation de la République (Le Lidec 2001 ; Dumons et Pollet, 2001), prenant à revers les analyses qui ne voyaient dans le local qu’une émanation ou une variable dépendante du national et tendaient à dissocier l’analyse des processus à l’œuvre dans chacun de ces espaces²⁵. La III^e République se prête remarquablement bien à une illustration de ces dynamiques d’influence réciproques, tant il apparaît que les gouvernements républicains ont largement misé sur le ralliement des espaces locaux et des maires pour asseoir le nouveau régime²⁶. Cette stratégie de « républicanisation des mairies » qui fait suite aux victoires législatives (1876), sénatoriales (1879) et – dans la foulée – présidentielle des Républicains, se traduit par une attention nouvelle des gouvernants pour les revendications des élus locaux, non sans effets « décentralisateurs » (Dumons et Pollet 2001 : 22). La loi du 5 février 1884 restaure ainsi une certaine autonomie communale – à un niveau en tout cas inégalé depuis l’éphémère Première République –, donnant notamment pouvoir au

¹⁹ J. Morange, « Les municipalités de canton », p. 135-143 dans Fougère, Machelon, Monnier, *op. cit.*

²⁰ *Ibid.* p. 143.

²¹ Si on excepte la création en 1837 de commissions syndicales pour gérer les biens indivis entre communes, sans autre prérogative.

²² L’empereur est d’autant moins pressé de s’attaquer à la dispersion des communes rurales qu’elles constituent alors ses principaux soutiens (Marx 1969 [1852] et Corbin 1995 [1990] : 46-56).

²³ Encore qu’il faudrait pouvoir travailler sur les modalités concrètes de réalisation de ces fusions qui n’ont donné lieu, à notre connaissance, à aucune recherche.

²⁴ Nous verrons plus loin que la loi Marcellin de 1971 sur les fusions de communes ne peut pas véritablement être considérée comme une opération « autoritaire ».

²⁵ Pour une critique de la relégation des objets locaux et une redéfinition de leur approche en terme d’ « analyse localisée du politique », voir Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki (1989) ou encore Jack Hayward (1993).

²⁶ A l’appui de cette thèse, voir l’article de Bruno Dumons et Gilles Pollet (2001) et, surtout, Patrick Le Lidec (2001).

conseil municipal élu de délibérer sur l'ensemble des problèmes de la commune²⁷. Le moment est donc à la célébration des mairies et de leur génie démocratique, mettant en sourdine pour un temps la critique de leur périmètre d'intervention ou de leur « morcellement ». La loi de 1884, « triomphe de la prudence » (Fougères, Machelon, Monnier 2002 : 384), n'apporte d'ailleurs aucun bouleversement à l'organisation territoriale et confirme les unités existantes et leur égalité statutaire. Les « conférences intercommunales » ou « commissions syndicales » sont maintenues, afin de permettre aux communes qui le souhaitent de se concerter, sans que cela n'aboutisse pour autant à la création d'une nouvelle personne morale de droit public.

Paradoxalement, c'est l'extension progressive du domaine d'intervention municipal qui redonne une actualité à la perspective intercommunale. Les problèmes générés par la croissance rapide et mal maîtrisée des villes²⁸ suscitent d'abord l'émergence d'aspirations réformatrices diverses (Topalov 1999 ; Joana 2000) – tantôt proches du catholicisme social et de l'héritage leplaysien, tantôt issues des fractions possibilistes du mouvement ouvrier²⁹ – qui ont pour point commun d'investir l'échelon municipal comme lieu d'expérimentation privilégié de nouvelles politiques en matière d'hygiénisme (Claude 1999), d'urbanisme (Gaudin 1989), de logement (Magri 1999), ou encore d'assistance aux chômeurs (Daniel et Tuchsirer 1999).

Ce réformisme municipaliste³⁰ suscite le développement de services publics, de réseaux de transport ou de distribution de l'eau (Gaudin 1989 : 68-72) qui s'accommodent mal des frontières communales et incitent à un approfondissement de la coopération intercommunale. La loi du 22 mars 1890 crée à cet effet le Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU), qui permet aux communes qui le souhaitent de s'associer au sein d'une nouvelle personne morale de droit public pour gérer un équipement partagé. Si cette loi est souvent considérée comme l'acte inaugural de l'institutionnalisation de l'intercommunalité, elle donne néanmoins naissance à une coopération minimale, reflétant d'abord le souci du législateur de ne pas empiéter sur des prérogatives communales à peine acquises. Ainsi, les nouvelles structures sont vouées à un objet unique, leur création comme leur financement restent soumises à la bonne volonté des mairies et, surtout, elles sont dirigées par des délégués des communes selon la règle de l'unanimité. En dépit de toutes ces précautions, les créations de SIVU restent peu nombreuses durant la III^e République (Gaudin 1989 : 69-70), témoignant de la réticence des élus locaux³¹ et des faibles incitations à s'associer.

L'essor des réflexions en matière d'urbanisme ne remet d'ailleurs pas en cause, dans un premier temps, la pertinence du cadre municipal d'intervention. Ainsi, la loi Cornudet de 1919 prescrit l'adoption de « plans d'extension » communaux, censés servir de cadres de référence prévisionnels aux politiques d'acquisition foncière et d'aménagement. En dépit de recommandations à la coopération intercommunale au moment de leur élaboration, le municipalisme reste dans un premier temps l'horizon privilégié de la réforme.

Cependant, le faible impact de cette loi Cornudet – malgré les décrets-lois de 1932 et 1935³² – et les limites constatées de l'interventionnisme municipal³³, ont progressivement raison des

²⁷ Précisions néanmoins que les délibérations municipales restent soumises au contrôle du Préfet, qui exerce sa tutelle de façon plus ou moins ferme. Le gain d'autonomie de 1884 n'est pas celui des lois de décentralisation de 1982-1983 mais doit être apprécié au regard du carcan précédent.

²⁸ Sur la gestion de la croissance urbaine dans la seconde moitié du 19^{ème} siècle, voir par exemple Marcel Roncayolo, « La production de la ville », p. 81-167, dans Maurice Agulhon (dir.) (1998). Sur les maux de la ville du 19^{ème} siècle, voir dans le même ouvrage l'article d'Yves Lequin (« Les citadins et leur vie quotidienne », p. 287-370).

²⁹ Sur l'action municipale comme horizon réformateur, voir par exemple l'article de Christian Topalov (1997) sur Maurice Halbwachs, père fondateur de la sociologie urbaine et défenseur d'un interventionnisme municipal d'inspiration socialiste.

³⁰ Pour un bilan des travaux disponibles sur l'action publique municipale sous la III^e République, voir Jean Joana (1998).

³¹ Réticence qu'on s'explique mal étant donnée la grande autonomie laissée aux communes dans ces SIVU. Il semble que la crainte de conflits potentiels sur le financement et la gestion d'un équipement en commun l'aient souvent emporté sur l'intérêt de l'association.

³² Ces décrets-lois (1932 pour la région parisienne et 1935 pour les quinze principales agglomérations), prenant la mesure du faible impact et de l'empirisme qui caractérise l'exécution des plans d'extension, prévoient l'établissement de plans directeurs régionaux auxquels les plans municipaux devront se conformer. A l'exception du plan de la région parisienne, ils n'auront pas vraiment le temps d'être mis en œuvre.

convictions municipalistes des groupes réformateurs engagés dans l'entreprise de rationalisation des critères de légitimation de l'action publique locale (Gaudin 1985 ; Pollet 1999). Cette déception rejaillit dans leurs revues professionnelles et alimente une critique croissante des élus municipaux (Gaudin 1993 : 28). Les maires se voient ainsi reprocher leur manque d'engagement, leur incompétence technique et, surtout, leur trop grande dépendance par rapport aux intérêts privés. Ce désamour municipaliste conduit une partie des réformateurs à prôner l'étatisation de l'urbanisme et à exhumer des propositions de regroupement des communes qui trouveront leurs premières applications avec le régime de Vichy.

3. Du « compromis républicain » de la III^e République aux regroupements autoritaires sous Vichy : inspirations et repoussoirs des réformes de l'après-guerre

Patrick Le Lidec a décrit dans sa thèse (2001) la façon dont se noue durant l'entre-deux guerres un « compromis républicain » entre les maires – représentés par l'association des maires de France (AMF) – et leur administration de tutelle, le ministère de l'Intérieur. L'auteur montre bien comment l'AMF, en neutralisant les clivages partisans quand il s'agit du traitement des affaires municipales et en exprimant sa loyauté à l'égard des ministres successifs³⁴ obtient la reconnaissance de son rôle et de celui des maires dans la République, reconnaissance qui s'accompagne d'une bienveillance croissante à l'égard de ses revendications corporatistes :

« [...] Légitimes, les maires et l'AMF le sont assurément dans le cadre de la République parlementaire faiblement interventionniste de l'entre-deux-guerres. A gauche comme à droite, on célèbre les vertus d'un système institutionnel assurant la préservation des prérogatives des élus locaux. [...] On comprend dès lors que les libertés locales soient valorisées, qu'elles soient élevées au rang de valeurs fondatrices de la République³⁵».

C'est ce compromis qui prémunit les élus locaux contre des mesures coercitives du gouvernement, en même temps qu'il desserre localement l'emprise de la tutelle préfectorale. Autant dire que cette configuration politico-administrative collusive est pour beaucoup dans l'interprétation très libérale des prescriptions en matière d'urbanisme et dans l'éclipse que connaissent les revendications de réorganisation administrative locale jusqu'à la défaite de 1940.

Le Régime de Vichy, loin de se réduire à une entreprise politique conservatrice ou réactionnaire, représenta en effet une opportunité d'accès aux plus hautes responsabilités administratives pour toute une nébuleuse de fonctionnaires modernisateurs constituée dans les années 1930³⁶ (Paxton 1973), bien décidés à remettre en cause ce compromis. Réunis dans l'affirmation de nouvelles méthodes de gouvernement « technocratiques³⁷ » et « dirigistes », ainsi que dans la critique du parlementarisme (Rouquet 1999), ces derniers profitent du tournant autoritaire de Vichy pour expérimenter de multiples réformes, notamment en matière de planification économique et industrielle (Kuisel 1984 [1980]). Dans le domaine qui nous intéresse, ils entreprennent de refondre l'organisation

³³ Si la période de l'entre-deux-guerres est souvent présentée comme une période phare du municipalisme, elle le doit notamment à quelques exemples emblématiques comme à Saint-Denis (Brunet 1981) ou à Roubaix (Lefebvre 2001) qui ne doivent cependant pas faire illusion sur la situation qui prévaut dans la majorité des communes de France. Sans sous-estimer l'importance et la rupture qu'ont pu représenter certaines expériences de « socialisme municipal », des travaux récents comme ceux de Thibaut Théliier (2004) sur les politiques du logement à Roubaix pendant le mandat de Jean-Baptiste Lebas ont d'ailleurs souligné que la surexposition « propagandiste » de certaines opérations ne devait pas masquer leur relative modestie. Ainsi de la construction d'habitations bon marché (HBM) dans le quartier du « nouveau Roubaix », loin de pouvoir répondre aux problèmes du logement ouvrier qui ne trouveront des débuts de solutions qu'à partir des années 1950.

³⁴ Les élus communistes ne participent pas directement à ce processus même si Patrick Le Lidec montre qu'ils sont également gagnés par des pratiques de neutralisation des clivages quand il s'agit de défendre les intérêts municipaux.

³⁵ Il s'agit ici de l'extrait d'un article exploitant une partie de la thèse (Le Lidec 2001 : 58).

³⁶ Sur la constitution d'une « avant-garde » antiparlementaire dans les années 1930, notamment autour du groupe « X-crise », et son influence sur le régime de Vichy mais également sur certains mouvements de la résistance, voir l'article de Luc Boltanski et Pierre Bourdieu (1976).

³⁷ Pour une exploration de l'histoire de la notion de technocratie à travers sa construction et ses usages, voir l'introduction de Delphine Dulong et Vincent Dubois dans *La question technocratique* (1999).

territoriale et l'urbanisme prévisionnel entre 1942 et 1943³⁸, en renforçant la tutelle de l'État et le contrôle du préfet sur les communes et en généralisant l'échelle intercommunale comme échelle d'intervention obligatoire³⁹.

Il faut souligner qu'à la même époque, les organes de réflexion de la Résistance chargés de préfigurer l'organisation administrative de l'après-guerre n'élaborent pas nécessairement des projets d'inspiration très différente, comme en témoigne cet extrait des travaux du Groupe d'études de l'organisation civile et militaire :

« Une première règle doit être posée ; aucune vue d'ensemble, aucune politique d'avenir ne sont possibles si la ville, ses faubourgs, ses cités satellites et même l'espace nécessaire à son développement ne sont groupés en un seul organisme. L'annexion même de ces faubourgs ne suffit pas, il faut que l'autorité urbaine puisse construire des cités satellites, concevoir un plan d'aménagement et d'extension rationnel. Ce n'est pas dans des commissions intercommunales qu'un tel travail peut être réalisé⁴⁰».

En dépit de leurs trajectoires distinctes, de nombreuses convergences s'observent dans les représentations de la modernité politique chez les membres du Conseil national de la Résistance et la frange modernisatrice du régime de Vichy (Rouquet 1999 : 75). Ils partagent notamment le constat d'une « faillite » de la III^e République, qui les incline à rechercher des solutions institutionnelles en rupture avec celle-ci. Si on ajoute à cela l'ampleur limitée de l'épuration au sein de la haute fonction publique (Rouquet 1999 : 69-74) et la continuité administrative bien établie entre Vichy et les débuts de la IV^e République (en particulier au sein des cabinets et des ministères techniques), on ne peut que relativiser la « césure » de l'ordonnance du 9 août 1944, qui déclare la nullité des textes adoptés par le gouvernement de Vichy.

Les propositions de réforme de l'administration municipale font d'ailleurs leur réapparition dès les premières années de l'après-guerre, sous une forme parfois très proche de celles qui viennent d'être abrogées⁴¹. En 1947, le gouvernement tente de rompre avec le principe de l'adhésion volontaire des communes aux syndicats intercommunaux qui prévalait sous la III^e République et gênait de nombreuses créations en l'absence d'unanimité. Un projet de loi propose de rendre possible la création d'un syndicat à partir du moment où les 2/3 des communes concernées – représentant au moins la moitié de la population concernée par le regroupement – expriment leur accord, intégrant de force les communes restantes. Ce dispositif, finalement rejeté par le Parlement (Ribot 1993 : 52), sera néanmoins repris dans les ordonnances de 1959 qui donnent naissance aux syndicats intercommunaux à vocation multiples (SIVOM) et aux districts⁴².

Les projets de réforme du gouvernement, soutenus par la fraction modernisatrice de la haute fonction publique, se heurtent dans ces premières années de la IV^e République à la résistance des députés, auxquels la structure politique confère une influence centrale (Gaxie 1992). Leur fréquent rejet ou report *sine die* attise la rancœur des réformateurs à l'encontre du personnel politique et du régime en place (Le Lidec 2001 : 292-314) et conduit nombre d'entre eux à rallier l'entreprise politique et constitutionnelle gaullienne, perçue comme une opportunité pour lever l'hypothèque que font peser sur les réformes l'autonomie du Parlement et le poids des élus locaux qui en découle (Dulong 1997 ; Gaïti 1998).

³⁸ Loi du 28 février 1942 « portant simplification et coordination de l'administration départementale et municipale » et loi de juin 1943 donnant naissance aux « groupements d'urbanisme ». Les permis de construire sont désormais délivrés par les représentants de l'État.

³⁹ Le paradoxe, comme souvent avec le dirigisme de Vichy, c'est que le gouvernement dépourvu de ressources et de moyens d'action ne parvient que très rarement à mettre ensuite en application ses propres réformes. Pour un exemple de cet écart dans les politiques de l'emploi, voir l'ouvrage de Martine Muller (1991).

⁴⁰ Extrait d'un rapport du Groupe d'études de l'organisation civile et militaire, 1943. Cité en préambule du rapport final du « groupe de travail sur le problème des structures administratives des grandes agglomérations », janvier 1965 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 880 211 art. 48.

⁴¹ La thèse de la filiation entre les premières tentatives de réforme intercommunale de la IV^e République – avortées puis reprises sous la V^e – et les mesures du gouvernement de Vichy est notamment soutenue par le publiciste Maurice Bourjöl (1975, 1994) qui parle de la loi de février 1942 comme d'une « loi matrice » (1994 : 53) pour la suite.

⁴² Nous reviendrons sur ces créations dans la sous-section suivante.

4. La V^e République comme occasion réformatrice

Répetons-le une dernière fois, les projets de réforme de l'administration municipale sont loin de faire leur apparition avec l'avènement de la V^e République et les ordonnances de 1959. Les contours et les enjeux du « problème intercommunal », comme les objectifs et les moyens de la réforme, sont déjà définis depuis longtemps et ont même fait l'objet de tentatives de réforme sous de la IV^e République. En matière d'intercommunalité, les solutions préexistent au problème et la mise à l'agenda de la réforme lors du changement de régime de 1958 n'a rien d'une rupture ou d'une innovation dans l'approche de la question⁴³. Le nouveau régime constitue plutôt une « occasion »⁴⁴ inédite pour les promoteurs de la réforme d'accéder à l'agenda gouvernemental, dans un contexte constitutionnel et politique renouvelé qui donne aux organes exécutifs une nouvelle autorité sur le Parlement.

La notion d'« occasion », employée ici à la suite de Delphine Dulong, peut paraître assez proche de celle de « fenêtre d'opportunité », développée par John W. Kingdon (1995) pour décrire les moments les plus favorables à l'accession à l'agenda de certaines politiques publiques. L'apport essentiel des travaux de l'auteur américain réside dans sa critique de l'approche balistique, séquentielle et linéaire, de l'action publique. En démontrant l'autonomie relative des problèmes et des solutions, mais également des scènes d'élaboration des politiques publiques (*policy streams*) et de la compétition politique (*political streams*), il fait de leur accouplement (*coupling the streams*) une question de recherche et un facteur essentiel du processus de mise à l'agenda⁴⁵. Il nous semble cependant que l'emploi de la métaphore de l'« occasion de but » – parce qu'elle est une interaction sociale, peut être ou non transformée, survenir contre le cours du jeu – permet d'éviter les pièges de certains usages réifiés (négligeant la contribution des acteurs à la construction et à la perception des opportunités) ou tautologiques (s'il y a eu un changement, c'est parce qu'il y avait une fenêtre) de la métaphore de la « fenêtre ». A la différence des « fenêtres de tir » pour les fusées, dont la métaphore de Kingdon s'inspire directement, les opportunités en politique ne s'ouvrent ni ne se referment de manière nette et sans appel, en dehors des jeux d'acteurs. Elles sont toujours une représentation que se font ces derniers des chances de réussite de leur entreprise, à l'aune de leur expérience du jeu et de leur anticipation de la valeur de leur force et de celle de leurs adversaires.

Les promoteurs⁴⁶ d'une « réforme scientifique des institutions » (Dulong 1997 : 50) transforment donc la contrainte pour le nouveau gouvernement de trouver rapidement soutiens et idées⁴⁷ en occasion pour faire passer certains de leurs projets déjà largement définis. La rapidité avec laquelle est adoptée toute une série d'ordonnances, dès 1959, si elle semble accréditer au premier

⁴³ Les réformes sur l'intercommunalité ne dérogent pas à l'observation de Brigitte Gaïti (1999 : 146) : « [...] Le contenu des réformes [de 1958] consiste davantage en la reprise de projets anciennement formulés mais non concrétisés politiquement, qu'en la libération de propositions radicalement nouvelles. Beaucoup de réformes proposées étaient des réformes déjà prêtes, déjà négociées sous la IV^e République et parfois prises en charges par certains des ministres en exercice ».

⁴⁴ Selon l'expression de Delphine Dulong (1997 : 138) : « Le changement de régime de 1958 ne peut s'analyser simplement comme la victoire des "planificateurs". Il n'est ni le fruit d'un coup de force technocratique, ni l'établissement subreptice de cette "République des fonctionnaires" [...]. Pour les "planificateurs", 1958 n'est qu'une occasion, au sens où l'on parle d'"occasion de but". Soudain, s'ouvre un espace de jeu, une possibilité d'action, une marge de manœuvre ».

⁴⁵ Si cette autonomie des scènes d'action en dehors des moments de rencontre représente un apport heuristique évident par rapport aux approches balistiques, elle néglige cependant les interactions permanentes et les rétroactions entre ces mondes (Massardier 2003 : 37).

⁴⁶ L'identification fine de ces promoteurs constituerait un travail de recherche en soi, trop éloigné du sujet de notre thèse pour avoir été entrepris ici même si nous essaierons par la suite de donner quelques éléments sur les acteurs administratifs qui participent à l'élaboration du projet de loi des communautés urbaines. Sous réserve d'investigations supplémentaires, soulignons néanmoins que le thème de la « réforme scientifique » des institutions locales (Dulong 1997 : 50) apparaît comme l'une des déclinaisons constitutive de la rhétorique réformatrice, plus que comme un thème autonome, générant ses propres spécialistes ou prosélytes.

⁴⁷ Philippe Zittoun (2002) fournit sur un tout autre sujet (les politiques du logement en France) et à une autre époque (les années 1990) une grille d'analyse intéressante qui permet de penser la façon dont se nouent les échanges politiques entre des acteurs politiques concurrents à la recherche d'idées et des « experts », prêts à leur en fournir, pour autant que les premiers contractent une « dette » symbolique à leur égard, leur garantissant notamment l'accès à l'agenda gouvernemental en cas de victoire électorale.

abord les revendications de volontarisme réformateur et de rupture des gouvernants, n'est en fait rendue possible que par la disponibilité de nombreux projets élaborés dans les arcanes administratives de la IV^e. Cette conclusion rejoint celles de nombreux travaux récents (François 1996 ; Dulong 1997 ; Gaïti 1998) qui relativisent la coupure radicale entre la V^e et la IV^e République⁴⁸, et insistent au contraire sur la contribution décisive d'une partie du personnel administratif de la IV^e à l'avènement du nouveau régime et à l'élaboration de ses premières politiques publiques⁴⁹. Cette convergence réformatrice entre la fraction modernisatrice de la haute fonction publique et l'entreprise politique gaullienne est favorisée par une hostilité partagée à l'encontre du personnel politique de la IV^e et par un objectif commun de promotion d'un modèle de démocratie alternatif – privilégiant la compétence sur la représentativité et le pouvoir exécutif sur celui de l'assemblée (Dulong 1997 ; Gaïti 1999) – qui sert leurs intérêts respectifs.

B. A la recherche juridique de l'« institution optimale »

Le changement de régime procure de nouvelles ressources aux groupes réformateurs de la haute fonction publique⁵⁰, groupes que leur trajectoire incline à se penser comme appartenant à une « race d'inventeurs⁵¹ », investis d'une mission de modernisation du pays en rupture avec la période précédente. Comme le soulignent Jean-Luc Bodiguel et Luc Rouban (1991 : 17) « en charge de la modernisation, ils sont appelés à concevoir l'avenir, à projeter de nouveaux espaces de déploiement des sciences et des techniques, à rationaliser les utopies en suivant la démarche aiguillée de la prospective ». La « réforme scientifique » des institutions locales est appelée à devenir l'un des terrains d'expression et d'expérimentation privilégié de cette nouvelle conception de l'action publique, qui semble trouver un début d'application avec les ordonnances de janvier 1959.

1. Le salut par la réforme des institutions locales ou la force des postulats fonctionnaliste et juriste

Avant de revenir plus précisément sur le contenu de ces ordonnances, il nous faut dire quelques mots du raisonnement qui les inspire, largement empreint d'une conception fonctionnaliste et juriste des institutions et des moyens de leur réforme. Les « conspirateurs de modernité » (Grémion 1976) semblent en effet partager largement la croyance dans la nécessité d'une refonte totale des institutions locales héritées du passé⁵², dont l'échelle et les modalités de fonctionnement ne

⁴⁸ Dont Brigitte Gaïti (1998) a bien montré tout ce qu'elle devait au travail de reconstruction *a posteriori* de l'histoire du régime par ses promoteurs, consacrant le mythe de l'exceptionnalité et de la prophétie gaullienne.

⁴⁹ C'est le paradoxe de nombreuses « ruptures » institutionnelles résumé par Bernard Lacroix (Lacroix et Lagroye 1992) au sujet des constitutions : « Les Constitutions sont toujours l'œuvre de gens que seule leur position dans l'ordre établi autorise à prendre part à la réalisation de celles-ci ; elles se présentent néanmoins toujours comme autant de ruptures avec l'ordre établi ».

⁵⁰ Comme y invite Philippe Bezès dans sa note de lecture de l'ouvrage de Delphine Dulong (1997) pour la revue *Politix* (vol. 13, n°50, 2^{ème} trimestre), on gagnerait sûrement à distinguer plus finement les différentes composantes de cette nébuleuse réformatrice, dont la diversité intrinsèque disparaît parfois derrière une prétention commune à la « réforme », qui recouvre de multiples acceptions possibles de son contenu. Aucun travail comparable à celui de Christian Topalov et de son équipe (1999) sur les réformateurs de la fin du XIX^e siècle n'a été mené au sujet des réformateurs de l'après-guerre, en dépit des nombreuses études sur leur formation (Bourdieu et Boltanski 1976) ou sur leurs contributions à la production des politiques publiques modernisatrices sectorielles (Nizard 1972, Muller 1982). Nous nous en tiendrons donc le plus souvent à la catégorie générique de « modernisateurs » ou de « réformateurs », tout en étant conscient de ses limites heuristiques. Chaque fois que possible, nous avons essayé de fournir des éléments biographiques ou de carrière des acteurs administratifs engagés dans les réformes intercommunales. Sous réserve d'investigations complémentaires, soulignons que le thème de la « réforme scientifique » des institutions locales (Dulong 1997 : 50) est tellement partie prenante de la rhétorique réformatrice qu'il est agité par tous ceux qui s'en revendiquent. Cela ne signifie pas bien entendu qu'ils attendent et entendent la même chose de cette réforme.

⁵¹ Brigitte Gaïti (1999 : 273).

⁵² Pour un exemple parmi beaucoup d'autres, qui présente l'avantage de son antériorité par rapport au changement de régime et de la postérité de son auteur voir Jean-François Gravier (1947 et 1956).

correspondraient plus aux défis de l'époque. Jean Hourticq, figure marquante parmi les prosélytes de l'intercommunalité⁵³, exprime ce point de vue maintes fois rencontré :

« La pléthore des communes de France n'est malheureusement pas un signe de vitalité elle pèse d'un poids trop lourd et parfois intolérable sur la gestion des services municipaux. Une commune trop petite [...] par sa seule présence empêche ses voisins de se développer normalement [...]. Le mal n'augmente pas mais sa permanence est de moins en moins compatible avec les exigences d'une administration moderne⁵⁴ ».

Cette rhétorique insiste ainsi sur l'obsolescence du cadre communal face au développement des agglomérations, conçues comme des « entités sociologiques, économiques, géographiques dont les divers éléments constitutifs sont interdépendants » (Médard 1968 : 789). Elle suggère dès lors, d'une part, de réduire sensiblement le nombre de communes en créant à leur place de nouvelles institutions ajustées à cette nouvelle échelle, et d'autre part, d'accorder une place plus importante aux représentants des « forces vives⁵⁵ » dans l'élaboration des politiques publiques locales⁵⁶. La *fonctionnalisation*⁵⁷ des institutions locales s'accompagne ainsi d'un discours de dépolitisation/technicisation de leurs enjeux sur lequel nous reviendrons amplement ensuite.

Tout se passe dans l'esprit des promoteurs de la réforme comme s'il suffisait de changer la loi – en l'occurrence de mettre en conformité le cadre institutionnel avec l'« optimum territorial » que constituerait l'agglomération – pour améliorer l'efficacité de l'action publique locale. Comme le souligne Pierre Grémion (1976 : 360) « Toutes les réformes [des institutions locales gaulliennes] partent du postulat qu'il est possible de rationaliser les organisations administratives sans tenir compte de leurs relations à l'environnement ». De fait, les réformateurs négligent les effets de l'institutionnalisation du cadre communal sur les stratégies et les pratiques des acteurs locaux et réactivent ainsi une double illusion commune dans l'appréhension des organisations : artificialiste d'abord⁵⁸, dans la mesure où ils les considèrent comme des entités malléables à l'envi, juriste ensuite, puisqu'ils semblent faire du changement de la règle de droit le principe déterminant d'un changement des pratiques.

On ne peut pas ne pas faire le lien entre la force de cette croyance dans les effets performatifs du droit et la présence de nombreux juristes de droit public parmi les artisans et/ou les prosélytes de la réforme⁵⁹. A l'instar des constitutionnalistes impliqués dans la réforme constitutionnelle de 1958 (François 1996), les juristes qui participent à la réforme des institutions locales satisfont par la même

⁵³ Conseiller d'État et enseignant à l'IEP de Paris, il publie alors de nombreux articles (on en a recensé une vingtaine entre 1956 et 1971, qui portent presque tous sur la réforme des communes) dans des revues de droit administratif (en particulier dans la *Revue administrative*) ou sur les collectivités locales (dont celui-ci au titre significatif : « La pléthore des communes en France », *Départements et communes*, mars 1956) et inspire semble-t-il les rédacteurs des deux ordonnances de 1959 sur la coopération intercommunale.

⁵⁴ « Districts urbains et syndicats de communes », *EDCE*, 1961, p. 31 ; cité par Catherine Ribot dans sa thèse (1997)

⁵⁵ Se trouvent ainsi qualifiés ces nouveaux groupes sociaux dont la légitimité sociale reposerait sur la compétence plus que sur la représentativité, à la différence des notables traditionnels.

⁵⁶ On retrouve ici, dans les grandes lignes les propositions du club Jean Moulin – important creuset réformateur des années 1960 notamment investi par des fonctionnaires proches de la CFDT et de la gauche –, ce qui tend à montrer que le « réformisme » intercommunal n'est alors pas l'apanage des gaullistes dans la haute administration. Sur les réformes territoriales défendues par le club Jean Moulin, voir notamment sa publication : *Les citoyens au pouvoir, 12 régions et 2000 communes* (1968). Sur la diversité interne du club Jean Moulin, voir Claire Andrieu (2002).

⁵⁷ Nous utilisons ce terme dans le sens où le définissent Jacques Lagroye, Bastien François et Frédéric Sawicki (2003 : 150-166), comme un processus d'assignation par les acteurs d'un but ou d'une utilité dominante à une institution.

⁵⁸ Ce prisme est bien résumé par Daniel Gaxie dans sa « mise en question » de la problématique institutionnelle (1992 : 105) : « La réalité politique tend ainsi à se réduire à un ensemble vaguement articulé de "mécanismes" susceptibles d'être montés et démontés à volonté. Il suffit alors d'allonger, de réduire, de limiter, d'étendre, d'accorder, d'élargir, de permettre, de modifier, d'abroger, de supprimer, de créer, d'obliger, de prévoir, de rendre possible, de contrôler, d'ériger, d'insérer, bref de décider puis d'instaurer pour corriger ce qui est perçu comme des effets indésirables d'agencements volontaires ».

⁵⁹ Comme en témoignent – outre les nombreux articles de J. Hourticq déjà évoqués – les multiples plaidoyers en faveur de la réforme qui paraissent à cette époque dans des revues de droit administratif, dont nous reproduisons les titres tant ils résument la thèse défendue. Parmi beaucoup d'autres : Edgar Pisani (1963) : « Le système communal français est inhabile à administrer le territoire français » ; Pierre Germain (1966) : « Grandeur, décadence et possibilités de l'institution communale française » ; Daniel Colard (1967) : « Une structure supra-communale pour les grandes villes : les communautés urbaines ».

occasion un intérêt professionnel, alimentant et accréditant la croyance dans la force performative du droit sur laquelle repose la reconnaissance de la valeur de leur expertise.

2. La création des SIVOM et des districts en 1959 : un volontarisme réformateur retenu

Les ordonnances de 1959, inspirées par la fraction modernisatrice de la haute administration⁶⁰, apparaissent au premier abord comme une inflexion sensible par rapport à la période précédente. Elles procèdent en effet d'une initiative unilatérale des gouvernants, qui ne prennent pas la peine de consulter préalablement les représentants des élus locaux sur leur contenu, ce qui déroge aux règles implicites du « compromis républicain ». Elles comportent par ailleurs plusieurs novations importantes en matière de coopération intercommunale, notamment contenues dans la formule des « districts » sur laquelle nous reviendrons ensuite.

S'en tenir là reviendrait néanmoins à oublier l'essentiel, à savoir que ces formules abandonnent également la perspective de la fusion et des créations discrétionnaires, pourtant réclamées par certains réformateurs. Patrick Le Lidec le rappelle dans sa thèse (2001 : 321 et s.), les velléités en matière de réorganisation territoriale de la République ont cherché à s'exprimer dès la rédaction de la Constitution, au sein du comité consultatif constitutionnel. L'élaboration de la liste des collectivités territoriales et la proposition de certains membres d'y ajouter une nouvelle catégorie – les « villes » – distincte de celle des communes – ou le débat autour de l'article 65 traitant des modalités de création d'une nouvelle collectivité – par la voie législative ou réglementaire⁶¹ – donnèrent lieu à des passes d'armes entre partisans d'une modernisation immédiate et radicale de l'édifice institutionnel et tenants d'une approche plus prudente comptant sur le soutien des élus locaux à la nouvelle Constitution. Le maintien du titre X de la Constitution de 1946 sur la constitutionnalité des libertés locales ou la suppression des dispositions les plus contestées de l'article 65 montrent que ce sont plutôt les derniers qui l'ont emporté.

Les ordonnances n°59-29 et 59-30 du 5 janvier 1959, qui créent les SIVOM et les districts, sont donc adoptées dans un contexte d'incertitude dans les relations entre le nouveau régime et les élus locaux, hésitant entre la reprise des hostilités et la recherche d'un armistice. Le contenu des ordonnances est à l'image de cette situation précaire où les deux perspectives semblent possibles. Certes, les nouvelles structures intercommunales rompent avec certains des principes qui gouvernaient l'intercommunalité depuis 1890 : une majorité des 2/3 des communes concernées (représentant 50% au moins de la population) est désormais suffisante pour créer une structure et celle-ci peut gérer plusieurs compétences à la fois contre une seule auparavant. Cependant, l'essentiel est préservé aux yeux des associations d'élus, à savoir la reconnaissance de l'existence et du rôle des communes en parallèle des structures intercommunales et le maintien de l'initiative communale en matière de regroupement⁶².

Les districts – conçus pour les agglomérations urbaines – disposent d'une liste de compétences obligatoires en cas de création, qui peut être allongée presque sans limites si plus des 2/3 des conseillers districaux se prononcent en ce sens. Autre nouveauté significative, ils disposent d'une autonomie fiscale et échappent ainsi au seul bon vouloir des communes pour leur financement. Les districts sont ainsi clairement conçus comme les préludes potentiels de nouvelles collectivités territoriales unitaires (Bourjol 1963), mais ses concepteurs font le pari de l'engrenage⁶³ plutôt que celui du coup de force.

⁶⁰ Que l'on retrouve alors notamment au sein du ministère des Finances et parmi les planificateurs du Commissariat général au Plan (Boltanski et Bourdieu 1976, Dulong 1997).

⁶¹ Les partisans des fusions et des regroupements de communes sont bien entendu favorables à la possibilité de création par décrets.

⁶² Si les réformateurs considèrent comme une avancée le fait que l'accord des 2/3 des communes soit désormais suffisant, les associations de maires considèrent quant à elles comme un moindre mal qu'il faille toujours un accord minimum de 2/3 des communes pour créer une structure intercommunale, elles qui craignaient des créations par décrets.

⁶³ Sur les présupposés « néo-fonctionnalistes » des réformateurs et cette hypothèse de l'engrenage voir *supra*.

Ce pari sous-estime pourtant largement la capacité de résistance ou d'indifférence des élus locaux, rendue d'autant plus aisée qu'à l'exception du district de Tours⁶⁴, le gouvernement « garde l'arme de la coercition au fourreau » (Hourticq 1959 : 91). Les ordonnances de 1959, pour iconoclastes qu'elles puissent paraître dans leur contenu, esquivent le combat frontal avec les élus locaux. Les incitations à la coopération intercommunale volontaire prennent le pas sur la fusion comme répertoire d'action réformatrice. Le principe de l'administration à deux niveaux apparaît comme une solution transitoire, susceptible d'acclimater les élus locaux à une nouvelle échelle de gestion, sans les brusquer pour autant et risquer de les braquer contre le nouveau régime, à un moment où sa consolidation apparaît encore précaire.

C'est peu dire que les élus locaux ne vont pas se ruer sur les nouvelles structures intercommunales mises à leur disposition par le gouvernement. On ne compte ainsi que 46 SIVOM créés (groupant 529 communes) fin 1961 et 581 SIVOM (groupant 5780 communes) fin 1965⁶⁵. Le bilan de création des districts est encore plus maigre puisqu'on n'en compte qu'une cinquantaine en 1965, parmi lesquels figurent plusieurs districts ruraux⁶⁶.

Le référendum constitutionnel de 1962 – tant par son résultat favorable à un renforcement de l'exécutif que par son exacerbation de l'affrontement avec les élus de la IV^e – induit un changement sensible de la stratégie réformatrice gaullienne, dans un sens plus offensif et conquérant à l'égard des institutions locales (Le Lidec 2001 : 362 et s.). Le terrain n'allait pas tarder à être prêt pour une nouvelle réforme de l'intercommunalité, revendiquant un plus grand volontarisme que les précédentes.

3. L'interprétation juriste des raisons de l'« échec » des formules de coopération, condition de la mise à l'agenda d'une nouvelle réforme

« Force est de constater que les différents textes [sur l'intercommunalité], lois pour la plupart, n'ont pas apporté de solution définitive ni satisfaisante. Il suffit d'ailleurs de parcourir les exposés des motifs pour apprendre inmanquablement que la réforme précédente était, certes, louable, mais qu'elle ne réglait que très partiellement les difficultés nées du morcellement communal, et qu'il était urgent d'apporter enfin la solution... ».

Marcel Castelain, *Moyens et missions de la communauté urbaine de Lille*, Thèse pour le doctorat d'État en droit, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales, deux tomes, 1971, p. 4.

A partir de 1962, les signes de consolidation du nouveau régime – à travers le récent succès référendaire, la fin de la guerre d'Algérie et la formation d'un groupe parlementaire gaulliste discipliné (Collovald 1990) – donnent aux modernisateurs de l'organisation politico-administrative locale les coudées plus franches. La réticence des gouvernants gaullistes à affronter directement les élus locaux les avaient contraint à se satisfaire des ordonnances, dont l'application restait tributaire de l'accord des communes et qui ne remettaient pas véritablement en cause l'organisation territoriale. La victoire gaulliste au référendum constitutionnel de 1962, en plus d'accroître les marges de manœuvre gouvernementales, marque un changement dans la stratégie des soutiens du pouvoir, bien décidés à venir à bout des notables du « cartel des Non » et à enraciner le nouveau régime localement, là où se réfugient désormais ses plus irréductibles opposants. L'arrivée au poste de ministre de l'Intérieur de Roger Frey traduit cette inflexion. Déterminé à abandonner la stratégie d'accommodement avec les élus locaux, il fait des regroupements intercommunaux son cheval de bataille⁶⁷, qui est aussi un cheval

⁶⁴ Le choix de cette agglomération ne doit probablement rien au hasard puisque Michel Debré fut sénateur d'Indre-et-Loire de 1948 à 1958.

⁶⁵ Encore faut-il souligner avec Henri Roussillon (1972 : 50) que nombre de ces nouveaux SIVOM sont des « organismes de façade », n'exerçant effectivement qu'une seule de leurs compétences théoriques.

⁶⁶ Bilan réalisé à partir des données quantitatives fournies par H. Roussillon (1972 : 46-48).

⁶⁷ Il déclare ainsi à l'occasion du débat parlementaire autour de la loi de finances de 1964 : « M. Mondon disait qu'il avait un dada, celui de la taxe locale. Reprenant son expression je dirais que *mon dada à moi c'est un peu celui du regroupement des communes*. Le gouvernement s'est absolument refusé à opérer des fusions autoritaires de communes mais nous souhaitons qu'un effort spontané aboutisse à mettre de l'ordre dans une situation anarchique. En effet, je le dis en passant, le nombre des communes françaises, 38 000, est plus élevé que celui de toutes les communes du marché

de Troie. Il adresse une circulaire aux préfets le 15/04/1963 qui réaffirme clairement cette priorité, en même temps qu'elle révèle la tension qui prévaut alors dans ses relations avec les élus locaux :

« [...] Dans ma lettre du 22 mars, je vous ai précisé l'attitude qui devait être adoptée et les actions qui devaient être opposées à l'entreprise de déformation et de dénigrement systématique menée par l'Association des maires contre la politique du gouvernement⁶⁸. Par votre diligence, la campagne du 31 mars n'a pas eu dans la presse l'écho qu'escomptaient les promoteurs. Ce résultat était nécessaire à atteindre puisqu'en la circonstance, il s'agissait de combattre une action d'improbité et de malhonnêteté intellectuelle. Car – j'attire votre attention sur le paragraphe de mon discours consacré à la fusion des communes – jamais sous aucun gouvernement, la possibilité d'une expérience aussi libéralement conçue n'a été créée en faveur des communes dont certains de leurs élus se plaignent qu'elles n'ont pas assez de libertés, qu'elles sont dépourvues de moyens, etc..

En conséquence, je vous demande d'être attentif à la mise en œuvre de ma proposition. Il se peut qu'elle ne puisse recevoir d'application expérimentale dans votre département. Par contre, il est possible que vous ayez le moyen de faire sur un groupement homogène de communes un test probant. [...] Je vous prie de considérer que la durée de deux ans fixée pour l'expérience est un délai maximum⁶⁹ ».

L'échéance de deux ans fixée à la fin de cette circulaire témoigne de velléités de réformes plus radicales, prêtes à prendre le relais en cas d'échec des formules de coopération volontaires existantes. Une note d'un collaborateur de cabinet du ministre de 1964 précise déjà les conditions d'élaboration d'une nouvelle réforme. Elle montre le rôle central qu'entend jouer le ministère de l'Intérieur dans la politique de réforme et étaye l'hypothèse d'une stratégie en deux temps.

La mise à l'agenda d'un nouveau projet de réforme des structures communales en 1964⁷⁰

« Vous avez bien voulu me communiquer un projet de circulaire à MM. les préfets, destiné à reprendre les études sur l'aménagement rural et les groupements de communes qui avaient été prescrites, le 30 mai 1960, par les ministères de l'Agriculture et de la Construction. J'ai l'honneur de vous faire part, ci-après, des observations que me suggère l'examen de ce projet :

Je pense qu'il est en effet absolument indispensable de reprendre et de mener à bien les travaux amorcés par la circulaire du 30 mai 1960, travaux qui n'ont été achevés que dans un petit nombre de départements. Il me paraît également tout à fait souhaitable que ce soit à présent le Ministère de l'Intérieur qui joue, dans ce domaine, le rôle d'entraînement et de pivot de l'action gouvernementale. La réforme des structures communales est, nous le savons tous, au cœur des préoccupations de notre maison et spécialement de son chef. [...]

Je pense que le champ d'application de la circulaire devrait être élargi et ne pas concerner trop restrictivement l'espace rural. Je crois, en effet, que le moment est venu de redessiner une carte administrative infra-départementale, aussi bien pour les grandes agglomérations urbaines, pour les villes de moyenne et de petite importance, que pour l'espace rural proprement dit. [...] Il me paraît indispensable en conséquence qu'aujourd'hui, le problème soit repris dans son ensemble, c'est-à-dire que les études ne soient pas seulement guidées par des préoccupations d'aménagement rural, mais soient sous-tendues par des préoccupations d'aménagement du territoire en même temps que de réforme administrative. [...] La réforme des structures administratives locales doit, dès lors, apparaître comme une pièce de la réforme qui s'est appliquée, d'abord à la région, puis au département et donc porter la marque de la même volonté gouvernementale. [...] La question est de savoir si, au point où nous sommes parvenus, il est préférable de refaire, comme en 1960, un travail partiel mais très rapide, ou de perdre plusieurs mois pour aboutir à une première définition d'une politique gouvernementale unique sur le problème en cause. La position du ministre de l'Intérieur consiste pour le moment à encourager les expériences de groupement intercommunal, toutes les expériences. Il faut certes éviter que ce libéralisme ne conduise à un foisonnement créateur, lui-même générateur d'anarchie. Mais nous n'en sommes pas encore là et je ne pense pas que des conséquences irréparables puissent être redoutées si cette phase d'expérience se poursuit pendant plusieurs mois, à condition que l'on parvienne, d'ici le deuxième semestre 1964, à la définition, sinon déjà de formes juridiques, du moins d'une pensée gouvernementale en la matière. Il ne serait d'ailleurs pas exclu que, parallèlement à l'élaboration de la "grande circulaire interministérielle" sur l'organisation communale, dont la nécessité apparaît dès maintenant inéluctable à court terme, un premier avant projet du travail établi par notre département, comme base de discussion, puisse être communiqué aux préfets, à titre tout à fait confidentiel».

commun. Cette situation est évidemment très regrettable et nous devons essayer d'y remédier d'une manière pratique » ; *Journal Officiel*, Débats de l'Assemblée nationale, 5/11/63, p. 6486.

⁶⁸ Le ministre fait référence au congrès de l'AMF de mars 1963, lors duquel son discours fut copieusement sifflé par une partie de l'assistance, évènement inédit depuis que l'association existe en 1909. Pour un récit détaillé, voir P. Le Lidec (2001 : 373-374).

⁶⁹ Extrait d'une lettre circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets, datée du 15/04/1963 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 19770327, art. 10.

⁷⁰ Extrait d'une note adressé par le chef de cabinet du ministre de l'Intérieur au directeur général des collectivités locales le 29/01/1964 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 19770327 art. 10.

On perçoit à la lecture de cette note l'affirmation de l'ambition réformatrice en matière d'intercommunalité, qui ne s'accommode plus des expériences au cas par cas et considère désormais comme « inéluctable » une réorganisation territoriale générale, qui touche notamment les grandes agglomérations urbaines. Ressortent cependant également de ce document les hésitations gouvernementales sur la méthode à adopter, la remise en cause des expériences locales risquant de décrédibiliser les propos lénifiant des gouvernants sur le respect des libertés et des initiatives municipales.

Notons enfin que le faible engouement rencontré par les structures issues des ordonnances de 1959, loin d'aboutir à une remise en cause des « mythes⁷¹ » fonctionnalistes de l'intercommunalité chez les réformateurs qui les ont inspiré, semble au contraire les réactiver de plus belle : de sorte que si les SIVOM et les districts n'ont pas connu le succès escompté, ce ne serait pas en raison de l'insuffisante prise en compte des capacités de résistance de l'ordre institutionnel et du jeu politique local, mais parce que le cadre juridique proposé n'aurait pas été suffisamment bien défini au préalable. Cette interprétation de l'« échec » des réformes antérieures comme résultant d'un problème d'ingénierie institutionnelle, outre qu'elle repose sur l'amnésie des attentes fonctionnalistes dont elles étaient alors investies⁷², permet d'expliquer pourquoi les réformateurs de l'intercommunalité semblent inlassablement remettre sur le métier des projets de réforme qui prétendent remédier aux défauts des précédents⁷³. Un extrait du dossier d'information sur les communautés urbaines, constitué par la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur à l'intention des élus locaux, illustre bien le raisonnement alors en vigueur⁷⁴ :

« [...] Il est devenu évident après quelques années d'application de l'ordonnance du 5/01/59 que les formules proposées n'étaient pas suffisamment adaptées aux problèmes des grandes agglomérations urbaines. [...] Les agglomérations les plus importantes n'ont que rarement emprunté les voies qui leur étaient proposées. Par ailleurs, districts et syndicats n'ont pas la plupart du temps institué cette unité d'action indispensable au développement harmonisé des grandes cités. Deux causes principales peuvent être relevées : La liste des attributions de plein droit s'est avérée par trop restreinte. Les communes ont trop rarement recouru aux compétences facultatives prévues. Corrélativement, la redistribution des ressources et des charges n'a que très rarement été réalisée valablement. [...] L'indispensable péréquation financière n'est pas opérée. Dans ces conditions, l'action concertée ne peut être que très limitée, chaque commune ne se sentant pas liée au développement commun de l'agglomération, et celui-ci ne pouvant se faire sur des bases équitables ».

Le groupe de travail constitué en 1964 pour préparer une nouvelle réforme de l'organisation administrative des agglomérations reprend également à son compte ce diagnostic, en contestant notamment le principe du regroupement volontaire jugé responsable de leur échec⁷⁵ :

« La situation actuelle et les besoins des agglomérations incitent donc à définir une nouvelle formule d'administration qui pourrait être plus ambitieuse que celles prévues par la législation en vigueur et qui devrait être quelque peu imposée par le législateur pour prendre le relais de la politique de groupement volontaire dont la portée et le succès se sont avérés trop limités. La solution proposée peut soulever des inquiétudes en raison de sa simplicité cartésienne. Il s'agit d'institutionnaliser l'agglomération, de créer une unité administrative correspondant à l'unité urbaine qui existe dans les faits⁷⁶ ».

⁷¹ Nous reviendrons dans la prochaine section sur cette notion de « mythe » institutionnel que nous reprenons notamment à Meyer et Rowan (1977) et qui s'applique assez bien aux projets de réformes intercommunales.

⁷² Yves Déloye (1997) décrit au sujet des politiques d'aménagement du territoire des mécanismes assez similaires à ceux qui semblent caractériser les réformes intercommunales, frappées d'une sorte d'éternel recommencement (Bourjol 1992 ; Chevallier 1997). L'auteur montre notamment que leur réapparition cyclique sur l'agenda politique est rendue possible par l'amnésie des attentes placées dans les précédentes tentatives de réforme, autorisant un réenchâtement de la croyance dans leur efficacité. Voir également les conclusions proches de James March et Peter Olsen (1983 ; 1989) sur la réforme administrative aux États-Unis – indifférente à l'évaluation des réformes précédentes – ou encore les travaux de Philippe Bezès (2000) sur la réforme de l'État en France.

⁷³ Comme le souligne Daniel Gaxie (1993 : 27) : « Un programme d'action est une *tabula rasa* qui laisse toujours l'espoir de toute reprendre et de pouvoir réussir ce qui ne l'a jamais été ».

⁷⁴ Il compose par ailleurs l'essentiel du deuxième numéro d'avril 1968 de la revue *Etudes des problèmes municipaux* dépendant du ministère de l'intérieur.

⁷⁵ Une première tentative de création d'une structure intercommunale échoua dans l'agglomération lilloise devant l'opposition des maires des grandes villes. Nous reviendrons sur ce point dans notre second chapitre.

⁷⁶ Extrait de la synthèse du rapport final du « groupe de travail sur le problème des structures administratives des grandes agglomérations », janvier 1965 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 880 211 art. 48.

Loin de remettre en cause la logique juriste des réformes précédentes, cette nouvelle proposition en partage le postulat essentiel, à savoir qu'il suffirait que de nouvelles institutions soient créées pour qu'elles remplissent presque immédiatement le dessein pour lequel elles ont été conçues.

C. Les justifications normatives et pragmatiques de la réforme

Le changement d'attitude du gouvernement à l'égard des élus locaux à partir de 1962 est manifeste. L'hostilité presque unanime de ces derniers à la modification de la constitution semble sonner l'échec de la tentative de séduction gouvernementale, qui avait prévalu dans une première période (1958-1962), et amorce une période d'affrontement (Le Lidec 2001). Les critiques de la mouvance réformatrice à l'égard de l'institution municipale trouvent dès lors un écho inédit auprès des gouvernants qui y voient un moyen de saper les bases de l'influence et de la légitimité des élus locaux. Parce qu'il leur est difficile d'assumer publiquement une telle stratégie d'affrontement et parce qu'ils souhaitent encore éviter un combat frontal dont l'issue s'avère incertaine⁷⁷, les acteurs du nouveau régime continuent de privilégier la voie de l'intercommunalité sur celle de la fusion. L'ambiguïté de la réforme qui donne naissance aux CU découle pour une large part de cette tentative rhétorique pour ménager la chèvre et le chou.

1. Au nom de la rationalisation de la gestion urbaine

Le raisonnement qui sous-tend officiellement la revendication d'une nouvelle réforme des institutions municipales peut être sommairement résumé : la croissance démographique et économique que connaissent les villes aurait généré de nouveaux problèmes et de nouveaux besoins de services et d'équipement à l'échelle de l'agglomération, et les communes, institutions héritées de la révolution française, ne seraient pas capables d'y faire face⁷⁸. Il constitue le préambule de la lettre de mission adressée par le Premier ministre Georges Pompidou à René Paira⁷⁹, en 1964, dans laquelle ce dernier se voit confier la responsabilité de constituer un groupe de travail sur le « problème » de la structure administrative des agglomérations et de proposer des pistes de réforme :

« La nécessité de promouvoir un certain nombre de grandes villes françaises au rang de métropole d'équilibre de Paris rend urgentes les solutions à apporter aux problèmes de développement urbain. Et particulièrement dans le domaine des structures d'administration des collectivités, une prise de conscience de l'opinion semble s'être faite. Dans les grandes agglomérations, le caractère désuet des limites et des structures communales définies depuis des siècles et qui sont devenues le plus souvent sans rapport avec les réalités démographiques et économiques commence à apparaître confusément. L'entrave que cette situation constitue à un équipement rationnel et les surcharges financières qu'elle occasionne, appellent à une action de la part

⁷⁷ Ce combat frontal surviendra en 1969 avec le référendum sur le projet de réforme des régions et du Sénat.

⁷⁸ Bernard Jouve et Christian Lefèvre (1999 : 14-15) résument le contenu de cette rhétorique réformatrice : « Pour les réformateurs, les grandes unités de gouvernement sont plus efficaces dans la production d'un certain nombre de services parce qu'elles peuvent tirer partie des économies d'échelle qu'un territoire vaste et une population plus importante leur assurent. Ceci n'est pas le cas des collectivités locales de base de plus petite dimension. En outre, pour ces auteurs, il apparaît souhaitable que les services ainsi fournis à la population soient financés par cette population même. Par ailleurs, disent-ils, les grandes structures permettent une meilleure distribution des ressources à l'intérieur du territoire et par leur capacité de planification facilitent une localisation plus harmonieuse des équipements, des activités et des résidences. La fragmentation institutionnelle des métropoles serait ainsi responsable – ou jouerait un rôle – de la plupart des maux urbains. Les arguments financiers arrivent souvent les premiers au-devant de la scène. La multiplication des organes de gestion et leur manque de coordination, résultat quasi-automatique de la fragmentation, se traduiraient par des surcoûts financiers significatifs, par des duplications de services. Les villes centres porteraient à elles seules les charges de centralité, les communes suburbaines agissant alors comme des *free-riders* ».

⁷⁹ René Paira, licencié en droit, est sous-préfet dans le Bas-Rhin avant la guerre. Il devient préfet de ce département à la Libération, puis secrétaire général du ministère de l'Intérieur de 1953 à 1957. Mis en disponibilité en 1957, il est préfet honoraire depuis 1961 et membre de la Commission nationale d'aménagement du territoire depuis 1963 quand il prend la présidence du groupe de travail sur la structure administrative des agglomérations (Sources : *Who's who in France*, 1994-1995 et *Dictionnaire biographique des préfets*). Il s'était alors fait remarquer pour ses prises de position modérées en faveur d'une réforme intercommunale, exprimées notamment dans un article paru dès 1955 dans la revue *Département et communes* (« La véritable liberté des collectivités locales », p. 181-183).

du Gouvernement. Celui-ci doit pouvoir dégager les éléments d'une politique dans ce domaine essentiel de l'aménagement du territoire ⁸⁰».

Cette argumentation est tellement égrenée *ad libitum* parmi les réformateurs qu'on pourrait en multiplier les exemples. On la retrouve exprimée de façon presque archétypale dans l'exposé des motifs du projet de loi sur les CU devant l'Assemblée, par le ministre de l'Intérieur en juin 1966 (encadré).

Une justification de la création des CU emblématique de la rhétorique réformatrice

« La croissance rapide des grandes villes pose des problèmes considérables d'organisation administrative et de solidarité financière au sein des agglomérations pluri-communales. Les frontières municipales, héritées d'un autre âge, découpent artificiellement le tissu urbain, devenu continu et homogène et multiplient les obstacles à une desserte rationnelle des quartiers périphériques ; la population de ces villes a cependant conscience d'appartenir à une même collectivité et revendique à juste titre des services publics modernes, c'est à dire efficace et économiques. De nombreux pays se préoccupent depuis quelques années de remédier à ces difficultés par une coordination organique. [...] La nécessité de faire coïncider les institutions administratives des grandes villes avec les réalités pratiques est illustrée par l'existence de nombreux services publics d'intérêt commun [...].

L'exigence, peu contestable, d'une gestion solidaire de ces services se trouve renforcée par la recherche d'un meilleur équilibre financier entre les communes qui composent l'agglomération.

[...] Dès lors que les habitants des cités dortoirs comme ceux des noyaux urbains contribuent par leurs activités et par leurs achats à la création des ressources de toute l'agglomération, il est juste que les uns et les autres participent solidairement aux charges d'équipement et d'exploitation des services en commun.

Enfin, le développement urbain doit être conçu et organisé rationnellement : ceci suppose des études d'urbanisme axées sur des perspectives vastes et à longue échéance, une répartition harmonieuse des zones d'activités et d'habitation, la création de voies rapides, d'espaces verts et de réserves foncières : toutes ces réalisations non seulement débordent du cadre communal, mais encore doivent par nature être assumées par une personne morale incarnant l'agglomération toute entière. La progression très rapide des équipements collectifs prévus par le V^e plan requiert en effet la mobilisation des ressources et des efforts des collectivités locales dans les meilleures conditions possibles d'équité et d'efficacité ⁸¹».

On retrouve tout à la fois dans ces propos : l'idée sous-jacente d'une expansion économique et urbaine inédite et durable qui imposerait des ajustements fonctionnels à l'édifice institutionnel sous peine de crise⁸² et de déclin ; l'invocation de la nécessaire adaptation française à une tendance qui se dessinerait alors déjà à l'étranger ; la thématique de la rationalisation et de la gestion « scientifique » des institutions. Autant de refrains qui semblent tout droit sortis de l'« encyclopédie des idées reçues et des lieux communs », établie par Pierre Bourdieu et Luc Boltanski dans leur exploration des registres discursifs de « l'idéologie dominante » (1976).

Si cette argumentation est déjà présente pour justifier les réformes de 1959, elle se fait plus pressante et plus alarmiste dans la période précédant l'adoption de la loi sur les communautés urbaines. Le morcellement municipal est rendu responsable de tous les maux du « sous-équipement » et les gouvernants n'hésitent plus à dramatiser la situation et les conséquences d'un éventuel *statu quo*. Ainsi d'André Bord, secrétaire d'État chargé des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, présentant le projet de loi devant les députés :

« [...] A ceux qui préféreraient s'enfermer dans les structures du Moyen Age, on peut donner une double assurance : ils n'ont pas à redouter un regroupement autoritaire, décidé au mépris des règles de notre démocratie [...] mais les nouvelles générations, lassées de la sous-alimentation et du sous-équipement qui en

⁸⁰ Extrait de la lettre de mission de G. Pompidou à René Paire, le 19 mars 1964 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau, 880 211 art. 48.

⁸¹ Extraits de l'exposé des motifs du projet de loi relatif aux « communautés urbaines » par le ministre de l'intérieur Roger Frey, enregistré à la présidence des assemblées le 17 juin 1966 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 880 211, art. 3.

⁸² Cette vision est alors alimentée par des projections démographique alarmistes qui – parce qu'elles prolongent la période singulière du « baby-boom » – surestiment largement les besoins induits par la croissance de la population à venir. Le « livre blanc » intitulé « construire une métropole », document d'orientation rédigé en 1968 par l'agence d'urbanisme de la CU de Lille prévoit ainsi une population de 1,3 millions d'habitants dans la CU à l'échéance de 1985 (contre 990 000 en 1968). En 1985, celle-ci atteint à peine un million d'habitants, en raison d'un solde migratoire largement négatif et d'un ralentissement sensible des naissances quoique moins marqué que dans d'autres régions.

découlent leur signifieront sans tarder leur volonté de créer des unités territoriales à la mesure de notre époque⁸³ ».

Ces discours tendent ainsi à présenter la réforme sur le mode de l'inéluctabilité, les institutions locales étant en quelque sorte sommées de s'adapter à ces contraintes externes si elles ne veulent pas disparaître. L'intercommunalité est ainsi justifiée sur le mode d'une « nécessité qui s'impose », comme dans cet extrait d'un dossier d'information sur les CU réalisé par le ministère de l'Intérieur à destination des maires :

« [...] C'est pourquoi il importait de se pénétrer dans notre pays de la nécessité urgente qui s'impose : donner aux agglomérations la possibilité de maîtriser le phénomène urbain, de participer à la mise en œuvre de cette géographie volontaire en faisant coïncider des solidarités de fait avec une structure de droit tout à la fois fonctionnelle et organique, seule susceptible de permettre l'exercice d'une autonomie à part entière. Il s'agit là d'une adaptation inéluctable à des faits universels. La formule de la communauté urbaine procède de cette exigence⁸⁴ ».

Des acteurs locaux engagés dans le soutien à la réforme des institutions municipales, comme Georges Sueur⁸⁵ à Lille (1971 : 23), ne sont pas en reste dans l'exploitation de ce registre fataliste, disqualifiant les clivages partisans au nom des impératifs non discutables du progrès et de la technique⁸⁶ :

« Quoi qu'on puisse laisser entendre de part et d'autre – à droite, au centre ou à gauche – il n'apparaît plus que la seule vérité d'un parti puisse dominer l'extrême bouillonnement de la vie moderne. Il est comme une fatalité de technique et de progrès perçue plus vivement que toute idéologie ».

On perçoit sans mal – à la lecture de ces différentes citations – combien les incantations à la rationalisation et à la fonctionnalisation des institutions locales qui précèdent la mise à l'agenda d'une réforme intercommunale, s'accompagnent presque inmanquablement d'une dénégation de leur dimension politique et partisane⁸⁷. Poser les problèmes institutionnels en terme de rationalité ou d'optimum fonctionnel revient donc inmanquablement à contester la légitimité des notables à définir des politiques urbaines, et à substituer l'efficacité à la représentativité dans l'ordre des valeurs sociales (Grémion 1976 : 31).

⁸³ Extrait de l'intervention d'A. Bord lors de la présentation du projet de loi sur les CU devant l'Assemblée nationale, *Journal officiel*, 17 mai 1966.

⁸⁴ Extrait du « dossier d'information sur les CU », février 1968, repris dans le numéro spécial de la revue *Etudes des problèmes municipaux* d'avril 1968, déjà cité.

⁸⁵ Journaliste/éditorialiste au quotidien *Nord-Eclair*, proche du MRP, il est l'auteur d'un plaidoyer pour le renforcement de la coopération intercommunale dans la métropole lilloise intitulé significativement : *Lille, Roubaix, Tourcoing : une métropole en miettes* (1971).

⁸⁶ Pierre Bourdieu et Luc Boltanski (1976 : 48) décrivent bien cette dimension dépolitisante de la rhétorique scientifique réformatrice, qui trouve son accomplissement dans le Plan et sa justification dans la prévision économique : « Une fois écartées toutes les alternatives dépassées, il ne reste que l'évidence du choix forcé, celui de la croissance et de la planification libérale. Le fatalisme qu'enferme l'idéologie de la fin des idéologies et l'exclusion corrélative de tous les possibles latéraux sont la condition cachée d'un usage scientifique de la prévision statistique et de l'analyse économique. L'univers du pensable étant défini, la science économique est la politique dans la mesure où, sous l'apparence d'énoncer l'être, elle annonce ce qui doit être. Conçu et appliqué par des gens, qui ayant exclu tout changement radical d'axiomatique, sont convertis à l'idée qu'en matière de politique, comme en d'autres temps en matière de morale, « il suffit de bien juger pour bien faire », que leur science est politique et leur politique scientifique, le plan est proprement une politique, mais si l'on peut dire, dépolitisée, neutralisée, promue à l'état de technique ».

⁸⁷ Brigitte Gaïti (1999 : 148) avance dans le même sens : « Les nouveaux dirigeants mettent en avant la rationalité et la technicité des réformes, la recherche d'une nouvelle efficacité. Ils constituent ainsi ces projets en véritables OVNI politiques, sans véritable auteur ministériel, sans trace d'appartenance partisane ou idéologique, seuls produits d'une modernisation nécessaire de la société. Autrement dit, dans cette affaire des ordonnances, la question des idéologies est-elle enfin réglée, reléguant les querelles politiques au magasin des accessoires pour mieux céder la place à l'entreprise de dépolitisation réussie par les nouveaux dirigeants politiques, épaulés par un petit nombre de hauts fonctionnaires soucieux de modernité et de rationalité, bridés sous la IV^e République et désormais libres de mettre en œuvre une politique débarrassée des revendications particularistes ? ». Nous montrerons par la suite la pertinence de la question posée, lorsque les contraintes partisans et de la compétition politique se rappellent aux gaullistes et s'imposent à la réforme.

2. L'injonction contradictoire⁸⁸ au renforcement de l'autonomie locale

Le choix de poursuivre la rationalisation du local par la voie intercommunale, plutôt que par celle de la fusion⁸⁹, permet pourtant aux gouvernants de continuer à se poser en défenseurs des communes, l'assurance de leur maintien faisant office de propos liminaire obligé dans de nombreux discours. Le secrétaire d'État André Bord sacrifie à ce rituel rhétorique lors de son intervention devant l'Assemblée nationale pour présenter le projet de loi sur les CU :

« [...] Les communes survivront et conserveront leur existence propre qui sera fonction de divers facteurs administratifs, économiques et sociologiques. Il ne saurait être question de consacrer leur déchéance et de demander, dès à présent, que soit entamé un processus de fusion pour lequel elles ne sont pas mûres⁹⁰. Comme par le passé, les municipalités – et particulièrement les maires – devront demeurer les défenseurs nés des populations...⁹¹ ».

Concilier un discours critique à l'encontre de l'échelon communal – justification même du projet de réforme – tout en défendant leur maintien contraint les réformateurs à de subtils distinguos :

« [...] Le déclin des collectivités traditionnelles est sans doute plus inquiétant en France car après leur stagnation économique et démographique consécutive à la Première Guerre mondiale, qui avait longtemps masqué l'urgence d'une amélioration des structures communales, les profondes mutations qui affectent actuellement notre société révèlent à quel point les communes sont dépassées par les problèmes locaux et combien leur autonomie s'est vidée de son contenu. Cependant, l'institution communale apparaît irremplaçable, tant du point de vue de l'efficacité que de celui de la légitimité démocratique car elle est traditionnellement une excellente école de civisme et de gestion collective, bien adaptée au tempérament national (*sic*). Il convient donc de rechercher par quels moyens on peut la restaurer, en lui donnant les moyens d'une meilleure efficacité, la plénitude de l'autonomie communale. L'analyse à laquelle s'est livré le groupe de travail fait apparaître que la France, après bien d'autres pays, devra s'orienter vers un niveau supérieur d'administration municipale⁹² ».

Émerge ici un argumentaire inédit, promis à un bel avenir : le renforcement de l'intercommunalité, loin de menacer l'existence des communes, contribuerait à restaurer leur autonomie en leur permettant indirectement d'assurer des services ou de réaliser des équipements qu'elles ne pourraient pas assumer seules⁹³. Devant l'association des maires de France en 1966, le secrétaire d'État André Bord justifie de la sorte la création des CU :

« Les communautés urbaines doivent être des instruments de conception et de gestion multi communale, qui doivent effacer bien des double emplois, bien des difficultés de coordination, bien des insuffisances en crédits ou en terrains, bien des absurdités provenant de la coexistence d'organisations administratives sans contacts entre elles.
[...] Des communes qui ont des compétences mais n'ont pas les moyens pour les appliquer ne sont pas des communes libres. Par contre, des communes qui confieront leurs compétences à un organisme issu d'elles mêmes, seront libres, parce que leur initiative leur permettra de réaliser en grand ce qu'elles ne pouvaient faire en petit.

⁸⁸ Ce titre est inspiré de celui de l'article de Dominique Damamme et Bruno Jobert (1995) « La politique de la Ville ou l'injonction contradictoire en politique ». Par l'expression « injonction contradictoire », les auteurs qualifient le paradoxe auquel sont confrontés les acteurs des politiques de la Ville, invoquant d'une part, sans relâche, l'idéal d'un partenariat spontané et d'une coopération transversale entre secteurs de l'action publique, dans lequel leur rôle se bornerait à l'animation d'un réseau, mais, d'autre part, obligés en pratique de recourir constamment à la contrainte pour le faire un temps soit peu exister.

⁸⁹ Non pas parce qu'ils ont renoncé à la perspective de la fusion, au contraire, mais parce qu'ils considèrent que l'intercommunalité constitue alors la stratégie la plus efficace et la moins risquée dans l'état de la configuration politique et institutionnelle.

⁹⁰ Cet argument de l'insuffisante « maturité » rappelle que la préférence des réformateurs va toujours à la fusion même si leur volonté est désormais d'y parvenir par étapes. Nous reviendrons sur ce point dans la sous-partie consacrée à la fusion comme horizon de l'action réformatrice.

⁹¹ *Journal officiel*, Débats de l'Assemblée nationale, séance du 7 octobre 1966, n°76, p. 3212.

⁹² Extrait de l'introduction du rapport du groupe de travail sur la réforme de la structure administrative des agglomérations déjà cité.

⁹³ Il est piquant de souligner dès à présent que cet argumentaire tactique du gouvernement, dont les velléités de remise en cause du cadre communal sont alors indéniables, annonce peu ou prou l'évolution que vont effectivement connaître les structures intercommunales. Au gré de leur institutionnalisation, ces dernières apparaîtront de moins en moins comme une structure de substitution aux communes mais comme un outil au service de celles-ci, contribuant finalement à les renforcer. Voir la thèse dans ce sens de Catherine Ribot (1993).

[...] Où est donc la mainmise de l'État sur les grandes villes alors que la création d'une CU et d'un conseil responsable évitera l'intervention de l'administration dans la gestion communale, obligatoire actuellement dès lors qu'une commune n'arrive pas à s'élever au niveau d'ensemble de l'agglomération ? Je voudrais bien au contraire que vous voyez en M. le ministre de l'Intérieur et en moi-même des défenseurs de vos libertés et des conseillers autant que des administrateurs ou tuteurs⁹⁴ ».

Cette justification décentralisatrice de la réforme, alors accréditée par certains observateurs⁹⁵, doit cependant être relativisée et resituée dans le contexte institutionnel de l'époque. Outre son caractère paradoxal – l'obligation d'autonomie démentant en elle-même l'objectif qu'elle proclame⁹⁶ –, la liberté locale concédée aux acteurs reste en réalité subordonnée dans l'esprit des réformateurs à la réalisation des objectifs supérieurs du Plan⁹⁷.

3. La politique des « métropoles d'équilibre » et les objectifs du Plan en toile de fond

« Les communautés urbaines, comme les communes, sont liées par le Plan. Il est souhaitable qu'elles ne s'aventurent pas trop au-delà. D'une façon générale il semble que les disciplines de planification soient admises ».

Extrait du compte-rendu de la journée d'étude du 5/03/1969 consacrée au bilan d'un an de fonctionnement des communautés urbaines ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 910088 art. 3 (archives personnelles d'un conseiller du secrétaire d'État A. Bord).

Dans l'esprit des réformateurs, le Plan représente l'instrument principal de la croissance et de la rationalisation de la gestion urbaine. Des institutions comme le Commissariat général au Plan ou l'Institut national de la statistique et des études économiques ont vu leurs positions renforcées par le nouveau régime (Nizard 1974 ; Boltanski et Bourdieu 1976 ; Amiot 1986) Elles se font les chantres d'une extension de l'application des méthodes planificatrices de gouvernement au-delà des politiques économiques, et notamment en matière d'aménagement du territoire⁹⁸. Dès 1960, des plans de modernisation et d'équipement (PME) sont ainsi rendus obligatoires dans les grandes agglomérations, afin de consigner les objectifs fonciers et de construction d'infrastructures pour les années à venir. Un « groupe central de planification urbaine » est chargé de la validation de ces documents, élaborés localement par un groupe de fonctionnaires des administrations déconcentrées, placé sous l'autorité d'un urbaniste ingénieur du corps des Ponts et Chaussées⁹⁹. Leur réalisation échappe donc en grande partie aux élus locaux, même si ces derniers sont invités à participer aux réunions des groupes de travail locaux.

⁹⁴ Extrait de l'allocution prononcée lors de la séance d'ouverture du 50^e congrès national des maires de France, le 21 novembre 1966 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 19770375, art. 49.

⁹⁵ Voir par exemple l'article pour le moins normatif du juriste Jacques Cadart (1966) : « En conclusion, les CU apparaissent comme une institution capable de renforcer très sérieusement l'autonomie communale en France. Ce renforcement résultera naturellement de ce que cette nouvelle collectivité décentralisée aura des compétences territorialement aussi étendues que les problèmes posés par la vie urbaine moderne. Ces compétences, aujourd'hui municipales, sont en effet souvent paralysées par l'exiguïté du territoire communal. L'autonomie urbaine ainsi libérée de ses divisions territoriales périmées pour bien des problèmes prouvera sans tarder sa valeur et bientôt servira de cadre inévitable à une redistribution par l'État et les départements de nombreuses compétences souvent très mal assumées en raison de l'échelle trop vaste et trop lointaine où elles sont actuellement exercées ».

⁹⁶ Remettant notamment en cause la « liberté d'inaction » des élus locaux pour reprendre l'expression d'Albert Mabileau (1997 : 359)

⁹⁷ La contradiction n'est qu'apparente, dans la mesure où les planificateurs considèrent les objectifs du Plan comme l'expression d'une rationalité d'aménagement incontournable et indiscutable, qui s'impose donc aux décisions qui pourront être adoptées par les institutions locales.

⁹⁸ Gilles Massardier (1996, p. 115-137) décrit bien dans son ouvrage les conditions de diffusion de la logique du plan à l'aménagement urbain et les conflits que cela génère parmi les différentes administrations (Commissariat général au Plan, ministère de l'Économie, ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, DATAR à partir de 1963) et les corps de fonctionnaires (ingénieurs des Ponts, urbanistes, inspecteurs des Finances) qui en revendiquent le contrôle.

⁹⁹ C'est le cas d'Henri Bernard, principal concepteur du premier « schéma de structure » de l'agglomération lilloise rendu public en 1964 dont nous aurons l'occasion de reparler.

La création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en 1963 consacre la monopolisation croissante des questions d'aménagement et de régionalisation par le régime gaulliste (Pasquier 2003), jusqu'à éclipser progressivement les administrations qui en étaient auparavant chargées comme le Commissariat général au Plan (Delvallet 1990 : 214-215). Outre le rattachement direct au Premier ministre dont la DATAR bénéficie, les profils de son premier délégué – Olivier Guichard¹⁰⁰ – et des nombreuses recrues issues de son réseau personnel (Massardier 1996 : 130 et s.) témoignent de sa parenté directe avec l'entreprise politique gaulliste¹⁰¹. En plus du rôle qui lui est imparti en matière de régionalisation, la DATAR se voit confiée la mission de programmer la réalisation de huit « métropoles d'équilibre ». Cette politique – hissée au rang d'objectif prioritaire du V^e Plan (1965-1970) – consiste à renforcer le poids économique et les fonctions tertiaires des principales agglomérations du pays, afin de contrebalancer l'hégémonie de la capitale. Les résistances rencontrées localement lors de l'élaboration des PME et l'importance des investissements financiers prévisibles incitent la DATAR à relancer parallèlement la réflexion sur la création de nouvelles structures administratives pour les agglomérations. Loin d'imaginer la formation de lieux de pouvoir autonomes et affranchis de la tutelle, les planificateurs escomptent qu'elles puissent les assister dans leur mission d'aménagement en se substituant aux communes comme interlocuteur unique. Le procès verbal de l'une des premières réunions du groupe de travail Paira (du nom de son président) consigne clairement l'objectif poursuivi :

[...] Suite à une intervention, le président tient à rappeler le sens de la mission de la commission pour qu'aucun malentendu n'existe. La DATAR a en vue la réalisation de métropoles. En présence de structures mal adaptées à cette réalisation, elle demande de rechercher les propositions concrètes les plus aptes à résoudre le problème¹⁰² ».

On comprend mieux à cette aune le soutien apporté par la majorité des hauts fonctionnaires du ministère de la Construction (puis de l'Équipement à partir de 1966) à une réforme de la structure administrative des agglomérations (Thoenig 1973). Loin d'anticiper l'émergence d'institutions autonomes capables de concurrencer leur expertise, ils attendent de la réforme qu'elle leur fournisse les auxiliaires locaux indispensables à la réalisation du Plan et au renforcement de leur propre capacité d'intervention sur les villes¹⁰³. Le secrétaire d'État André Bord peut difficilement dissimuler la primauté accordée à la réalisation des objectifs du Plan, même si elle vient démentir les justifications de la réforme en terme de renforcement de l'autonomie locale :

« [...] Dans ce qu'il a été convenu d'appeler les métropoles d'équilibre, un effort considérable d'équipement va être réalisé tout au long du V^e Plan. Ces métropoles vont bénéficier d'un effort tout particulier de l'État qui ne pouvait pas se permettre de voir son action mise en échec et le rendement de ses subventions mis en cause par les structures existantes où tout effort de coordination s'avère impuissant¹⁰⁴ ».

¹⁰⁰ Olivier Guichard est considéré dès cette époque comme l'un des bras droits du chef de l'État dont il fut le directeur-adjoint de cabinet pendant la période de « traversée du désert ».

¹⁰¹ Nous nous inspirons ici largement de l'analyse de Gilles Massardier (1996 : 123-124) : « La période charnière 1959-1967 est pleine d'enseignements puisqu'elle correspond à la redéfinition sociologique et conceptuelle de l'aménagement du territoire. D'un point de vue organisationnel, l'aménagement du territoire est passé d'une administration spécifiquement consacrée à la reconstruction du pays (le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme) à une administration à vocation interministérielle, la DATAR, rattachée directement au Premier ministre. Durant ces quelques années, même si certains discours demeurent (la décentralisation industrielle notamment), un autre émerge (celui sur les "métropoles d'équilibre" et les "aires métropolitaines"). Surtout, le lieu d'où proviennent ces discours dans le champ administratif ne peut laisser parler de continuité d'une période à une autre. Le changement se trouve autant dans l'éviction de l'ancien personnel aménageur et dans la création de la DATAR en 1963 que dans la nouveauté du personnel qui intègre cette nouvelle institution. L'aménagement du territoire attire durant ces années des hauts fonctionnaires souvent liés au gaullisme. L'esprit "modernisateur" qui lie une partie de la haute fonction publique et l'entreprise gaulliste joue un rôle non négligeable également dans la promotion soudaine de l'aménagement du territoire dans les espaces les plus élevés du champ étatique ».

¹⁰² Extrait du procès verbal du « groupe de travail sur le problème des structures administratives des grandes agglomérations », réunion du 1/07/1964 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 880 211 art. 48.

¹⁰³ Pierre Grémion (1976) a bien montré combien le jeu de la « régulation croisée » entre élus et fonctionnaires, caractéristique du système politico-administratif local, avait pour objectif tacite l'exclusion des administrations centrales des politiques locales.

¹⁰⁴ Exposé de M. A. Bord, secrétaire d'État à l'intérieur devant la commission des lois constitutionnelles de l'assemblée nationale, le 22 sept 1966 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 770375 art. 49.

Au-delà des problèmes de « coordination » invoqués, le coût important des nouveaux équipements programmés oblige les planificateurs à rechercher la participation accrue des finances locales¹⁰⁵. L'institution intercommunale fait ainsi figure, à la fois de nouvelle source de financements potentielle¹⁰⁶, et en même temps de répartiteur politique des nouvelles charges occasionnées par la construction de la métropole entre les communes concernées. Ces différentes attentes transparaissent dans une lettre du préfet du Nord au ministre de l'Intérieur (encadré), qui révèle également que les services extérieurs de l'Etat n'ont pas attendu la mise en place de la CU pour se lancer dans le travail de programmation.

**Les institutions intercommunales comme interlocuteur privilégié et auxiliaire
dans la réalisation du Plan : les attentes du Préfet du Nord-Pas-de-Calais en 1965**

« [...] Après les péripéties dont je vous ai rendu compte, et au bout d'une année, à défaut de l'outil de travail que j'avais souhaité¹⁰⁷, j'ai enfin pu m'adresser à un syndicat des communes de l'arrondissement, les regroupant toutes, à l'exception de deux communes rurales. Cet organisme, constitué à partir d'un syndicat ancien tombé en sommeil et qui ne groupait que les communes de moindre importance, ayant reçu l'adhésion des villes principales, offrait l'avantage de m'apporter l'interlocuteur attendu. Il fallut néanmoins près de six mois encore pour obtenir la désignation d'un bureau élargi et la participation de ses membres aux groupes de travail du programme de modernisation et d'équipement (PME) qui intervint après les élections municipales. Il n'avait naturellement pas été possible d'attendre la fin de cette longue et difficile évolution pour engager les études et les groupes de travail du PME s'étaient mis à l'ouvrage dès début de 1964. [...] Sans que l'on puisse considérer, à beaucoup près, le travail comme achevé, les options essentielles sont connues maintenant, tant par les responsables du PME que par l'atelier d'urbanisme. Si elles recueillent l'agrément du groupe central de planification urbaine, elles seront présentées, aussitôt après les élections sénatoriales, à l'assemblée générale du syndicat de communes. Les groupes de travail du PME et en particulier le groupe de financement en seront saisis, de telle façon que mon rapport d'ensemble puisse être établi pour la fin du mois de décembre. Mais si, comme je l'espère, ce résultat peut être obtenu, il n'est pas douteux que la réalisation de la métropole n'est pas compatible avec la faiblesse des moyens actuels et que la tâche la plus urgente est d'instituer l'organisation supra-communale dotée des moyens de travail nécessaires et pleinement apte à répartir les charges considérables que suppose une telle construction¹⁰⁸ ».

Les limites de l'autonomie que le gouvernement entend octroyer aux futures institutions intercommunales transparaissent également dans la création concomitante d'organismes d'études déconcentrés¹⁰⁹, chargés d'élaborer les premiers schémas d'aménagement des agglomérations ou de planifier la réalisation de villes nouvelles¹¹⁰. Il n'envisage d'autre liberté pour les CU que conditionnelle, les instruments du Plan balisant au préalable les voies qu'elles pourront emprunter. Tout se passe comme si le nouveau régime et ses alliés réformateurs, au travers du développement des outils de la planification, tentaient de redéfinir les conditions d'exercice de la tutelle de l'État sur les collectivités locales. Celle-ci ne prendrait plus la forme d'un contrôle juridique exercé par les autorités déconcentrées sur les décisions locales au nom de leur prétention à représenter la souveraineté

¹⁰⁵ Jean-François Médard (1968 : 742) note que les collectivités locales ont financé environ 65% des équipements collectifs publics prévus dans le IV^e plan (1960-1965), ajoutant qu'elles furent pourtant fort peu associées à l'élaboration de ce dernier.

¹⁰⁶ La contrainte faite aux CU de participer – par le moyen des « fonds de concours » – au financement des équipements planifiés par l'État suscitera d'ailleurs les critiques régulières des présidents des communautés urbaines, quelques années plus tard. C'est par exemple ce qui ressort de la lecture du compte-rendu des journées des communautés urbaines de Brest, en 1976 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 197880341 art. 12.

¹⁰⁷ Le préfet tenta de constituer un syndicat d'études intercommunal de l'agglomération lilloise en 1964, qui se heurta à la résistance des principaux élus locaux. Nous reviendrons sur cet épisode dans le chapitre suivant.

¹⁰⁸ Extrait d'une lettre du préfet du Nord au ministre de l'Intérieur (objet : planification urbaine – V^e plan –), le 24 août 1965 ; Archives départementales du Nord : 1008W113.

¹⁰⁹ Des organismes d'études et d'aménagement des aires métropolitaines (OREAM) sont constitués par décret en 1966 dans chacune des métropoles d'équilibre. Conçus comme de véritables administrations de mission déconcentrées, émanations en cela de la DATAR, ils sont placés sous la double tutelle des préfets de région et des chefs du service régional du ministère de l'Équipement. Voir Jouve (1998) pour une présentation du rôle de l'OREAM de l'agglomération lyonnaise dans la planification territoriale.

¹¹⁰ L'OREAM Nord est dirigée par Jean-Claude Ralite, un ingénieur des Ponts et Chaussées nommé ingénieur d'arrondissement à l'Équipement en 1965. Celui-ci prendra la direction de l'Établissement Public chargé de la réalisation de la ville nouvelle de Lille-Est (l'ÉPALE), à partir de 1969. Nous en reparlerons.

nationale et l'intérêt général, mais se construirait en amont des décisions, dans un travail de restriction de l'espace des choix envisageables, soumis au respect d'une rationalité technicienne supérieure dont les planificateurs se feraient les principaux énonciateurs et dépositaires¹¹¹. Jean Hourticq (1959 : 150), partie prenante de ces réformes, décrit cette transformation de la tutelle et ses attendus :

« [...] Quand on rapproche les unes des autres ces dispositions apparemment disparates, quand, sous des diversités de surface, on recherche leurs traits communs, on s'aperçoit qu'à la tutelle à la mode de jadis, d'allure artisanale pourrait-on dire, perpétuelle et irritante reddition [*sic*] de compte d'une collectivité à une autorité supérieure chargée de censurer toutes ses initiatives, tend à se substituer une conception plus en harmonie avec les idéaux de notre époque, qui est celle des prévisions méthodiques dans le cadre des vastes ensembles, les plans. Il s'agit moins aujourd'hui d'astreindre les collectivités à une surveillance tatillonne que de les engager à suivre des voies soigneusement balisées dont le libre usage, est, par la suite, sans danger ».

En tentant de soustraire l'exercice de la tutelle à sa négociation permanente entre « le préfet et ses notables » (Worms 1966), les instruments du Plan participent de la lutte contre l'influence de ces derniers.

4. Le gouvernement contre les « notables » ou les enjeux indicibles de la réforme

A partir de 1962, planificateurs et gaullistes partagent une même défiance à l'égard des élus locaux. Les premiers stigmatisent leur « clientélisme » et leur « frilosité » à l'égard des politiques de modernisation du pays, les seconds leur reprochent leur participation majoritaire au « cartel des Non », et, plus largement, leur hostilité persistante au nouveau régime. Si l'affrontement avec les élus locaux semble aller *crescendo* et culminer avec le référendum de 1969, la période qui y conduit est néanmoins marquée par les hésitations des gouvernants sur la stratégie à adopter pour enraceriner la V^e République. Faut-il privilégier la recherche d'alliances avec les notables de droite et du centre afin de gagner des mairies ou approfondir la réforme des institutions locales, au risque de coaliser l'ensemble des élus locaux contre le nouveau régime et de perdre toute perspective d'implantation à court terme (Gourevitch, 1978) ?

Dans un premier temps, il semble que les gaullistes aient cherché à renverser les coalitions de « Troisième force » à la tête de nombreuses grandes villes, afin d'aligner les clivages municipaux sur les lignes de force nationales, largement en leur faveur depuis les élections législatives de 1962¹¹². Pour ce faire, ils modifient le système électoral juste avant les élections municipales de 1965, afin de proscrire les alliances de second tour entre des adversaires du premier tour dans les villes de plus de 30 000 habitants. Comme le souligne Marc Kesselman (1972 : 174), la manoeuvre consiste à nationaliser et polariser l'élection afin de restreindre le choix des électeurs à une alternative entre gaullistes et communistes et d'empêcher la constitution d'alliances de second tour entre les autres forces politiques (SFIO, MRP, CNI), qui se coalisent le plus souvent contre les candidats gaullistes. Elle ne produit pourtant pas les résultats escomptés¹¹³. L'interdiction des alliances de second tour est contournée par la constitution de coalitions dès le premier tour¹¹⁴.

L'échec relatif de cette manoeuvre électorale cristallise le clivage entre un « centre » gaulliste et des collectivités locales qui semblent servir de bastions aux opposants du régime, évincés des

¹¹¹ Nous rejoignons ici l'analyse de Jacques Chevallier (1982 : 186-187) : « Le butoir démocratique contraint les fonctionnaires à respecter, au moins formellement, la liberté de décision des responsables politiques : il s'agit pour les fonctionnaires de peser de tout le poids de leur compétence technique sur l'élaboration de manière à prédéterminer les arbitrages ultérieurs et à rendre inévitable l'adoption des solutions qu'ils souhaitent. L'objectif est d'imposer aux élus un langage, des points de référence communs, et de les obliger à raisonner dans certains termes. C'est en s'appuyant sur la rationalité technique dont ils sont porteurs que les planificateurs parviennent par exemple à influencer sur les stratégies publiques, alors qu'ils sont pourtant dépourvus d'emprise directe sur les centres de décision. [...] Les planificateurs, qui se présentent comme détenteurs d'un savoir impersonnel, universel et objectif, s'efforcent d'encadrer le raisonnement et le comportement des décideurs, notamment par l'élaboration de modèles technico-économiques dont les articulations, admises à titre de postulats, conditionneront l'ensemble des choix futurs ».

¹¹² Les députés affiliés à l'UNR-UDT avaient obtenu 283 des 532 sièges, auxquels il faut ajouter les 35 sièges de leurs alliés républicains indépendants.

¹¹³ Selon Marc Kesselman (1972 : 105), seulement 9% des conseillers municipaux élus en 1965 se déclaraient gaullistes.

¹¹⁴ Les accords de type « Troisième force », entre la SFIO, le MRP et le CNI, résisteront bien également à la création des CU comme nous le verrons plus loin.

institutions nationales à l'exception du Sénat¹¹⁵. Il incline également les gouvernants à privilégier de nouveau une stratégie de réforme des institutions locales. En effet, en plus de donner satisfaction aux fractions modernisatrices de la haute fonction publique qui les soutiennent, celle-ci apparaît désormais comme une condition indispensable à l'enracinement des gaullistes en Province, qui nécessite de saper les bases institutionnelles de l'influence des notables traditionnels, ainsi que de favoriser la participation politique de groupes sociaux « montants » acquis au nouveau régime. La fortune croissante de la thématique de la « participation » à partir de 1965 (Chevallier 1982), et les tentatives pour institutionnaliser une sorte de néo-corporatisme local¹¹⁶, consacrent donc bien l'échec de la première stratégie d'implantation notabiliaire des gaullistes. Ces derniers misent d'autant plus sur l'appui des « forces vives » que celui-ci paraît en mesure de leur fournir un ersatz de l'onction démocratique locale dont les prive la résistance électorale des notables. A travers la promotion de ces groupes sociaux, les gaullistes tendent également à propager une conception alternative de la légitimité politique, où la compétence sociale et/ou professionnelle primerait sur la représentativité électorale. À la même époque, et pour justifier les arrangements pragmatiques et les coalitions que dénoncent les gaullistes, les élus locaux invoquent une autre forme d'« apolitisme », insistant sur la dimension pragmatique, consensuelle et rassembleuse du métier de maire, en particulier dans les petites communes (Kesselman 1972). Il est ainsi frappant de remarquer que si les élus locaux et les gaullistes se disputent la définition de l'apolitisme local, ils convergent néanmoins dans la production d'un local dépolitisé et déconflictualisé.

La création législative des communautés urbaines, qui s'étale entre avril 1964 – date de la mise en place du groupe de travail sur la réforme des structures administratives des agglomérations – et décembre 1966 – moment où le projet de loi est définitivement adopté par l'Assemblée nationale –, doit donc être replacée dans ce contexte d'affrontement entre le gouvernement et les élus locaux représentant les partis dominants de la IV^e République. C'est lui qui détermine l'horizon d'action de la réforme, à savoir la remise en cause du système politico-administratif local hérité, même si les gouvernants continuent d'opter jusqu'en 1969 pour une stratégie incrémentale. Les réformes institutionnelles des années 1960 ne suppriment donc pas les anciennes structures mais y juxtaposent de nouvelles (CAR, CODER, communautés urbaines), censées occuper progressivement les premiers rôles et reléguer communes et départements à une fonction subsidiaire.

Cette entreprise réformatrice – si elle participe dans l'esprit des gouvernants d'une stratégie d'enracinement à long terme du nouveau régime – peut parfois entrer en conflit avec des objectifs de conquête partisane plus immédiats. Une note du directeur de cabinet du secrétaire d'Etat aux collectivités locales au sujet de la création volontaire de la CU de Dunkerque (encadré) témoigne de la difficile conciliation entre ces deux objectifs, quand la réforme institutionnelle aboutit mais profite dans un premier temps à des adversaires politiques.

La position délicate du gouvernement face à la création volontaire de la CU de Dunkerque

« [Le directeur de cabinet du ministère de l'Intérieur commence par signaler au Premier ministre le projet de création d'une CU à Dunkerque avant de lui fournir des éléments sur les rapports de force politiques actuels] Ces indications peuvent faire regretter – bien que les membres du bureau appartiennent dans une proportion égale à la tendance modérée et aux partis d'opposition – que la présidence doive revenir à M. Denvers, député socialiste, et échapper au maire de Dunkerque, M. Pourvoyeur (ALIM¹¹⁷), l'opposition se trouvant légèrement majoritaire au conseil de communauté (26 contre 24 membres). [...] Il faut souligner d'autre part que la composition du conseil de communauté pourra être sensiblement modifiée à l'occasion des futurs renouvellements des conseils municipaux. L'apparition de la CU ne consacrera nullement la situation précédente, en partie défavorable. J'ajoute qu'au moment où le gouvernement s'apprête à proposer une

¹¹⁵ Sur la transformation du Sénat en fer de lance de la contestation au nouveau régime et le lent processus qui mène au paroxysme de 1969, on ne peut que renvoyer de nouveau à la thèse de P. Le Lidec (2001).

¹¹⁶ Qui s'exprime notamment dans la création de Commissions de développement économique régional (CODER). Sur la mise en place de ces institutions consultatives et leur domestication par les logiques notabiliaires et départementalistes, voir Pierre Grémion (1976 : 74-97). On doit également souligner que ces logiques néo-corporatistes étaient parfois déjà à l'œuvre dans les comités d'expansion, créés par un décret du 11/12/1954, qui associaient déjà des élus (de la SFIO notamment dans le Nord en la personne du maire de Roubaix), des représentants patronaux et syndicaux. La nouveauté des CODER tient donc surtout à l'implication nouvelle des gaullistes. Nous remercions Jérôme Godard pour cette remarque.

¹¹⁷ Liste d'Action locale et d'intérêt municipal.

importante réforme des institutions communales, dont l'idée de base est le regroupement intercommunal sous forme notamment de la constitution de communautés urbaines, il peut y avoir quelques avantages à laisser paraître que cette orientation n'est pas dictée par des considérations d'ordre électoral et qu'elle s'impose vraiment sur le plan technique, comme c'est en particulier le cas à Dunkerque. Au demeurant, l'article 2 de la loi du 31/12/1966 relative aux CU prévoit la possibilité de constitution de communautés volontaires et il semblerait dans ces conditions difficile – bien que l'acte constitutif des CU soit un décret – que le gouvernement se refusât sans de très sérieux motifs à entériner l'accord désormais acquis entre les conseils municipaux des communes intéressées. Je dois préciser enfin que MM. Schumann et Ortoli, qui ont été consultés sur cette affaire, se sont montrés favorables à la création d'une CU à Dunkerque¹¹⁸ ».

En laissant faire, le gouvernement accrédite le caractère « technique » de sa réforme, tout en espérant bien triompher lors des prochaines consultations électorales.

Cette première section nous a conduit à réinscrire la question intercommunale dans le temps long des réformes municipales et à explorer les facteurs et les conditions de ses mises à l'agenda successives jusqu'à « l'aboutissement » au début de la V^e République. Il apparaît dès lors que ce dernier procède beaucoup plus des changements de configuration politique et institutionnelle – notamment dans la relation entre les acteurs centraux et locaux – que de contraintes économiques ou urbaines inédites qui « dicteraient leur loi » aux institutions locales¹¹⁹. Nous avons également essayé de montrer comment ont pu converger les intérêts à la réforme des fractions modernisatrices de la haute fonction publique et des entrepreneurs politiques gaullistes, même si l'hétérogénéité de leurs attentes est ensuite source de contradictions et de compromis dans l'élaboration de la réforme. Un resserrement de la focale sur les conditions de production du projet de loi sur les CU nous conduit désormais à insister davantage encore sur la pluralité de logiques à l'œuvre dans la codification de l'institution.

Section 2. Les desseins fonctionnels des communautés urbaines à l'épreuve de leur traduction législative et des calculs politiques

« L'approche fonctionnelle – imprégnée de rationalité technocratique – laisse une impression d'insatisfaction car elle n'explique pas pourquoi, malgré les moyens employés, la politique de regroupement des communes s'est soldée par une série d'échecs ».

Maurice Bourjol (1992 : 382).

La problématique de la réforme institutionnelle du gouvernement des villes est loin de ne concerner que la France en ce début des années 1960. En Europe et aux États-Unis (Lefèvre 1992, 1993), des groupes réformateurs posent également la question de la gouvernabilité des villes face à la croissance urbaine. Ils insistent sur les effets négatifs de la fragmentation institutionnelle et suggèrent de créer des institutions métropolitaines puissantes, capables d'intervenir à l'échelle de ces nouvelles aires urbaines. Ces grandes unités seraient plus efficaces dans la production d'un certain nombre de services et pourraient tirer partie des économies d'échelle qu'un territoire vaste et une population plus importante leur assurent. *Last but not least*, elles permettraient « une meilleure distribution des ressources à l'intérieur du territoire et, par leur capacité de planification, une localisation plus harmonieuse des équipements, des activités et des résidences » (Jouve et Lefèvre 1999 : 839).

Ces approches se caractérisent donc par leur appréhension fonctionnelle du problème institutionnel (*i.e.* : les institutions locales actuelles ne sont plus en mesure d'assurer leur fonction de régulation) et rationnelle/instrumentale¹²⁰ des solutions à mettre en oeuvre pour y remédier

¹¹⁸ Note du directeur du cabinet du secrétaire d'Etat aux collectivités locales à l'attention du premier ministre, le 15 octobre 1968. Centres des archives contemporaines de Fontainebleau : 910088 art. 3.

¹¹⁹ Même si le discours d'autorité des réformateurs fait largement usage de ces arguments évolutionnistes et scientistes qui « sous l'apparence d'énoncer l'être, annoncent ce qui doit être » (Boltanski et Bourdieu 1976 : 48).

¹²⁰ John W. Meyer et Brian Rowan ont bien montré dans leur article pionnier en matière d'institutionnalisme sociologique (1977), combien la présentation instrumentale que les organisations tendaient à donner d'elles mêmes et de leurs politiques publiques répondait à la contrainte de célébration des mythes institutionnalisés de la rationalité bureaucratique.

(i.e. : il suffirait de créer une nouvelle institution, mieux adaptée et « fonctionnalisée¹²¹ »). Cette proximité apparente n'aboutit pas pour autant aux mêmes innovations institutionnelles selon les pays (Mény 1984). Les mythes fonctionnels sur lesquels repose la justification de la réforme sont en effet confrontés à des configurations institutionnelles et politiques singulières, qui donnent à leur traduction législative un contenu idiosyncrasique. La prédilection française pour l'intercommunalité – plutôt que pour la fusion – renvoie à un ensemble de conditions historiques dont nous avons essayé de dire quelques mots dans la section précédente. Le projet de CU ne quitte pas ce « sentier institutionnel national », même si ses créateurs ont dans l'idée qu'il pourrait constituer un raccourci vers un autre chemin¹²². En effet, celui-ci n'est pas considéré comme un aboutissement mais comme le prélude indispensable à une réorganisation plus radicale de la structure administrative locale. L'étude de la genèse du projet de loi – des premières réflexions du groupe de travail de 1964 jusqu'à son adoption en décembre 1966 – témoigne de l'idéal réformateur de la fusion mais également de la réduction progressive de leurs ambitions sous la contrainte des compromis (A). Elle démontre également la labilité des « optimums fonctionnels » invoqués par les réformateurs pour étalonner les nouvelles institutions, tributaires des luttes de définition et des contraintes du jeu politique. Trois points en particulier retiennent l'attention des réformateurs et des acteurs locaux et focalisent les controverses : la définition du périmètre des futures CU (B), le mode d'élection des conseillers communautaires et la représentation des maires des petites communes au sein de la nouvelle instance (C).

A. Du groupe de travail au projet de loi : la discrète euphémisation de la réforme

Les mesures affectant l'administration territoriale durant les années 1960 ont en commun de ne pas toucher aux grandes lois organiques de la III^e République – régissant les rapports entre l'État et les collectivités locales – et de relever à ce titre de décrets, promulgués par l'exécutif. La création des CU constitue une exception intéressante à cette pratique¹²³ puisque la réforme est soumise au Parlement, après un long processus d'élaboration.

Le chantier de la réforme est lancé en catimini dès le début de l'année 1964, lorsque le ministre de l'Intérieur charge un haut fonctionnaire de son ministère de constituer un groupe de réflexion et de faire des propositions sur la structure administrative des agglomérations. Etudier les travaux de ce groupe, à l'origine des premières esquisses du projet de loi sur les communautés urbaines, présente plusieurs avantages, parmi lesquels l'objectivation des possibles non advenus et la dénaturalisation des choix finalement effectués ne sont pas les moindres. La tentation est souvent grande pour les acteurs de reconstruire *a posteriori* l'évidence des décisions prises, même quand elles n'avaient rien d'évidentes au moment où elles le furent. La contrainte de défendre le projet, une fois celui-ci arrêté, oblige fréquemment ses auteurs à en durcir la rationalité et la cohérence, alimentant par là même le mécanisme bien connu de l'illusion téléologique rétrospective¹²⁴. Un rapide retour sur les travaux du groupe de réflexion suffit pourtant à montrer combien certains choix cruciaux (comme le

¹²¹ Pour une critique des impensés du fonctionnalisme dans l'approche des institutions, on pourra se reporter à l'article de Paul Pierson (2000) au titre explicite : « The limits of design : explaining institutional origins and change ».

¹²² La notion de « *path dependence* », forgée par des auteurs du courant historien du néo-institutionnalisme historique (Skocpol 1992, Pierson 2000 et Mahoney 2000), entend rendre compte de la tendance des choix initiaux à persister dans les politiques publiques. Sans entamer à la volée une critique de ce concept qui viendra ensuite, soulignons néanmoins que les acteurs peuvent suivre un chemin institutionnel tout en ayant l'intention de le quitter dès que possible, ce qui est le cas des réformateurs qui adoptent la solution intercommunale tout en cherchant à la dépasser au plus vite. On peut reprocher aux travaux – par ailleurs souvent très stimulants – qui mobilisent le concept de « *path dependence* » de rarement prendre en compte la réflexivité stratégique des acteurs à l'égard de l'ordre institutionnel et des normes d'action, réflexivité qui peut pourtant être à l'origine de dynamiques de subversion incrémentales de l'ordre institutionnel.

¹²³ A la différence des CODER ou des circonscriptions d'action régionale (CAR), les CU se veulent des institutions de plein exercice, dotées de compétences importantes. Sur un plan constitutionnel comme symbolique, il paraissait difficile au gouvernement d'envisager la création de ces institutions par décret. Il en avait d'autant moins besoin que l'Assemblée nationale était soumise à l'exécutif depuis les élections de 1962.

¹²⁴ Michel Dobry (1986) qualifie d'« illusion de l'histoire naturelle » ce biais fréquent dans l'analyse des crises politiques.

nombre des agglomérations concernées par la réforme, leur périmètre ou encore le mode de désignation des conseillers communautaires) procèdent d'une succession d'arbitrages et de compromis fluctuants, dont il s'agit, dès lors, d'essayer de reconstituer le fil¹²⁵.

1. La formation d'un groupe de travail

La mise à l'agenda d'une réforme des structures intercommunales au tout début de l'année 1964 se traduit par deux initiatives concomitantes du ministère de l'Intérieur : l'installation d'un groupe de réflexion composée de hauts fonctionnaires, chargé de réaliser un diagnostic et d'échafauder des propositions dans un délai maximum d'un an¹²⁶ et, parallèlement, l'envoi d'une circulaire aux préfets les incitant à préparer dès à présent le terrain local à la perspective d'une réforme prochaine¹²⁷. La présidence du groupe de travail est confiée à René Paira, alors préfet honoraire, destinataire de la lettre de mission signée conjointement par le ministre de l'Intérieur et le délégué à la DATAR (encadré).

La lettre de mission de Roger Frey et d'Olivier Guichard à René Paira du 8 avril 1964¹²⁸

« [...] Il importe, par conséquent, autant du point de vue de l'aménagement du territoire que de celui de ces agglomérations elles-mêmes, qu'y soient au plus tôt réalisées les conditions administratives propres à assurer leur indispensable équipement.

Certes, on a essayé au cours des dernières années de porter remède aux difficultés qui naissent d'une évidente disparité entre les réalités démographiques et économiques et les cadres administratifs existants. Il faut toutefois reconnaître que la constitution de districts urbains ou de SIVOM se heurte souvent à de graves difficultés en raison du caractère nécessairement volontaire de la participation des communes intéressées. La tâche du groupe de travail que vous allez présider sera, en premier lieu, de rechercher les solutions concrètes susceptibles de porter remède aux difficultés présentes dans les agglomérations suivantes : Lyon, Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz. Dans une seconde phase, la structure administrative d'agglomérations telles que Rouen et Grenoble pourrait faire l'objet d'un examen. L'analyse des conditions propres à chacun de ces ensembles vous conduira peut-être à envisager des solutions propres à chacun d'eux. [...] Il demeure toutefois que, sans sacrifier à l'efficacité, il serait heureux que vos études vous conduisent à envisager des réformes qui pourraient éventuellement, et sous réserve de légères modifications, devenir ultérieurement ce que l'on pourrait appeler le « droit commun » des grandes agglomérations.

Vous attachant à serrer de près les réalités propres à chacune de ces capitales, vous devrez également garder présent à l'esprit le souci du Gouvernement d'aboutir à des solutions qu'il lui sera possible de mettre en œuvre. En d'autres termes, des suggestions techniquement et politiquement réalisables devront toujours être préférées à des solutions théoriquement sans défaut mais difficilement applicables dans la pratique. Enfin, il est à peine

¹²⁵ L'essentiel des éléments dont nous disposons sur la commission Paira provient des archives du ministère de l'Intérieur déposées au Centre d'archives contemporaines de Fontainebleau. Figurent en particulier les procès-verbaux des réunions de la commission (une petite dizaine entre avril 1964 et janvier 1965, date de restitution du rapport) et certaines notes ou courriers échangés entre les membres de la commission et les administrations, notamment le ministère de l'intérieur. Si ces procès-verbaux sont déjà riches d'enseignements sur l'élaboration de la loi, on peut regretter – comme c'est souvent le cas pour ce type de documents – qu'ils rendent assez peu compte des conflits ou des différences d'interprétation qui n'ont certainement pas manqué de jalonner le travail de la commission, composée de représentants d'administrations concurrentes. Ils s'apparentent donc essentiellement à des relevés de décisions, produisant une première mise en ordre du travail de la commission et donnant à voir une parole unifiée, dont le chercheur est obligé de se satisfaire faute d'autres sources disponibles. Pierre Grémion dans son travail sur la réforme régionale (1976 : 37) reposant sur des sources contemporaines repère pourtant trois logiques à l'œuvre dans l'élaboration de la réforme (celle du Commissariat général au Plan, celle de la DATAR et celle du ministère de l'Intérieur) dont on peut penser qu'elles ont pu également s'affronter au sujet des communautés urbaines. Si nous ferons quelques prudentes hypothèses sur leur rôle respectif, la nature lacunaire de nos sources et la distance chronologique de l'objet ne nous permettront pas d'aller aussi loin que l'auteur du *Pouvoir périphérique*.

¹²⁶ Ce répertoire réformateur est conforme à la méthode du général de Gaulle et de son entourage, qui consiste à créer des comités *ad hoc* et à en confier la responsabilité à des hauts fonctionnaires dont ils connaissent les options « modernisatrices » (Le Lidec 2001 : 332).

¹²⁷ Nous consacrerons une section du chapitre suivant au rôle prosélyte du Préfet du Nord-Pas-de-Calais dans la mise en œuvre de la réforme. La circulaire du 18 avril 1964 y est reproduite.

¹²⁸ Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 880 211 art. 48.

besoin de souligner la sensibilité du domaine dans lequel vous allez travailler. Vos travaux devront donc être menés avec la plus grande discrétion. Pour cette raison, le groupe de travail ne devra comporter qu'un nombre restreint de participants, qui, de plus, devront être choisis à un niveau suffisamment élevé pour qu'ils puissent valablement engager leur administration. C'est pourquoi nous pensons, qu'au moins dans un premier stade, le groupe que vous dirigerez ne devrait comprendre que les représentants des administrations suivantes : ministères de l'intérieur, des finances et des affaires économiques, de la réforme administrative, de la construction ainsi qu'un fonctionnaire du commissariat général au Plan. Il paraît donc indispensable qu'une liaison particulièrement étroite existe entre ce groupe et la mission permanente de la Réforme Administrative. Si donc le Ministre chargé de la réforme administrative ne se faisait pas représenter au sein de votre groupe par un membre de cette mission, il y aurait lieu de prévoir qu'un de ses membres, sans doute son président, en fasse partie à qualité [...] ».

Cette lettre, outre les ingrédients de la rhétorique réformatrice déjà amplement évoquée qu'elle comporte, propose une méthode de travail en deux temps : d'abord, elle invite le groupe de travail à se pencher de manière expérimentale sur la situation de cinq agglomérations nommément désignées¹²⁹. Ensuite, ces réflexions ciblées devront aboutir à l'élaboration d'un droit commun en matière d'organisation intercommunale. Se dessine déjà la difficulté de l'exercice proposé au groupe de travail, insistant d'abord sur la prise en compte des situations particulières avant d'afficher un objectif de généralisation des préconisations avancées. L'autre élément intéressant et surprenant – pour qui en resterait à une représentation « technocratique » descendante de la réforme – concerne la consigne de pragmatisme adressée dès le départ aux commissaires : « [...] des suggestions techniquement et politiquement réalisables devront toujours être préférées à des solutions théoriquement sans défaut mais difficilement applicables dans la pratique ».

La recommandation de discrétion illustre également l'anticipation par les commanditaires du risque politique de la démarche, justifiant certaines précautions. La composition du groupe de travail – dont seule l'interministérialité est prescrite dans la commande – semble témoigner de ce souci, en laissant la plus large place à des représentants du ministère de l'Intérieur, comme pour conjurer le risque évoqué de « suggestions théoriquement sans défauts mais difficilement applicables dans la pratique ». On compte en effet neuf membres sur dix-neuf qui dépendent de ce ministère, dont une majorité de préfets, les hauts fonctionnaires les plus aguerris aux négociations avec les élus locaux et probablement les mieux à même pour cette raison d'anticiper leurs réactions. Fonctionnellement plus proches des élus locaux, ils semblent également *a priori* moins prompts à bouleverser un système politico-administratif local dont ils participent (Worms 1966 ; Grémion 1976) que les fonctionnaires du Plan ou de l'Economie et des finances (Le Lidec 2001).

Le statut des 19 autres membres du groupe de travail Paira

- Directeur général des affaires politiques et de l'Administration du territoire de l'Intérieur
- Directeur général des collectivités locales
- Directeur de l'aménagement foncier et de l'urbanisme au ministère de la construction
- Conseiller d'Etat, Président de la mission chargée de la réforme administrative (J. Racine)
- Chef du service des programmes de développement urbain à la direction de l'aménagement foncier du ministère de la construction
- Maître des requêtes au conseil d'Etat, chargé de mission à la DATAR
- Sous-préfet, conseiller technique au cabinet du ministère de l'intérieur
- Inspecteur des finances
- Directeur général adjoint de la DGCL au ministère de l'intérieur
- Inspecteur des finances, directeur adjoint du budget au ministère des finances
- Ingénieur en chef des Ponts et chaussées, chargé de mission au commissariat général au Plan

¹²⁹ Les raisons du choix initial de ces cinq agglomérations n'apparaissent pas clairement. On peut simplement remarquer à ce stade que les trois premières agglomérations citées (Lille/Roubaix/Tourcoing, Lyon, Metz/Nancy), appelées à devenir des métropoles d'équilibre dans le V^e plan, sont particulièrement composites et se caractérisent par la faiblesse relative (ou l'absence) de la ville-centre. Même si nous reviendrons sur ce point ensuite, on peut déjà remarquer que ne figurent pas dans cette première liste certaines des agglomérations qui seront pourtant désignées ensuite pour recevoir des CU (Bordeaux et Strasbourg) et, *a contrario*, qu'on y trouve des agglomérations qui disparaîtront ensuite de la liste (Grenoble, Rouen).

- Sous-préfet, conseiller technique au cabinet du ministre d'Etat chargé de la réforme administrative
- Maître des requêtes au conseil d'Etat

RAPPORTEURS :

- Auditeur au conseil d'Etat
- Inspecteur des finances
- Inspecteur de l'administration au ministère de l'intérieur

M. Dumont, préfet du Nord, et M. Ricard, préfet du Rhône, ont été entendus par le groupe de travail.

- M. Silvéran, Sous-préfet chargé de mission au cabinet du DGCL à l'intérieur, assurait le secrétariat général du groupe.

Le ministère de l'Intérieur semble donc investi d'un rôle central dans l'élaboration de la réforme, reléguant au second plan les administrations techniques ou de mission qu'on pouvait attendre à une meilleure place. A tel point d'ailleurs qu'on peut se demander si le projet de loi sur les CU ne représenta pas, pour partie, une tentative de reprise en main par les « pragmatiques » de l'Intérieur d'un thème de la réforme de la structure administrative locale qui lui était alors âprement disputé par d'autres administrations et d'autres corps de fonctionnaires, comme celui des Ponts et Chaussées (Thoenig 1973 : 113-132), et menaçait de lui échapper. Une note d'un conseiller du ministre au directeur général des collectivités locales au sujet des groupements de communes, datée du 19/01/1964, le laisse en tout cas penser :

« [...] Il me paraît également tout à fait souhaitable que ce soit à présent le ministère de l'Intérieur qui joue, dans ce domaine, le rôle d'entraînement et de pivot de l'action gouvernementale. La réforme des structures communales est, nous le savons tous, au cœur des préoccupations de notre maison et spécialement de son chef [...]»¹³⁰.

La DATAR quant à elle, si elle a contribué à lancer et à justifier la réforme, n'est représentée que par une seule personne dans le groupe de travail¹³¹. Cette observation rejoint l'analyse plus générale de Gilles Massardier (1996) quand il relativise les ressources et l'influence de cette institution dans l'espace administratif.

2. La restriction progressive du nombre d'agglomérations concernées par une créations d'office

La lettre de mission adressée au groupe de travail impute l'échec quantitatif des SIVOM et des districts au principe de participation volontaire des communes. Tout en désignant des sites qui pourront faire l'objet d'investigations prioritaires¹³² (Lille/Roubaix/Tourcoing, Lyon, Metz/Nancy puis Rouen et Grenoble) et servir de « cas pratiques », la lettre de mission incite clairement les commissaires à imaginer une structure de « droit commun », qui, une fois l'étape législative franchie, pourrait s'appliquer à l'ensemble des grandes agglomérations du pays. Si le gouvernement ne va pas jusqu'à remettre en cause directement l'existence des communes, il semble donc bien décidé à leur

¹³⁰ Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 1977 0327 art. 10.

Le profil relativement atypique de certains hauts fonctionnaires de l'Intérieur impliqués dans la réforme tend également à accréditer cette hypothèse d'une « conversion réformatrice ». Gabriel Pallez, jeune directeur général des collectivités locales depuis 1964 (il a alors 40 ans), est pour la première fois à ce poste un énarque issu de l'Inspection des Finances (Le Lidec : 301). Il enseigne par ailleurs à l'IEP de Paris (Bourdieu et Boltanski 1976 : 69). Avec L. Silvéran, sous-préfet chargé de mission à la DGCL, ils sont à l'origine de la création en 1964 de la revue *Etudes des problèmes municipaux*, pour faire contrepoids à la revue *Départements et communes*, proche de l'Association des maires de France. Ils y publient plusieurs articles sur la réforme intercommunale qui leur donne une certaine lisibilité dans le débat intellectuel réformateur sur le sujet.

¹³¹ *Contra* Claude Sorbets (1983 : 62) qui fait de la DATAR le principal acteur de la création des communautés urbaines.

¹³² Nous ne disposons pas d'éléments d'archives expliquant le choix des agglomérations lilloises et lyonnaises comme « prototypes » pour l'élaboration d'une réforme (l'agglomération de Metz/Nancy sera abandonnée dès 1964, une note du 3/12/1964 de la DGCL précisant qu'elle devra finalement faire l'objet d'une étude spécifique ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau, art. 48). On peut néanmoins faire quelques hypothèses : outre leur qualité toute récente de « métropoles d'équilibre », elles se caractérisent par le faible poids démographique de la ville-centre (environ 20% de la population de l'agglomération pour Lille et 50% pour Lyon) à par un grand nombre de communes (128 communes pour l'arrondissement de Lille et 162 pour celui de Lyon contre 21 seulement pour celui de Marseille), qui leur donnent une morphologie presque emblématique du « morcellement » auquel les réformateurs entendent s'attaquer. L'échec des tentatives préfectorales pour constituer des syndicats intercommunaux d'étude en 1963 dans ces deux agglomérations a pu également plaider en faveur d'une attention particulière à leur égard.

imposer la création d'un deuxième niveau d'administration locale, rompant ainsi avec le principe du libre choix en vigueur depuis la III^e République. C'est dans cette optique que les membres du groupe se mettent à envisager le contenu de la réforme à partir de juin 1964. Rien n'indique dans les procès-verbaux des réunions du groupe ou dans le rapport remis le 20 janvier 1965 que la réforme doive se cantonner à quelques agglomérations prioritaires. Au contraire, celui-ci insiste sur la « portée générale » et obligatoire d'une réforme visant à « institutionnaliser les agglomérations » :

« L'institution proposée pourrait modifier très sérieusement la structure territoriale locale. En raison de sa portée générale, elle s'appliquerait, non seulement aux très grandes agglomérations, mais à toutes les agglomérations urbaines. La loi pourrait préciser le chiffre de population (par exemple 50000 habitants) à partir duquel la constitution d'une agglomération serait obligatoire. Dans chaque cas, l'institution serait créée par décret en conseil d'État, après avis des collectivités intéressées, sans qu'un consentement exprès ou unanime soit nécessaire¹³³ ».

L'inflexion dans le sens d'une restriction des agglomérations concernées se produit beaucoup plus tard, en avril 1966, soit quelques semaines seulement avant le dépôt du projet de loi devant l'Assemblée nationale. Cette décision, si l'on en croit cette note administrative perplexe rédigée par l'un des principaux protagonistes du groupe de travail, échappe complètement à ce dernier :

« Il me revient que la réunion interministérielle de ce matin a finalement décidé de retenir quatre agglomérations seulement pour leur appliquer le projet relatif aux communautés urbaines. Je ne sais pas, d'ailleurs, exactement quelle est la quatrième de ces agglomérations. Je reconnais bien volontiers que cette décision est peut-être sage dans la mesure où les communautés cobayes permettront de tirer certains enseignements de l'expérience. Cependant, il faut bien convenir que les problèmes demeureront posés et non résolus pour les agglomérations qui se trouveront rejetées, c'est la raison pour laquelle je me permets de soumettre à votre appréciation le projet d'article ci-annexé.

[Dans celui-ci, l'auteur de la note propose que les grandes agglomérations passent automatiquement en communauté urbaine si elles ne se sont pas mises d'accord au bout de quatre ans]¹³⁴ ».

C'est donc lors d'une réunion interministérielle que se décide la création de deux statuts distincts pour les CU : quatre « seulement » sont créées d'office par la loi (celles de Lille, Lyon, Bordeaux et Strasbourg), les autres pouvant être constituées à l'initiative des communes, dans toutes les agglomérations de plus de 50000 habitants, selon le principe de l'adhésion volontaire pourtant voué aux gémonies au moment du lancement du projet de réforme. En limitant la procédure de création d'office – qui suscite le plus de critiques chez les associations d'élus et au Sénat – à quatre agglomérations seulement (ainsi promues au titre de « cobayes »), « le gouvernement semble prendre position pour une réforme limitée qui pourra ultérieurement être étendue » (Bodiguel et Kessler 1968 : 259).

La crainte de voir l'ensemble des élus locaux (et notamment les maires ruraux périurbains) basculer dans l'opposition au régime semble avoir incité le gouvernement à trouver certains accommodements, au regard de ses ambitions réformatrices initiales. La justification sur un mode rationnel de l'exclusion de certaines agglomérations a d'ailleurs du mal à convaincre, tant les arguments avancés pourraient souvent être mobilisés pour écarter certaines de celles qui ont pourtant été retenues¹³⁵ :

« Nous avons écarté Toulouse et Marseille où le poids de la ville centre est sans commune mesure avec celui de la ou les petites communes très peu nombreuses qui jouxtent la ville-centre. Nous écartons Nice où les solutions à trouver ne semblent pas relever de la même médecine (*sic*¹³⁶) ; il s'agit essentiellement de localiser la zone d'extension d'une grande ville qui cherche encore son avenir. Rouen, Nantes, St Etienne... et d'autres encore suivront d'un œil attentif l'évolution tracée et sans doute demanderont à bénéficier du système nouveau¹³⁷ ».

Si les agglomérations de Lille et de Lyon étaient inscrites dès les premiers travaux sur les tablettes des réformateurs, c'est dans l'inclusion tardive de Bordeaux et de Strasbourg – mais

¹³³ Extrait de la synthèse des travaux du groupe Paira (sans date), *op. cit* p. 12.

¹³⁴ Note n°147 de M. L. Silvéran (sous-préfet chargé de mission à la DGCL et secrétaire du groupe de travail) au ministre de l'Intérieur, le 22 avril 1966 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 19770375 art. 49.

¹³⁵ Le poids de la ville-centre à Strasbourg ou à Bordeaux n'est en effet pas inférieur à celui de Toulouse ou Marseille.

¹³⁶ Le maire de Nice est alors Jean Médecin.

¹³⁷ Note sans auteur, objet : « communautés urbaines », archives de la DGCL, le 28/04/1966 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 19770375 art 49.

également dans la disparition de Rouen et Grenoble – que se manifeste de façon la plus évidente l’immixtion des logiques partisans dans la préparation du projet de loi. Même si les sources sont rares en la matière, on peut se risquer à quelques hypothèses. Concernant l’agglomération bordelaise, l’influence nationale de Jacques Chaban-Delmas – alors député-maire de Bordeaux et président de l’Assemblée nationale – a sans aucun doute été déterminante dans le choix du gouvernement (Bécot 1996 : 268-270). Après la tentative avortée pour créer un district, la constitution d’office d’une CU représentant le moyen le plus rapide pour tenter d’étendre sa « politique d’expansion » à l’agglomération, et d’affirmer son leadership à cette échelle (Lagroye, 1973). Etant donnée sa position au sein du régime, on ne peut de toute façon pas imaginer que cette création ait pu se faire sans son consentement exprès¹³⁸.

On peut également supposer que l’attitude bienveillante du député-maire de Strasbourg à l’égard des gaullistes n’est pas étrangère à l’inclusion tardive de son agglomération dans le groupe des CU créées d’office¹³⁹, étendant son influence à cette dernière. Personnalité démocrate-chrétienne marquante du mouvement régionaliste et de la Conférence nationale des comités d’expansion pendant la IV^e République (Pasquier 2003 : 119), Pierre Pflimlin s’est largement engagé dans le mouvement de réforme des institutions locales, jusqu’à devenir membre du club Jean Moulin. Il fait par ailleurs partie de la fraction minoritaire au sein du MRP¹⁴⁰ qui se montre favorable à des alliances avec la majorité UNR-UDT plutôt qu’avec la SFIO¹⁴¹.

A l’instar de ces créations d’office où jouent pleinement les relations de connivence entre quelques grands élus et le gouvernement, l’exclusion de certaines agglomérations du champ de la réforme en dit également beaucoup sur le rôle des calculs partisans dans ses conditions d’application. Grenoble et Rouen, désignées comme objectifs prioritaires dans la lettre de mission de 1964, disparaissent ainsi en 1966, en dépit des difficultés d’organisation intercommunale qui les caractérisent aux yeux des réformateurs¹⁴². Certaines notes retrouvées parmi les archives du ministère de l’Intérieur laissent à penser que le gouvernement a pu écarter la perspective des créations d’office dans les agglomérations où existait un « risque » – comme c’était alors le cas à Grenoble et Rouen – que des coalitions de type « front populaire » (associant la SFIO et le PCF) emportent la majorité des sièges¹⁴³.

Ces éléments illustrent le conflit croissant à partir de 1966 – quand commence l’élaboration concrète du projet de loi – entre les desseins fonctionnels de l’intercommunalité et la prise en compte des objectifs et des contraintes partisans. Les débats autour de la composition des conseils de CU sont encore plus emblématiques de la montée des contradictions.

¹³⁸ Les correspondances du maire de Bordeaux avec le ministère de l’Intérieur, retrouvées parmi les archives, ne laissent aucun doute sur ce point. Voir *infra*.

¹³⁹ L’auteur de la note administrative n°147 citée plus haut fait très probablement référence à l’agglomération strasbourgeoise quand il évoque une « quatrième agglomération » choisie lors de la réunion interministérielle d’avril 1966 et dont il n’a pas encore connaissance. Ce choix est d’autant plus inattendu du seul point de vue réformateur que la situation de cette agglomération ne fut jamais directement évoquée lors des réunions du groupe de travail et pour cause, puisque la population de la ville de Strasbourg représente environ les 2/3 de celle de l’agglomération et la distingue sensiblement des situations de morcellement communal les plus décriées par les réformateurs.

¹⁴⁰ Avec le député du Nord Maurice Schumann notamment, sur lequel nous reviendrons au moment d’étudier la mise en place de la CU de Lille.

¹⁴¹ Ce n’est pas le lieu ici d’une telle étude mais on ne peut que souligner l’influence des situations électorales municipales dans ces prises de position nationales. L’électorat strasbourgeois n’est pas celui de Roubaix et les possibilités d’alliances locales ne sont pas sans influence sur la formation des doctrines électorales des élus MRP dans les deux villes. L’UNR fait ainsi partie de la majorité municipale.

¹⁴² Henri Roussillon (1972 : 48) insiste ainsi dans son ouvrage sur la « situation désastreuse » de l’agglomération rouennaise, regrettant que cette agglomération n’ait pas figuré parmi les créations d’office.

¹⁴³ On pense notamment à une étude confidentielle réalisée par le bureau des études politiques du ministère de l’Intérieur et adressé à la DGCL en 1965 (date incomplète) qui pointe ce « risque politique » ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 880024 art. 11.

B. L'enjeu saillant de la composition du conseil

Les dispositions du projet de loi qui concernent la composition du conseil ont été sans conteste les plus discutées, autant au sein du groupe de travail chargé de l'établissement de l'avant-projet qu'à l'occasion de son examen devant le Parlement. Bien davantage que celles concernant les compétences de la nouvelle institution, ou les conditions de leur exercice. Il faut dire qu'à travers les questions du mode de désignation des conseillers communautaires et de la représentation des communes, c'est l'autonomie de la nouvelle institution par rapport aux communes membres et son influence sur le jeu politique local qui semble déjà en jeu.

1. L'abandon du suffrage universel direct

L'évolution des propositions concernant les modalités de désignation des conseillers communautaires est significative du glissement progressif d'une conception fonctionnelle et idéale – parce qu'idéale – de la réforme à une démarche plus circonspecte et stratégique, d'abord soucieuse de ses possibles conséquences sur les rapports de force partisans.

En 1964, le groupe de travail Paira se penche sur la composition du conseil de la future structure d'agglomération et envisage trois hypothèses pour désigner ses membres :

1. - L'élection de l'ensemble au suffrage universel direct ;
2. - Un conseil composé de membres de droit (maires, conseillers généraux, représentants des CCI, de la Chambre d'agriculture ou des métiers, d'organisations d'employeurs et de salariés, de personnalités compétentes), un peu à l'image des CODER qui se mettent alors en place à l'échelon régional ;
3. - Un conseil composé pour moitié des maires des communes concernées et pour l'autre de représentants élus au suffrage universel direct.

En dépit des nombreux avantages qu'elle revêt à leurs yeux (« dépolitisation » des problèmes, association des forces vives à la gestion locale), les membres du groupe de travail abandonnent rapidement la deuxième hypothèse, qui ne manquerait pas de susciter un tollé chez les élus locaux en accordant de larges prérogatives (pas seulement consultatives, comme au sein des CODER) à une assemblée non élue.

Ils caressent un temps l'hypothèse d'une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct. Cette solution leur apparaît la plus à même de favoriser l'émergence d'une « conscience d'agglomération » parmi les élus et de garantir l'affirmation des CU par rapport aux communes. Ils doivent cependant renoncer à cette éventualité sous la pression de la direction générale des affaires politiques du ministère de l'Intérieur, qui s'oppose à une solution porteuse des plus grandes incertitudes électorales. Un extrait du procès verbal d'une réunion du groupe de travail raconte cet épisode :

« [...] Le président [R. Paira] regrette l'absence du directeur des affaires politiques qui aurait pu traduire la projection sur le plan politique des différentes solutions proposées par les rapporteurs. Il indique qu'au cours d'un récent échange de vues entre les représentants de la DGCL et de la DGAP, ces derniers n'ont pas caché leur opposition à la création d'agglomérations comme nouvelles entités de collectivités locales et au principe même du suffrage universel direct appliqué à ce niveau. Il ne leur paraît pas possible de déterminer quelle sera la situation électorale, les données fournies par les élections législatives n'étant pas suffisantes en raison des différences existant entre ces élections et les élections municipales¹⁴⁴ ».

En plus de l'hostilité des maires qu'elle ne manquerait pas de susciter¹⁴⁵, il semble que la DGAP ait craint que ce mode de scrutin ne renforce au final le rôle des communes de banlieue, les

¹⁴⁴ Extrait de procès verbal du groupe de travail Paira, réunion du 3/12/64 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 7703745 art. 48.

¹⁴⁵ J.-F. Médard (1968 : 767) établit un constat lucide des raisons de l'abandon du suffrage universel direct : « Au niveau des relations entre la communauté et les administrations, il semble que le poids d'un conseil de communauté élu au suffrage universel direct, pouvant donc prétendre s'exprimer au nom de la population dans son ensemble, serait considérable : un tel conseil serait difficile à manier et là aussi, les risques de conflit seraient importants. Quoi qu'il en soit, il nous paraît très significatif que la solution la plus démocratique n'ait pas prévalu : elle risquerait trop de

plus dynamiques démographiquement, au plus grand profit des forces socialistes et surtout communistes qui y sont largement représentées. D'autres considérations ont parfois été avancées pour exclure cette hypothèse, qui rejoignent davantage les topiques des réformateurs et semblent d'ailleurs avoir été produites pour les convaincre du bien-fondé de cet abandon :

« L'élection en tout ou partie des membres du conseil au suffrage universel direct n'a pas été retenue. En effet, si elle eût permis de dégager une conscience collective au sein de l'agglomération, elle eût présenté l'inconvénient de conférer au président une indiscutable puissance politique et eût laissé aux formations qui président à l'établissement des listes de candidature le soin de doser la représentation des communes en fonction de considérations parfois plus politiques qu'administratives¹⁴⁶ ».

Les membres du groupe de travail Paire se rabattent donc sur l'hypothèse n°3 et sur l'élection au suffrage universel direct de la moitié du conseil, condition minimale à leurs yeux pour garantir l'émergence d'un « intérêt communautaire ». Cette disposition va pourtant disparaître au gré de la transformation de leur avant-projet en projet de loi, le gouvernement optant finalement pour un conseil exclusivement composé de représentants des communes, solution qui, soulignons-le, n'avait même pas été envisagée par les membres du groupe de travail tant elle semblait contrevenir à l'ambition initiale de la réforme.

Le secrétaire d'État A. Bord peut ensuite présenter cette décision – largement guidée par des considérations tactiques – comme le gage de la volonté gouvernementale de préserver l'existence des communes :

« La communauté urbaine est administrée par un organisme identique au conseil municipal mais qui n'est pas élu au suffrage universel, seulement au deuxième degré. Il est clair en effet que si ce conseil de communauté avait été désigné par l'ensemble des citoyens de la communauté, l'existence même des communes la composant aurait été mise en cause et qu'à bref délai, celles-ci auraient disparu¹⁴⁷ ».

Le gouvernement a beau justifier ce changement de cap en insistant de nouveau sur les effets bénéfiques attendus de l'absence de responsabilité électorale directe des élus locaux – censée favoriser leur conversion à une rationalité technicienne¹⁴⁸ –, certains réformateurs désabusés ne s'en laissent pas conter et lui reprochent de céder aux préoccupations électoraliste au détriment des objectifs de la réforme en terme d'aménagement :

Quand un acteur administratif de la réforme met en garde le ministre de l'Intérieur sur les effets probables de l'abandon du suffrage universel direct

« La création de communautés urbaines constitue une urgente nécessité. Le morcellement communal des agglomérations complique et freine au-delà de tout bon sens l'équipement des métropoles, s'oppose à l'implantation rationnelle de ces équipements, à la définition de schémas logiques de circulation, multiplie les services, les solutions techniques apportées à un même problème, favorise puissamment la spéculation foncière, approfondit sans cesse les disparités fiscales. Au lieu de devenir des cités accueillantes, aisément accessibles, rationnellement ordonnées, quadrillées par une trame d'équipements collectifs judicieusement répartis, nos agglomérations continuent d'être une juxtaposition désordonnée de zones pavillonnaires et de zones d'habitations collectives aux équipements aussi divers et mal distribués que le sont les rattachements administratifs de leurs divers quartiers. Le projet de loi sur les communautés urbaines offre le cadre et les moyens juridiques d'une restructuration et d'un développement plus harmonieux de nos grandes métropoles. De son succès ou de son échec dépend largement le visage de la France urbaine de demain. En face de cette constatation d'évidence, les préoccupations électorales de quelques uns, aussi limitées dans l'espace qu'elles peuvent l'être demain dans le temps, ne devraient pas peser d'un poids excessif dans le débat. Se résigner d'une manière définitive à un conseil de communauté, non pas élu même partiellement au suffrage universel mais intégralement désigné par les conseils municipaux en place, c'est introduire le risque d'un échec sans rémission d'une réforme pourtant essentielle. Défenseurs des intérêts de leurs communes, craignant d'être désavoués par leurs mandants, les délégués de conseils municipaux feront je le crains du conseil de

bouleverser une certaine structure des relations et d'influence à laquelle, tant les élus locaux que le personnel municipal et les administrations sont attachés ».

¹⁴⁶ Note d'un conseiller technique du ministère de l'Intérieur, le 21/04/66, (archives du cabinet du ministre R. Marcellin, consultation sur dérogation) ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 800273 art. 156.

¹⁴⁷ Exposé de M. A. Bord, secrétaire d'État à l'Intérieur, sur le projet de loi relatif aux CU devant la commission des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale, le 22 sept 1966 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 19770375 art. 49.

¹⁴⁸ Loin de remettre en cause les arrangements pragmatiques entre élus que fustigent les réformateurs, ce mode de désignation au second degré contribuera à les institutionnaliser, comme nous le verrons par la suite.

communauté le champ clos de leurs rivalités communales, le terrain d'affrontement de leurs petits intérêts de quartiers. Privée du moteur du prestige et de la légitimité que seule peut lui conférer l'élection d'une partie au moins de ses membres, la communauté risque de s'enliser dans les conflits subalternes, permettant ainsi à certains élus locaux, responsables volontaires du grippage, de faire la preuve de la nécessité de retourner aux structures du passé. Le conseil de communauté ne saurait être de manière définitive l'émanation des conseils municipaux de communes regroupées souvent à contre-cœur. Le projet de loi que le gouvernement compte soumettre à l'appréciation du Parlement doit prévoir au terme d'une période transitoire l'élection au suffrage universel d'une partie au moins (la moitié par exemple) de l'effectif du conseil de communauté. Seule la nécessité d'expérimenter des mécanismes nouveaux dans le droit communal français peut justifier pour une période de quelques années une renonciation temporaire à la règle d'or des assemblées locales : l'élection au suffrage universel direct et la désignation par les conseils municipaux existants des membres du conseil de communauté. C'est l'élection au suffrage universel des membres de l'assemblée délibérante qui forgera et dégagera à ce niveau et dans l'opinion une véritable conscience de communauté. Ignorer trop longtemps la vertu puissamment fédératrice du suffrage universel c'est s'exposer à l'échec définitif d'une grande idée et d'un grand espoir¹⁴⁹ ».

Le choix d'un mode de désignation indirect des conseillers communautaires a pour autre conséquence de déplacer l'enjeu du débat sur le nombre de communes représentées au sein du conseil.

2. L'élargissement de la représentation des communes

Le gouvernement se prononce dans un premier temps en faveur d'un conseil de CU d'effectif restreint, répartissant les sièges entre les différentes communes au *pro rata* de leur poids démographique. La division de la population totale de la CU par le nombre de siège à répartir permet ainsi d'établir un « quotient électoral » à partir duquel on peut ensuite déterminer le nombre de conseillers attribué à chaque commune. Dans le cas de la CU de Lille, le quotient s'établit autour de 15300 habitants¹⁵⁰, ce qui a pour premier effet d'exclure du conseil les représentants de toutes les communes dont la population serait inférieure¹⁵¹. Le choix d'un nombre de conseillers communautaires réduit amplifie ce phénomène de sous-représentation des petites et moyennes communes en favorisant un quotient élevé. Le directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur, Gabriel Pallez, défend dans un premier temps ce système de représentation partielle, en invoquant le spectre d'une assemblée pléthorique, et de la paralysie qu'elle entraînerait :

« Nous avons préféré cette formule, à celle qui eut consisté à donner à chaque commune, si petite soit elle, au moins un représentant. On eut alors créé une assemblée communautaire très nombreuse, trop nombreuse pour être efficace et il aurait fallu créer un bureau restreint. Au contraire, avec 40 ou 60 membres, on peut envisager que le conseil communautaire sera efficace¹⁵² ».

C'est précisément cette représentation sélective des communes au sein du conseil qui focalise les protestations de nombreux sénateurs, toujours prompts à s'ériger en défenseurs du fait communal, et à relayer les protestations des maires des petites communes concernées. En première lecture, le Sénat revient sans surprise sur cette disposition de la loi et propose que chaque commune soit représentée par au moins un élu au conseil, l'autre moitié (ou presque) de l'assemblée étant désignée en fonction de la population. Cette proposition aurait pour conséquence immédiate de faire passer l'effectif du conseil communautaire de 60 à 160 membres dans le cas lillois. Le gouvernement, s'il n'accède pas à la revendication d'un siège minimum par commune, va néanmoins céder partiellement aux revendications sénatoriales et des associations d'élus locaux (encadré) en augmentant sensiblement le nombre de conseillers communautaires – qui passe de 60 à 90 membres pour les CU composées d'au moins 50 communes¹⁵³ – améliorant sensiblement la représentation des communes moyennes puisque le quotient électoral passe de la même occasion de 15 300 à 10 000 habitants.

¹⁴⁹ Note à l'attention du secrétaire d'État à l'Intérieur, auteur inconnu, le 21 avril 1966 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 19770375 art 49.

¹⁵⁰ 920 000 (population de la CU d'après le recensement de 1962) / 60 (nombre de sièges prévus dans la première version du projet de loi) = 15 333 hab./siège.

¹⁵¹ Ce qui est alors le cas de 74 communes des 88 concernées par le projet.

¹⁵² Extrait d'interview. *La Voix du Nord*, le 30/09/1966 : « Le gouvernement se donne un an pour réaliser les quatre métropole d'équilibre : Lille, Lyon, Bordeaux, Strasbourg ».

¹⁵³ Seules les CU de Lyon et de Lille sont concernées.

Les concessions partielles du gouvernement sur l'effectif du conseil

« Le problème sur lequel votre assemblée et le Sénat manifestent les divergences de vues les plus graves, est celui de la répartition des sièges du conseil de la communauté et du choix de leurs titulaires.

Je rappelle que, suivant en cela les propositions du gouvernement, l'Assemblée nationale avait, en première lecture, adopté un texte qui respectait deux principes essentiels :

- 1) le maintien d'un effectif raisonnable pour le conseil de communauté
- 2) la répartition des sièges entre les communes proportionnellement à leur population

Tant en première qu'en deuxième lecture, le Sénat, préoccupé d'assurer la représentation directe de toutes les communes de l'agglomération par un délégué au minimum, avait proposé successivement deux systèmes auxquels le gouvernement n'avait pu se rallier. Cependant, celui-ci, afin de montrer combien il était sensible aux arguments du Sénat, et en accord avec la commission des lois de votre assemblée et son rapporteur avait élaboré pour la deuxième lecture une modification du premier alinéa de l'art. 13 qui attribuait aux conseils des agglomérations comptant plus de 200 000 habitants 60 membres et 40 aux autres, ces chiffres étant majorés de 20 membres dans les agglomérations de plus de 50 communes¹⁵⁴.

Cette modification avait pour objet de faciliter un accord entre communes pour la répartition volontaire des sièges dans le cadre du paragraphe II de l'article 13 et sous certaines conditions de rendre possible dans tous les cas prévisibles, excepté Lille et Lyon, la représentation de toutes les communes.

Si le Sénat n'a pas cru devoir se rallier en 2^{ème} lecture à cette proposition, il semble que son rapporteur et les membres de la commission mixte paritaire n'y aient pas été insensibles, puisque le texte proposé conserve dans ses grandes lignes le mode de répartition suggéré par le gouvernement pour la formation des communautés urbaines non volontaires, en apportant à ce système quelques amendements qui ont trait à l'effectif du conseil, à la représentation des communes en cas de communauté volontaire, aux modalités de choix des délégués par les conseils municipaux, ainsi qu'à l'institution obligatoire de secteurs dans les agglomérations de plus de 50 communes. Afin d'aboutir à un texte de synthèse des opinions opposées des deux assemblées, le gouvernement avait donné accord au projet de la commission mixte paritaire et votre assemblée l'avait adopté dans sa séance du 9/12/66. Malheureusement, le Sénat a estimé qu'il ne pouvait suivre le vote émis par ses représentants au sein de la commission et a repoussé le texte proposé par elle. Le Gouvernement n'a pas l'intention de revenir sur son accord du 9/12 et vous demande d'accepter l'amendement proposé¹⁵⁵ ».

Par ailleurs, pour permettre cette fois-ci une représentation des petites communes toujours exclues par le quotient électoral, le gouvernement accepte la constitution de « secteurs électoraux », sur la suggestion de plusieurs parlementaires dont certains issus de son propre camp¹⁵⁶. Le principe de ces secteurs consiste à regrouper plusieurs petites communes afin qu'elles atteignent le quotient, ce qui offre la possibilité pour les maires concernés de désigner l'un d'entre eux pour les représenter au conseil. La constitution de secteurs électoraux est conditionnée dans le projet de loi à la passation d'un accord amiable entre élus sur la répartition des sièges et la composition des secteurs, en vertu duquel les grandes villes abandonnent quelques-uns de leurs sièges aux petites communes.

Extrait de l'article 15 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux CU

DU CONSEIL DE LA COMMUNAUTE URBAINE :

I - La communauté est administrée par un conseil composé de délégués des communes et qui comprend selon que la population municipale totale de l'agglomération compte 200000 habitants ou moins, 70 ou 50 membres.

Dans les agglomérations comportant plus de cinquante communes, ces chiffres sont respectivement portés à 90 et 70.

II - La répartition des sièges au conseil s'effectue par accord entre les conseils municipaux intéressés, à la majorité fixée à l'article 2 ci-dessus.

Cet accord, qui doit intervenir dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret fixant le périmètre de l'agglomération, est entériné par arrêté du préfet.

III - A défaut d'accord, la répartition des sièges s'effectue à la représentation proportionnelle au plus fort reste ; l'ensemble des communes dont la population municipale totale est inférieure au quotient obtenu en divisant la population municipale totale de l'agglomération sur la base du dernier recensement général, par le nombre de sièges à pourvoir, se voit attribuer un nombre de sièges calculé sur leur population globale.

IV - Les sièges attribués à chaque commune sont pourvus par le conseil municipal au scrutin majoritaire à deux tours ; un droit de vote plural peut être accordé par le conseil municipal à certains de ses membres¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Ce chiffre passera finalement à 90 à la faveur d'une ultime concession du gouvernement.

¹⁵⁵ Proposition de sous-amendement du secrétaire d'État à l'Intérieur, à l'issue du vote du texte par la commission mixte paritaire ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 880 024 art. 10.

¹⁵⁶ Cette proposition est en effet soutenue en particulier par le député-maire UNR de Tourcoing. Nous reviendrons sur les raisons de cette prise de position dans le chapitre suivant.

¹⁵⁷ Cette disposition singulière a été ajoutée par amendement pour faire face à l'hypothèse (restée d'école) de grandes communes qui, en raison de leur poids démographique dans l'agglomération, auraient plus de représentants au conseil de communauté que de conseillers municipaux.

Les sièges attribués à l'ensemble des communes, dont la population municipale totale est inférieure au quotient, sont pourvus au scrutin majoritaire de liste plurinominal à deux tours par un collège composé des maires des communes intéressées, convoqué par le préfet.

Pour l'application du précédent alinéa aux agglomérations comportant plus de cinquante communes, les sièges seront pourvus sur la base de secteurs électoraux qui seront délimités par décret en Conseil d'Etat ; la population de ces secteurs ne pourra être inférieure au sixième de la population globale des communes intéressées.

La prise en compte de considérations partisans et les interventions d'élus locaux gaullistes concernés par la réforme ne sont pas non plus étrangères à certaines évolutions du projet de loi.

3. La préoccupation permanente des effets de la réforme sur les rapports de force partisans

Dans les archives du ministère de l'Intérieur, nous avons pu recenser une bonne dizaine d'études/projections politiques – réalisées entre 1965 et 1967 par la Direction générale des affaires politiques avec l'aide des services des Renseignements généraux – consacrées à l'évaluation des conséquences politiques des différentes formules institutionnelles et électorales envisageables pour la composition de l'assemblée communautaire. Le nombre non négligeable de ces études s'explique par la multitude des dispositifs successivement envisagés, mais participe également à cette inflation, en ce que leurs résultats contribuent à réorienter les choix des gouvernants. Ainsi, nous avons déjà souligné combien l'opposition de la DGAP à l'introduction du suffrage universel direct joua un rôle décisif dans son abandon. Une de ses préoccupations majeures semble notamment d'éviter que la mise en place des CU ne renforce le poids des communes de banlieue et ne fragilise les villes-centre, ce qui aurait contredit les objectifs de la réforme, mais aurait également pu s'avérer contre-productif électoralement. C'est le sens explicite de la commande du directeur général des affaires politiques à ses services, au moment où sont lancées les premières études sur les futures structures d'agglomération, en octobre 1964 :

« [...] Les grands problèmes d'équipement technique et d'investissement dont bien des communes ne peuvent plus assumer la charge, seraient confiés à une nouvelle collectivité locale faite de l'agglomération de chaque grande ville et de sa banlieue. Cette nouvelle collectivité locale serait gérée par un conseil dont la moitié des membres serait élue au suffrage universel par toute la population de l'agglomération et pour moitié par les maires et les conseillers généraux des communes et des cantons qui le composeraient. Le problème qu'implique ce projet de réforme sur le plan politique est évident et il s'agit de savoir si les nouvelles agglomérations entraîneraient un déséquilibre important et grave par rapport à l'orientation politique des grandes villes actuelles. Selon certains, la supériorité démographique de la ville-centre sera suffisante pour que les communes rattachées n'aient pas un poids suffisant pour l'emporter dans l'orientation politique de l'agglomération nouvelle. Selon d'autres au contraire, les forces politiques souvent extrémistes des communes de banlieues s'ajoutant à des minorités politiques souvent importantes de même tendance dans les grandes villes, obtiendraient la majorité. Afin que le groupe de travail soit en mesure de poursuivre ses travaux et d'apprécier leur degré d'opportunité et de réalisme, il est donc indispensable qu'une étude politique soit effectuée par notre Direction générale et votre service. Pour répondre au vœu de la commission, je vous demande donc de faire examiner ce que serait l'orientation politique des agglomérations nouvelles qui se constitueraient autour des communes de plus de 50 000 habitants [...] ¹⁵⁸».

L'élargissement de la représentation des petites communes rurales a pu ainsi être perçu comme un moyen de servir une stratégie de bipolarisation du jeu politique local et de fragiliser les coalitions de Troisième force (Le Lidec 2001 : 369 et s.). Ce fut notamment le cas dans l'agglomération lilloise comme nous le montrerons plus loin. A l'inverse de leurs homologues des grandes villes associés à la SFIO (comme à Lille ou à Roubaix), les élus ruraux du MRP – bien implantés dans ces petites communes – se montrent plus favorables aux alliances électorales avec les élus de l'UNR¹⁵⁹. Une note du service régional des Renseignements généraux sur la composition politique prévisible d'un conseil de CU dans l'agglomération lilloise souligne d'ailleurs l'influence décisive en la matière du choix d'alliance que feront les élus centristes et toutes les incertitudes qui planent encore sur ce choix :

¹⁵⁸ Note du directeur général des affaires politiques et de l'administration du territoire du ministère de l'Intérieur à l'attention du sous-directeur, chef de service de l'organisation administrative et des affaires politiques, le 2 octobre 1964 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 880024 art. 11.

¹⁵⁹ Dans la mesure, notamment, où ils affrontent des candidats SFIO lors des élections municipales.

« Les tableaux ci-dessous n'offrent évidemment qu'un intérêt relatif. C'est surtout le cas pour les tableaux III et IV sur lesquels sont reportés les résultats des élections municipales en raison des alliances très diverses entre les partis qui rendent difficile un classement des voix par tendances. Ils font néanmoins ressortir une évolution du corps électoral et ils montrent que le choix de leurs alliances par le MRP et le CNI¹⁶⁰ pèserait très fort dans le scrutin.

[...] Les incertitudes qui pèsent tant sur la façon dont s'engagerait une campagne électorale sur le thème de la métropole, c'est-à-dire en définitive sur les alliances qui se noueraient, que sur le comportement même du corps électoral devant ce problème nouveau, permettent difficilement de donner un aperçu sur la composition d'une future assemblée, tendance par tendance. Il est seulement possible de tirer quelques conclusions générales :

- De toute façon, le Parti communiste ne pourrait pas prétendre jouer un rôle au sein de cette assemblée ;
- Le Parti socialiste ne pourrait espérer la dominer
- Pour le surplus, tout dépendra et des alliances que les partis ou les hommes accepteraient de sceller. Des alliances de type centre ou de "cartel des non" comparables dans leur esprit à celles qui ont été conclues lors des élections municipales de 1965 (dans la plupart des villes de Nord) pourraient donner une large majorité à la SFIO, au MRP et au CNI. Un mouvement d'opinion, analogue à celui qui a marqué les deux premières élections législatives, assurerait au contraire cette même majorité à l'UNR et à ses alliés de centre droit¹⁶¹ ».

Ajoutons pour finir que les préoccupations liées à la situation particulière de l'agglomération bordelaise – seul « fief » gaulliste parmi les quatre premières CU – ont joué un rôle certain dans l'élaboration du projet de loi. Les membres du gouvernement, parfois sous l'influence des pressions directes du président de l'Assemblée nationale, ont tout fait pour que la ville de Bordeaux ne puisse pâtir de la nouvelle institution et se retrouver en minorité au sein du conseil de CU¹⁶².

Un projet de loi taillé à la côte bordelaise ?

Note du DGAP du ministère de l'Intérieur à l'attention du DGCL, avril 1965¹⁶³.

« [...] S'agissant de la création éventuelle dans le cadre de l'agglomération bordelaise ou d'ailleurs de toute autre agglomération d'organismes nouveaux, tels que conseils ou comités d'élus, dotés de pouvoirs de décision en matière d'équipement envisagés par la commission Paira, je ne puis que renouveler les réserves déjà faites sur l'aspect politique des travaux de cette commission. En ce qui concerne l'agglomération bordelaise, qui réunit 21 communes d'une population de près d'un demi million, j'ai fait procéder à une étude sommaire de la composition du conseil d'agglomération tel qu'il serait institué par application d'un des projets retenus par la commission Paira [...]. Cette étude établie sur la base des élections municipales de 1965, qui tient compte de l'existence d'un front démocratique¹⁶⁴ en Gironde [...] fait ressortir que le conseil d'agglomération aurait une majorité opposée à celle du conseil municipal de Bordeaux. Ainsi, M. Chaban Delmas serait président de droit d'une assemblée qui s'opposerait à lui politiquement. Ces conclusions rejoignent d'ailleurs, en les accentuant, les résultats d'une étude précédente, faite sur la base des élections de 1959. Les réserves que j'avais formulées à l'époque sur les aspects politiques de la réforme proposée par la commission présidée par M. Paira conservent toute leur valeur ».

Note de J.-C. Chaban-Delmas à l'attention de Roger Frey, ministre de l'Intérieur, au sujet de l'avant-projet de loi sur les communautés urbaines, le 13 avril 1966¹⁶⁵.

« Objection discriminante au maintien des dispositions de l'art. 10 tel qu'il est projeté actuellement : Comment peut-on concilier la politique dite des métropoles et l'étouffement des grandes villes au sein d'agglomération dont elles constituent le noyau moteur et aussi l'élément le plus taxé en vue des réalisations communes ? Pourquoi renoncer à la règle de la représentation proportionnelle en fonction des populations communales ? Pourquoi les conseils de communauté ne seraient-ils pas constitués en application de cette règle ? Une telle solution ne serait certainement pas critiquable au nom des principes. De plus, à l'occasion de cette réforme, ne serait posé aucun problème politique insoluble et notamment pas à

¹⁶⁰ Centre national des indépendants.

¹⁶¹ Service des Renseignements généraux, note sur la représentation politique éventuelle de la métropole du Nord, 20/09/1965. Archives départementales du Nord : 1008W105.

¹⁶² Les dispositions de la loi sur les CU ne suffiront pas à éviter cette situation, puisqu'en 1977, dans la foulée de la « vague rose » des élections municipales, la CU de Bordeaux est conquise par une majorité de gauche. Le gouvernement s'empresse dès le 22/07/1977 de faire voter un amendement de circonstance, qui ajoute une nouvelle condition de majorité, indispensable pour l'adoption de toutes les décisions importantes. La majorité requise doit nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée. Bordeaux dispose ainsi d'une assurance sur mesure contre les choix opérés par le conseil de communauté qui pourraient contrarier ses intérêts (Ribot 1993 : 100).

¹⁶³ Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 880024, art. 11.

¹⁶⁴ C'est-à-dire d'une alliance SFIO/PC.

¹⁶⁵ Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 770319 art. 48.

Bordeaux dont la communauté urbaine, selon les propositions faites serait constituée politiquement à l'inverse du conseil municipal du chef lieu de la Gironde ».

[Il propose ensuite une nouvelle rédaction de l'art. 10] : « L'effectif du conseil est fixé par référence à la population des communes membres, à raison d'un représentant par tranche de 10 000 habitants, étant entendu que pour les communes de population inférieure, leur représentation sera assurée par le maire ».

A l'instar de la composition de l'assemblée, nous allons voir que le travail de délimitation du territoire des CU soumet les mythes fonctionnels de l'intercommunalité à rude épreuve.

C. Un territoire « optimal »... à géométrie variable

« Quand une interprétation de l'histoire place ainsi au premier plan le facteur spatial au point de vouloir comprendre la grandeur ou la petitesse des royaumes, la concentration ou la dispersion des populations, la mobilité ou la stabilité des masses, etc., comme les facteurs de toute vie historique, découlant pour ainsi dire de l'espace, la nature spatiale inévitable de tous ces ensembles court alors le danger d'être confondue avec leurs causes positives efficaces ».

Georg Simmel, *Sociologie. Etude sur les formes de la socialisation*, Paris, PUF, 1999, p. 599.

Le « facteur spatial » – dont Georg Simmel conteste le statut de variable causale indépendante des phénomènes historiques dans l'extrait cité – est au cœur de la rhétorique réformatrice en matière d'intercommunalité. Ses porte-parole invoquent en effet constamment l'existence d'un territoire fonctionnel – l'agglomération – qui dicterait ses besoins et justifierait la création d'institutions nouvelles ajustées à cette échelle¹⁶⁶. Un extrait du rapport de synthèse du groupe de travail Paira illustre ce processus de naturalisation/réification de l'agglomération qui précède la plupart du temps l'apologie de la réforme :

« L'agglomération est une unité urbaine, d'ordre géographique, économique et humain, inscrite dans les faits à laquelle ne correspond aucune unité administrative organique mais une simple addition de collectivités : communes, souvent nombreuses, complétées parfois d'organismes intercommunaux. Le problème de structure administrative consiste à trouver l'institution susceptible, d'une part de prendre la responsabilité des aménagements et des équipements urbains essentiels, d'autre part d'assurer la gestion des services publics locaux qui intéressent l'ensemble de l'agglomération, afin d'établir ainsi l'unité administrative qui fait actuellement défaut¹⁶⁷ ».

Dans les discours réformateurs, l'existence d'un « optimum dimensionnel » sur lequel devraient se caler les organisations politico-administratives locales fait donc souvent figure de postulat de départ (Mény 1990), même si les contours de ce territoire sont rarement précisés, en dehors du recours à la notion générique et protéiforme d' « agglomération ». Un bref retour sur les définitions successives de l'agglomération lilloise entre 1960 et 1968 (date d'installation de la communauté urbaine) suffit pourtant à montrer toutes les contingences et controverses qui s'attachent à une telle entreprise¹⁶⁸, loin des évidences fonctionnalistes d'un introuvable optimum territorial.

1. Les définitions successives du périmètre de l'agglomération lilloise

Nous l'avons déjà dit, c'est au nom de la rationalisation de la gestion urbaine que les réformateurs justifient la création des communautés urbaines. A ce titre, le territoire de ces dernières est présenté comme la traduction d'un certain nombre d'évidences techniques et fonctionnelles incontournables, et non comme la conséquence d'options discutées et discutables. C'est encore plus

¹⁶⁶ B. Jouve et C. Lefèvre (1999 : 17) signalent que cette conception réformatrice, présente également aux Etats-Unis à la même époque, s'affronte là-bas aux tenants de l'école des choix publics qui prétendent « qu'il n'existe pas un territoire fonctionnel, mais au contraire, une multiplicité de territoires fonctionnels selon le bien public considéré ». Cette conception ne trouve pas son pendant dans le contexte réformateur français de l'époque mais connaîtra un succès plus tardif avec l'exaltation des « territoires de projet » à partir des années 1980, consacrée par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement des territoires de 1995 et la création des Pays.

¹⁶⁷ Extrait du rapport de synthèse de la commission Paira, *op. cit.*

¹⁶⁸ Sur la pluralité des cadres spatiaux invoqués dans la définition de la métropole, voir également Pierre Bruyelle (1991 : 9-10).

vrai quand il s'agit pour les acteurs de la réforme de justifier *a posteriori* les choix effectués et de fermer la porte aux éventuelles contestations qui pourraient survenir, comme c'est le cas dans cette lettre du préfet du Nord aux élus locaux :

« [...] La CU groupe de façon obligatoire, mais non arbitraire, un certain nombre de communes incluses dans le périmètre d'une métropole et confie à des représentants de ces communes considérées comme collectivités de base, la gestion de certains équipements et la détermination des grandes options métropolitaines. *La délimitation d'une métropole est une question de fait pour une grande part. Elle résulte de l'application de critères objectifs qui laissent peu de place à l'appréciation.* En ce sens, si le groupement des communes est bien obligatoire, il n'est nullement arbitraire¹⁶⁹ ».

De l'analyse des documents d'archives disponibles sur la constitution de la CUDL ressort pourtant une toute autre impression, d'où affleurent les multiples hésitations et revirements qui ont jalonné ce processus. Nous ne résistons pas à la tentation de citer un extrait d'une note retrouvée parmi les archives du ministère de l'Intérieur, tant elle sonne comme un démenti apporté à la lettre préfectorale :

« Au sud et au sud-est, la délimitation du périmètre présente évidemment un caractère arbitraire. Il y a de toute évidence une vaste zone rurale qui n'est pas concernée, mais en bordure des agglomérations INSEE, toute une série de communes, actuellement rurales, serviront de support au développement résidentiel ou aux équipements généraux. La frontière entre ces deux zones est évidemment imprécise puisqu'il s'agit de perspectives à long terme. Le choix effectué, appuyé sur le schéma de structure, pourra être contesté par les responsables de ce secteur mais les arguments qu'ils pourront avancer seront certainement tout aussi contestables¹⁷⁰ ».

La dernière partie de l'extrait cité est exemplaire : l'auteur concède le relativisme qui caractérise les critères de définition du périmètre communautaire mais constitue celui-ci en argument également opposable aux contre-projets des élus locaux, s'ils venaient à le contester au nom de la rationalité. Pour comprendre cette note « nominaliste » – qui continue cependant de revendiquer un monopole bureaucratique dans la fabrication de la rationalité administrative, fût-elle relative – il faut revenir un instant sur les fluctuations incessantes des limites de l'agglomération lilloise, regroupant entre 37 et 128 communes selon les définitions proposées.

Les premières réflexions en matière de planification urbaine commencent par remettre en cause la définition « scientifique » de la métropole proposée par l'INSEE¹⁷¹, regroupant les 37 communes des deux agglomérations de Lille et de Roubaix/Tourcoing. Elles lui reprochent une insuffisante prise en compte prospective des besoins d'extension futures liés à l'urbanisation et plaident, comme dans cette note de la DGCL, pour une appréhension spatiale plus dynamique et prospective :

« Il n'existe aucune définition législative ou réglementaire de l'agglomération urbaine. L'INSEE a délimité en 1961 des agglomérations multi-communales en utilisant des critères d'urbanisation de caractère scientifique. Ce travail est dépassé. Même l'application de ces critères donnerait aujourd'hui des résultats différents. Mais surtout la communauté urbaine se place dans une hypothèse dynamique et non pas statique. C'est pourquoi les travaux menés par le groupe central de planification urbaine pour servir de base à l'établissement du plan de modernisation et d'équipement ont semblé préférables. L'agglomération ne doit pas être limitée à la zone purement urbanisée ; elle doit englober le territoire sur lequel son extension est prévue ; mais son périmètre ne saurait être non plus trop étendu car la communauté remplit des fonctions d'administration et sert de base à la péréquation financière¹⁷² ».

¹⁶⁹ Lettre de 1967, sans date. Archives départementales du Nord : 1008W106.

¹⁷⁰ Note intitulée « Délimitation du périmètre communautaire et examen des problèmes posés par cette délimitation ». Enquête sur la création de la CU du Nord, sans date. Archives du ministère de l'Intérieur ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 1991 0088 art. 2.

¹⁷¹ Rappelons que l'INSEE définit l'agglomération comme une zone de concentration urbaine dépourvue de solution de continuité. Cette définition exclut donc les communes périurbaines séparées des villes principales par des espaces non bâtis.

¹⁷² « Les communautés urbaines », Note sans auteur, archives de la DGCL, le 28/04/1966 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 19770375 art. 49.

Carte n°1. Les communes composant l'arrondissement de Lille et la CUDL¹⁷³



Source : Pierre Bruyelle (1991 : 6).

On remarque au passage que la recherche de l'optimum dimensionnel semble ici se muer en une recommandation beaucoup plus floue, préconisant l'adoption d'un territoire qui ne « saurait être » ni « trop limité », ni « trop étendu ». A rebours de la rhétorique faisant du périmètre communautaire une évidence fonctionnelle, force est de constater que c'est au gré des différentes études d'urbanisme et de leurs partis pris d'aménagement successifs que se redéfinissent les frontières de l'agglomération lilloise.

Le groupement d'urbanisme constitué au début des années 1960 préconise ainsi un développement urbain concentrique autour des quatre principaux pôles urbains de l'agglomération lilloise (Lille, Roubaix, Tourcoing et Armentières¹⁷⁴) et retient dès lors comme définition de celle-ci un territoire de 65 communes. Le schéma de structure pour le plan de modernisation et d'équipement élaboré en 1964, sous la conduite de l'urbaniste Henri Bernard, propose au contraire un

¹⁷³ Trait le plus épais sur la carte.

¹⁷⁴ Nous reviendrons sur la formation urbaine de l'agglomération lilloise et sur cette spécificité multipolaire dans le chapitre suivant.

développement urbain linéaire, le long d'un axe nord-est / sud-est. En raisonnant de la sorte, il exclut la région d'Armentières et toute la partie ouest de l'agglomération du territoire de la métropole Nord (qui ne comporte plus que 56 communes) mais y inclut la partie rurale des Weppes située au sud-ouest¹⁷⁵. Le groupe de travail Paira envisage quant à lui le périmètre de l'arrondissement tout entier (128 communes) comme cadre de réflexion lors de ses premières réunions. Cette préférence pour la réactivation d'une solution héritée, déjà éprouvée par l'usage dans un autre contexte (Rose 1990), montre une nouvelle fois les limites de l'approche fonctionnaliste de la délimitation du territoire communautaire.

Toutes ces évolutions ne sont pas sans susciter une certaine confusion chez les acteurs impliqués dans la réforme des structures intercommunales, poussant le préfet à demander une clarification au ministre de l'Intérieur et ce dernier à lui répondre :

« Vous m'avez rendu compte de la très grande confusion qui règne encore en ce qui concerne la définition de l'aire géographique de la métropole du Nord à la veille de l'examen des problèmes relatifs à son organisation et à son développement par le groupe central de planification urbaine. Vous avez souligné qu'il convenait de définir sans tarder cette aire. Compte tenu des précisions qu'apporte votre rapport, précisions qui viennent confirmer les éléments d'appréciation que je possédais déjà, je tiens à vous informer que je partage votre point de vue sur l'opportunité de considérer l'arrondissement de Lille comme l'aire géographique de la métropole régionale du Nord¹⁷⁶ ».

Cette proposition de périmètre ne sera pas définitive puisque le territoire communautaire comportera finalement 88 communes (et non 128), solution médiane entre les différentes options disponibles qui présente d'autres avantages aux yeux des réformateurs¹⁷⁷.

Si le schéma de structure de Henri Bernard fut souvent invoqué pour justifier le resserrement du territoire communautaire aux zones de programmation du Plan¹⁷⁸ et l'abandon de l'hypothèse haute (128 communes), d'autres espaces lui ont été greffés qui expliquent que le périmètre comprenne finalement 88 communes et non 56. C'est ici que sont intervenus différents arbitrages politiques.

Où il est question des évolutions du périmètre communautaire lors d'une réunion entre les hauts fonctionnaires chargés de la réforme

[...] M. Loubert [Urbaniste polytechnicien chargé de mission sur la mise en place des CU] : « Je rappelle qu'à l'origine, on avait envisagé les études sur la métropole au niveau de l'arrondissement de Lille et qu'ensuite, on a cherché une délimitation plus restrictive, tout en permettant de réserver les espaces nécessaires au développement à long terme de l'agglomération. On est obligé déjà de prendre comme noyau l'ensemble des trois agglomérations de Lille-Roubaix-Tourcoing, compte tenu des premières études concernant le schéma de structure qui avaient donné comme axe préférentiel l'axe sud-ouest en direction de La Bassée [commune située aux confins de la partie sud-ouest du territoire communautaire] (solution finalement entérinée à la fois par les instances nationales au niveau du groupe central de planification urbaine et acceptée localement). Il fallut incorporer cet axe de développement dans le périmètre de la métropole. Ceci entraînait automatiquement un problème concernant la partie qui se trouvait encadrée entre la frontière et cet ensemble urbain. [...] On était arrivé à une délimitation tournant autour de 80, 90 communes. Le problème est que les limites précises, que ce soit au sud ou à l'ouest, ne répondent pas évidemment à des critères incontestables. Une commune située à l'est ou au sud, à la frontière, peut toujours bien sûr considérer qu'elle aurait eu intérêt à être dans le périmètre ou considérer qu'elle aurait pu être à l'extérieur et il n'y a pas d'argument incontestable disant "c'est sûrement à l'intérieur ou c'est sûrement à l'extérieur".

[...]

M. Pallez [DGCL au ministère de l'Intérieur]: Est-ce qu'au cours des débats parlementaires, vous estimez qu'il y aura, de la part des parlementaires, des demandes précises de modifications ?

¹⁷⁵ Lettre adressée par le rapporteur général du Programme de modernisation et d'équipement au préfet du Nord, le 19/03/1965 ; archives départementales du Nord : 1008W106.

¹⁷⁶ Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet du Nord, 2/08/1965 ; archives départementales du Nord : 1008W113.

¹⁷⁷ Elle est la moins favorable *a priori* à la SFIO comme nous le verrons ensuite.

¹⁷⁸ Le schéma de structure d'Henri Bernard prévoyait un développement urbain de l'agglomération sur un axe nord-est/sud-ouest qui conduit les réformateurs à intégrer de nombreuses communes rurales au territoire communautaire dans cette perspective. Ironie du sort (coutumière en matière de planification urbaine), les prévisions et le parti pris d'aménagement et de ce schéma furent remis en cause quelques années à peine après la création de la CU. Le territoire rural du sud-ouest resta largement rural et ne fit l'objet d'aucun des investissements majeurs qui avait justifié son inclusion dans le territoire communautaire. Sur la remise en cause permanente des prévisions des planificateurs urbains par la réalité, voir les commentaires de Michel Amiot (1986) et Christian Topalov (1997) sur la thèse pionnière de Maurice Halbwachs (1909), consacrée à la dynamique des expropriations urbaines à Paris.

M. Le préfet : Aucune réaction jusqu'à présent. Les parlementaires vont étudier l'affaire. Ils ont plutôt tendance à faire ajouter des communes¹⁷⁹. Ils penseront à leur influence. Mais les communes elles-mêmes vont peut-être avoir à réfléchir sur le coût des équipements et nous ne savons pas si les maires agiront dans le même sens. Les maires de communes rurales du nord de l'arrondissement ont voulu faire partie de la métropole parce qu'ils ont eu peur de voir leur commune pâtir d'une situation géographique qui les coincerait entre la métropole et la Belgique¹⁸⁰».

La volonté de ne pas aboutir à un périmètre trop étendu et certaines considérations partisans (puisque'il était *a priori* le moins favorable aux gaullistes) ont ainsi conduit le groupe de planification centrale à rejeter l'hypothèse d'un territoire communautaire calé sur l'arrondissement, qui avait pourtant les faveurs du préfet du Nord si l'on en croit le procès verbal d'une réunion de la commission d'enquête sur le périmètre communautaire :

«[...] En ce qui concerne le sud, M. le préfet avait proposé toutes les communes faisant partie de l'arrondissement de Lille. Ces propositions n'ont pas été acceptées par le ministère de l'Intérieur et le groupe central de planification urbaine. Seclin et toutes les communes du Sud se trouvaient exclues. Ultérieurement, la CCI de Lille a proposé d'implanter une zone industrielle à Seclin. C'est pour cette raison que cette commune a été incluse dans la métropole, à la suite d'une nouvelle délibération du groupe central de planification urbaine. Si les propositions initiales de M. le Préfet avaient été acceptées, Phalempin [commune forestière limitrophe du territoire de la CU, située à une dizaine de kilomètres au sud de Lille] aurait été incluse dans le périmètre. Il n'est pas possible d'ajouter d'autres communes actuellement car il faudrait recommencer l'enquête. Par contre, il ne paraît pas opportun de retrancher la ville de Seclin et les diverses communes qui ont sollicité leur retrait du périmètre. M. le Préfet conclut en demandant que le périmètre proposé soit maintenu dans son intégralité¹⁸¹».

La mention dans ce procès-verbal du rôle apparemment décisif de la CCI dans l'inclusion d'une commune indique également que des interventions ponctuelles ont pu faire évoluer le périmètre communautaire à la marge¹⁸².

Soulignons pour finir que la définition du périmètre communautaire se joue avant le vote du projet de loi, durant l'année 1966. La commission d'enquête¹⁸³ installée au début de l'année 1967 afin de « consulter » les acteurs locaux sur le périmètre proposé et d'envisager d'éventuelles modifications, se contentera de l'entériner¹⁸⁴, y ajoutant simplement une 89^{ème} commune qui en avait fait la demande¹⁸⁵. Si cette enquête n'eût donc aucune incidence sur la définition du périmètre communautaire¹⁸⁶, elle présente néanmoins un réel intérêt pour le chercheur. En recueillant les avis contrastés des institutions consultées (communes, département, CCI, associations professionnelles ou syndicales) sur le bien-fondé du périmètre proposé et leurs suggestions alternatives, elle atteste en quelque sorte de la relativité de l'optimum dimensionnel, fonction des intérêts et des enjeux singuliers qu'investissent les différents acteurs dans la définition d'un territoire.

¹⁷⁹ Le préfet fait ici référence à l'intervention du député M. Schumann qui contribua à modifier sensiblement le périmètre communautaire en faisant inclure les communes de son secteur. Nous revenons sur ce point ensuite.

¹⁸⁰ Compte-rendu d'une réunion du 11 juin 1966 en préfecture du Nord, Archives départementales du Nord : 1008W107.

¹⁸¹ Extrait du procès-verbal de la commission d'enquête sur la CU, le 23/06/1967 en Préfecture ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 770375 art 54.

¹⁸² Nous avons par exemple retrouvé dans les archives départementales le compte-rendu (non daté) d'une réunion entre le préfet du Nord et le maire de Nieppe (commune contiguë à celle d'Armentières, située au nord-ouest de l'agglomération), qui mentionne la réticence de ce dernier à être intégré à la CU, insistant sur les liens de sa commune avec le dunkerquois ; Archives départementales du Nord : 1008W106.

¹⁸³ Composée exclusivement de hauts fonctionnaires (cinq en tout), représentant différentes administrations déconcentrées (IGA, INSEE, Ponts et chaussée, Génie rural, Eaux et forêts, Enseignement supérieur), elle ne disposait en outre que d'un mois et demi pour présenter ses conclusions.

¹⁸⁴ Sans qu'il soit possible d'expliquer pourquoi faute d'investigations en ce sens, notons néanmoins que la situation fut sensiblement différente dans la CU de Lyon où le nombre de communes incluses dans le périmètre communautaire passa de 44 à 56 communes à l'issue du travail de la commission d'enquête.

¹⁸⁵ Il s'agit de la commune rurale d'Erquinghem-les-Lys qui invoqua la crainte de se trouver isolée dans le secteur de l'Armentiérois.

¹⁸⁶ Atteignant en cela son but qui consistait à légitimer « rationnellement » les choix effectués.

2. Optimum territorial et optimisation électorale

La démonstration du primat de l'approche constructiviste sur les hypothèses fonctionnalistes pour comprendre la formation du territoire communautaire fait de la délimitation de ce dernier un problème de recherche. Il s'agit d'une part d'expliquer comment le périmètre communautaire passe des 56 communes du schéma de structure Bernard aux 88 de la loi de décembre 1966 et, d'autre part, pourquoi les réformateurs n'ont pas poussé la logique de l'extension jusqu'aux 128 communes de l'arrondissement, comme le réclamaient certains acteurs¹⁸⁷. Comme pour la composition du conseil, l'interférence permanente entre les desseins fonctionnels et les enjeux partisans est pour beaucoup dans la solution intermédiaire finalement retenue.

Dès les premières réunions du groupe de travail Paira, des projections politiques sont de nouveau réalisées par la DGAP, pour essayer d'évaluer les incidences des différents scénarios de découpage envisagés sur la majorité politique de la future institution.

Une étude des Renseignements généraux sur les effets politiques des différentes hypothèses de périmètres envisagés pour la communauté urbaine de Lille

[Les projections sont réalisées à partir des résultats aux élections municipales de 1965 et sur la base d'un conseil composé pour moitié de maires et pour l'autre moitié d'élus au suffrage universel, conformément aux premières propositions du groupe de travail Paira]

« Mais quelle sera exactement l'étendue de la future métropole ? Cinq hypothèses sont à l'étude et doivent être prises en considération. Aussi, pour savoir quelle pourra être la représentation politique au sein du futur conseil, faut-il toutes les envisager, et cet examen permettra peut-être de déceler quelle sera celle, qui, sous l'angle de la représentation politique, pourrait être considérée comme la plus satisfaisante.

[...]

Hypothèse 1 : Périmètre de l'agglomération INSEE, 37 communes.

[...] Composition globale du conseil : La coalition SFIO-MRP-CNI pouvant remporter les 24 sièges réservés aux membres élus, la SFIO ayant par ailleurs 8 autres sièges et le MRP 9, ces deux partis seront de loin dans cette hypothèse les plus fortement représentés. Le rôle du MRP apparaît donc comme dominant, tant par son attitude propre que par les alliances que ce parti décidera de conclure.

Hypothèse 2 : Concerne les 37 communes plus 6 autres dont Halluin et Lesquin. [...] Seule une alliance UNR-CNI, la SFIO étant elle-même isolée, serait éventuellement susceptible de remporter les vingt sièges des élus, mais cette possibilité est assez invraisemblable dans les conditions politiques, nationale et locale, actuelles. Pour qu'une telle alliance puisse l'emporter, il lui faudrait le concours du MRP, ce qui est plus qu'invraisemblable présentement. Le MRP reste l'élément déterminant pour la composition du Conseil.

Hypothèse 3 : Il s'agit de prendre en considération les 43 communes de l'hypothèse n°2 et d'y adjoindre les 13 communes du sud-ouest de l'arrondissement en direction de La Bassée. Cette hypothèse qui couvre territorialement l'ensemble retenu par M. Bernard dans son projet de métropole comprend ainsi 56 communes regroupant plus de 800 000 habitants, ce qui fait passer la représentation au conseil à 51 membres dont 26 maires. [...] Résultats identiques à l'hypothèse précédente.

Hypothèse 4 : La zone concernée présentement recouvre 79 communes à savoir les 56 communes précédemment retenues plus les communes du canton d'Armentières, 10 du canton de Lannoy et 4 de celui de Seclin. (...) Dans cette circonscription plus vaste, aucune formation politique ne détient, là encore, la majorité. Il faut donc envisager les regroupements possibles. L'alliance UNR-MRP-CNI obtiendrait vraisemblablement une assez large majorité. Par contre, toujours pour cette même zone, le regroupement SFIO-MRP et CNI, tout en disposant d'une large avance sur le seul groupe UNR et affiliés (Républicains indépendants, modérés) n'atteindrait vraisemblablement pas la majorité absolue. [...] La position que prendra le MRP reste donc dominante.

Hypothèse 5 : Il s'agit de prendre en considération l'ensemble de l'arrondissement de Lille, avec ses 128 communes. [...] Les données enregistrées dans l'hypothèse précédente doivent être reprises ici mais avec une nuance : si dans le cas précédent l'alliance SFIO-MRP-CNI n'était pas assurée de la majorité absolue, elle pourrait l'être dans le cadre électoral de l'arrondissement car l'influence de deux personnalités, M. A. Laurent, SFIO, et M. Marceau Laurent, SFIO également, conseiller général et député, dans la partie sud de l'arrondissement, envisagée pour la première fois dans ces études pourrait être déterminante dans ce cas.

Dans cette hypothèse, l'initiative paraît revenir autant à la SFIO qu'au MRP. En effet, celui-ci peut en s'alliant avec l'UNR, former le groupe le plus important au conseil mais non majoritaire et la SFIO a ici une position assez forte pour être sollicitée par les autres formations et être le parti dont les choix seront déterminants.

En guise de conclusion provisoire, il semble possible de tirer quelques enseignements de ces données [...].

Les quatre premières hypothèses présentent en commun ce trait que le MRP se trouve en position d'arbitre [...] les alliances qu'il peut décider de faire s'avérant décisives. En effet, dans les quatre hypothèses envisagées, il n'en est pas dans les

¹⁸⁷ Dès 1969, soit un an à peine après la création de la CU, les fonctionnaires de l'agence d'urbanisme suggèrent dans leur « livre blanc » préfigurant le schéma directeur (1969 : 112) d'étendre le périmètre communautaire à celui de l'arrondissement.

alliances éventuelles qui puissent être majoritaires sans le concours du MRP. En fonction de la situation politique actuelle, la plus vraisemblable serait une alliance SFIO-MRP-CNI, l'apport MRP donnant à celle-ci l'assurance d'une confortable majorité. Il faut néanmoins noter que dans l'hypothèse n°4 (Lille-Roubaix-Tourcoing-Armentières), la possibilité d'un rapprochement MRP-UNR n'est pas à exclure à l'heure présente sous l'impulsion de M. Maurice Schumann, une telle liste pouvant représenter avec le concours des ALIM¹⁸⁸, approximativement la majorité des membres désignés et élus du futur conseil. C'est donc à l'égard du MRP, de ses dirigeants et de son électorat qu'un effort tout particulier devrait être fait puisque les choix et alliances de ce parti seront décisifs. Si la future métropole devait recouvrir l'aire géographique de l'actuel arrondissement chef lieu, solution qui paraît devoir être choisie dans l'état actuel des choses, les problèmes de la composition politique de son futur organe représentatif se poseraient en termes un peu différents. En effet, dans ce cas, la pression de la SFIO (maires et électorat) est nettement plus sensible. Sur les 26 maires appelés à siéger, la SFIO est assurée d'avoir environ 22 à 23 représentants ; pareillement, l'électorat SFIO est proportionnellement plus important dans ce cas que dans les études précédentes. Il semble donc nécessaire, sous réserve de travaux plus approfondis, de dire qu'en l'occurrence, la SFIO peut jouer un rôle d'arbitrage important, le MRP gardant, toutefois, une forte influence. C'est donc en se basant sur ces deux partis que toute stratégie électorale devra être établie dans cette dernière hypothèse¹⁸⁹ ».

Les études de ce type ont certainement joué un rôle non négligeable dans l'abandon du périmètre de l'arrondissement qui apparaissait privilégié lors des premières réunions du groupe de travail Paira. Si l'étude citée insiste sur l'influence déterminante – dans toutes les configurations – des choix d'alliance du MRP, la solution la plus étendue y est néanmoins présentée comme la plus favorable à la SFIO. Coïncidence ou non¹⁹⁰, toujours est-il que le groupe de travail Paira abandonne sans raisons apparentes l'hypothèse n°5 pour se concentrer rapidement sur le périmètre plus restreint de l'hypothèse n°3, proche de l'ensemble de 56 communes retenu par l'urbaniste Henri Bernard pour son schéma de structure. Ce n'est que sous l'influence de Maurice Schumann – député MRP de ce secteur favorable à un rapprochement avec les gaullistes –, qu'y fut adjoint le territoire de la vallée de la Lys (situé au nord-ouest de l'agglomération), juste avant l'élaboration du projet de loi. C'est au final un périmètre communautaire plus proche de l'hypothèse n°4 qui est retenu, considéré dans l'étude citée comme la plus favorable à un éventuel rapprochement entre le MRP et l'UNR et à une pondération de l'influence de la SFIO. Il semble donc que l'inclusion au sein de la CU de ce territoire rural, non concerné par les principaux projets d'infrastructure, ne doive rien au hasard. L'influence de Maurice Schumann auprès des dirigeants gaullistes¹⁹¹ et son intérêt personnel à l'inclusion de son secteur d'influence dans la CU rencontre les anticipations électorales et les velléités de « *gerrymandering* » de ces derniers. Profitons-en pour préciser que ces manoeuvres, plus qu'une conquête immédiate de l'institution intercommunale – assez improbable étant donné l'état du rapport de force partisan – ont semble-t-il surtout cherché à limiter la domination de la SFIO et à préparer les échéances suivantes, en favorisant la constitution d'un pôle gaulliste/démocratie chrétienne.

Les élus socialistes de la métropole Nord ne s'y trompent d'ailleurs pas au moment de répondre à l'enquête sur le périmètre communautaire, puisqu'ils proposent presque systématiquement que les communes de la vallée de la Lys soient retirées du périmètre communautaire¹⁹². Le préfet du Nord décrypte l'enjeu politique de cette position dans son compte-rendu des résultats de l'enquête au ministre :

« 8 communes dont les municipalités sont à majorité socialiste proposent d'exclure les communes du Nord-ouest, c'est-à-dire celles de la vallée de la Lys, sous prétexte qu'elles seront peu intéressées avant longtemps pour les grands travaux d'équipements. Par contre, le conseil municipal de Lomme, tout en proposant cette exclusion, souhaite une extension au sud, en incluant 8 communes supplémentaires. En réalité, l'aspect politique de cette position est patent et l'argumentation servant de fondement à cette attitude n'est pas à prendre particulièrement en considération¹⁹³ ».

¹⁸⁸ Action locale et intérêt municipal. Sigle utilisé pour qualifier les maires non inscrits.

¹⁸⁹ Mai 1965 ; Archives départementales du Nord : 1008W113.

¹⁹⁰ Nous n'avons retrouvé aucune trace de justification de ce changement de position à l'égard du périmètre communautaire dans les archives du groupe de travail.

¹⁹¹ Dès novembre 1965, M. Schumann s'inquiète de l'isolement de la vallée de la Lys et demande son inclusion dans la future communauté urbaine. Lettre de Maurice Schumann au préfet du nord, le 26/11/1965 ; Archives départementales du Nord : 1008W106.

¹⁹² Voir les délibérations des conseils municipaux de Lomme et de Roubaix en ce sens, le 12 juin 1967. Archives départementales du Nord : 1008W113.

¹⁹³ Lettre du préfet du Nord au ministre de l'intérieur, enquête préalable à la constitution de la CU, 17/07/1967 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 770375 art 54.

La délimitation du territoire communautaire et de ses confins semble donc osciller entre les prescriptions réformatrices qui lui impriment certains traits (comme l'inclusion du territoire rural des Weppes au nom de la réalisation du schéma de structure) et la prise en compte des objectifs de consolidation des positions partisans gouvernementales. Le choix d'un périmètre relativement étendu de 88 communes semble plutôt relever de ces derniers, quitte à hypothéquer la viabilité de la nouvelle institution.

Paradoxalement, les conséquences du périmètre retenu sur le coût d'exercice des compétences communautaires ou sur la gestion des futurs équipements furent en effet des paramètres complètement absents des débats sur le « périmètre optimal ». De sorte que l'Inspection générale de l'administration, quand elle rend son rapport sur la CU de Lille quelques années plus tard (1970 : 3) insiste lourdement sur les conséquences préjudiciables de ce choix d'un large périmètre¹⁹⁴ sur la mise en place de l'institution :

« A coup sûr, la mise en route, le fonctionnement de la communauté urbaine, ses problèmes financiers auraient été rendus plus faciles si la CU avait pu dans une première étape, restreindre ses activités opérationnelles à un nombre de communes plus restreint et moins hétérogènes¹⁹⁵ ».

En guise d'optimum territorial, la réforme accouche d'un périmètre négocié, qui tente de prendre en compte la réalisation des objectifs du Plan sans hypothéquer les chances d'éventuelles conquêtes partisans de la majorité gouvernementale. La fluctuation des objectifs et du contenu de cette réforme emblématique de l'entreprise modernisatrice semble relativiser l'emprise et la force d'un « référentiel modernisateur » (Muller 1982, 1995), qui trouve ses limites dans la pluralité des raisons d'agir des acteurs impliqués dans la réforme et dans l'évolution de leurs objectifs en fonction du contexte d'action et d'interaction.

Section 3. La stratégie incrémentaliste des réformateurs et ses revers

Confrontés à la résistance des élus locaux et aux compromis du gouvernement, les réformateurs optent, avec la création des CU, pour une stratégie de transformation incrémentale de l'ordre institutionnel local. Loin d'être considérées comme un aboutissement en soi, ces nouvelles institutions sont en effet conçues comme la première étape acceptable d'un processus de réforme qui devra se poursuivre et s'approfondir dans le temps¹⁹⁶. Cette stratégie parie ainsi sur un développement endogène des CU dans le sens d'un renforcement progressif de l'intégration intercommunale, qui les rapprocherait progressivement de l'idéal réformateur de la fusion sans avoir besoin pour cela de recourir à des moyens coercitifs ou de supprimer les anciennes structures. Elle s'apparente en cela aux « politiques constitutives », dans le sens que Patrick Duran et Jean-Claude Thoenig donnent à cette notion (1996 : 602) :

« L'Etat mobilise autrui [...] en construisant des lieux et des opportunités spécifiques d'échange, mais sans remettre en cause les anciennes institutions [...]. En d'autres termes, les politiques constitutives sont activées dans l'espoir qu'à travers elles se créeront des fenêtres d'opportunité pour de l'action collective ».

L'ambiguïté souvent soulignée du projet de loi et de ses intentions (Bodiguel et Kessler 1968, Médard 1968) est inhérente aux multiples compromis dont il est issu et découle de cette stratégie incrémentaliste qui tend à brouiller la perception des objectifs ultimes de la réforme (A). Le changement de contexte politique et institutionnel qui survient à la fin des années 1960 oblige

¹⁹⁴ La superficie de la CU de Lille est de 644 km². Elle est 13 fois supérieure à celle de Lyon et 13,6 fois à celle de Bordeaux.

¹⁹⁵ Extrait du rapport de l'inspection générale de l'administration sur la CU de Lille, 1970 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 900467 art. 71.

¹⁹⁶ Nous rejoignons ici le diagnostic de M.-C. Kessler et J.-L. Bodiguel (1968 : 277) qui insistent également sur cette dimension temporelle : « En ce sens, la loi sur les CU est éminemment politique, car elle ne retient pas toujours les solutions les plus propres à aboutir au résultat désiré. *Politiques, les réformes sont également empiriques. Elles restent volontairement à mi-chemin d'un objectif souhaitable dont la réalisation dans le temps n'est pas précisée. Au temps lui-même de les affirmer ou de les faire tomber en désuétude.* Les communautés peuvent évoluer rapidement vers le statut de collectivité locale ou se renforcer dans celui d'établissement public ».

cependant les réformateurs à réviser leurs ambitions à la baisse : conçues comme des étapes transitoires de la réforme intercommunale, les CU en deviennent subitement le point d'orgue (**B**).

A. Le statut ambigu des communautés urbaines...

Dans leur article consacré au projet de loi sur les CU, Marie-Christine Kessler et Jean-Luc Bodiguel (1968 : 158) soulignent avec insistance sa dimension ambiguë :

« Cette réforme est telle qu'elle aurait pu s'accompagner de choix politiques entraînant une transformation de l'organisation de la démocratie locale. Cependant, ce problème fut le plus souvent esquivé par le gouvernement comme par l'opposition et par les dirigeants locaux. Une même ambiguïté marque leurs initiatives et leurs réactions, leurs positions ne révèlent pas nettement s'ils sont attachés au *statu quo* ou partisans d'une évolution de la démocratie locale ».

Ce trait constitutif semble inhérent à la démarche prudente adoptée, qui tente de concilier une stratégie de remise en cause à plus ou moins long terme de l'échelon communal et son maintien dans un premier temps, pour ne pas heurter les maires. La CU tente d'occuper cet entre-deux improbable, attisant les incertitudes sur son rôle et sur ses objectifs¹⁹⁷.

1. La fusion comme horizon

L'étude des archives disponibles ne laisse pas planer beaucoup de doutes sur le dessein final des réformateurs, au moment où ils créent les CU. Loin de représenter une fin en soi, l'échelon intercommunal fait figure d'étape transitoire vers la solution « rationnellement optimale » que représente à leurs yeux la fusion de communes¹⁹⁸. A la bourse des valeurs réformatrices, la côte de la fusion continue de dépasser celle de l'intercommunalité, même au sein du groupe de travail Paira :

« [...] L'hypothèse maximale [de la fusion] est sans doute la plus satisfaisante pour l'esprit. Elle aboutit à la création d'une véritable collectivité territoriale nouvelle dotée d'importants pouvoirs et à laquelle pourrait être attribués des moyens non moins importants. Pourtant, le groupe n'a, dans sa majorité, pas cru pouvoir retenir cette formule qui, sur le plan politique, soulèverait des oppositions trop vives. Le temps devrait faire mûrir le problème dans l'opinion. Il est possible que l'hypothèse minimale doive constituer une étape nouvelle avant le passage à la solution optimale et définitive qui ne peut être que la fusion¹⁹⁹ ».

La création des CU est donc présentée comme un moindre mal en même temps que comme une avancée vers la fusion, pour laquelle les communes « ne sont pas encore mûres²⁰⁰ ». Un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, présentant les motifs de cette approche incrémentaliste, en vient même à paraphraser Jaurès pour la justifier.

¹⁹⁷ C'est également le point de vue de H. Roussillon (1972 : 66-67) (« Est-il possible de considérer que les contradictions et les ambiguïtés, auxquelles parvient la conception fonctionnelle [*i.e.* l'intercommunalité] dès que la crise communale est grave, proviennent de ce que ce genre de solution constitue un moment provisoire dans le processus de la réforme communale ? ») ou de D. Colard (1967).

¹⁹⁸ Le secrétaire général de l'Association des maires de France s'érige ainsi dans un numéro de la revue *Départements et communes* (janvier 1963, p. 9) contre ce qu'il considère comme une « maladie contagieuse » : « Je citerai enfin cette maladie autant aiguë que contagieuse de la "fusion" dont paraissent atteints certains penseurs de l'administration supérieure auxquelles ne paraît manquer que la connaissance profonde de l'administration communale : lisez le IV^e plan et vous y verrez apparaître la fusion comme la panacée propre à remédier à tous les maux dont souffrent les communes qu'il s'agisse des petites à faibles ressources ou des grandes agglomérations ». Cité par P. Le Lidec (2001 : 405).

¹⁹⁹ Extrait du rapport de la commission Paira, *op. cit.* p. 31.

²⁰⁰ Charles Zimmerman, rapporteur de la loi sur les CU déclare ainsi lors d'un débat parlementaire : « Il ne saurait être question de consacrer la déchéance des communes et de demander dès à présent que soit entamé un processus de fusion, pour lequel elles ne sont pas mûres » ; *Journal Officiel*, débats de l'Assemblée nationale, 1977, p. 3212.

Jaurès à l'appui de la méthode incrémentale des hauts fonctionnaires réformateurs...

« Il est désormais généralement admis que l'accélération spectaculaire de la croissance des grandes villes ne peut se faire dans le cadre administratif actuel. Ne pas le reconnaître, c'est renoncer à maîtriser le développement urbain qui se poursuivra alors dans le désordre. La solution idéale serait sans doute la fusion [...]. Quoi qu'il en soit, la politique doit s'efforcer de « vivre dans le réel en tendant vers l'idéal »²⁰¹. Le réel en l'occurrence nous conduit à proposer, comme d'autres pays l'ont fait avant nous, une organisation à deux étages. [...] Il eût été tentant de définir un certain nombre de critères tels que le chiffre total de la population constituant l'agglomération ou le nombre de communes, ou encore de normes scientifiques plus recherchées qui auraient conduit à retenir toutes les agglomérations répondant à ces critères objectifs. On aurait ainsi été amené à créer une quarantaine ou une quinzaine, ou une dizaine de communautés suivant le seuil auquel on se serait arrêté. Plusieurs préfets et un certain nombre d'élus l'auraient désiré, et l'avenir nous conduira sans doute à ce résultat. Mais il faut bien admettre que le passage des structures actuelles à la situation nouvelle ne sera pas facile. Il faut rompre avec de nombreuses habitudes, créer des réflexes et des services nouveaux, réexaminer des projets, repenser la répartition des charges. Nous faisons un pari sur l'avenir et nous sommes certains de le gagner. La sagesse conseille pourtant d'utiliser la méthode expérimentale. Lorsque les nouvelles structures auront prouvé leur efficacité, toutes les agglomérations en demanderont le bénéfice²⁰² ».

Le « pari sur l'avenir » des réformateurs repose sur la double conviction que les CU une fois créées sauront convaincre de leur efficacité et se multiplieront, d'une part, et qu'elles étendront leur influence par rapport aux communes, d'autre part.

L'article 6 de la loi sur les CU apparaît comme le cheval de Troie de cette stratégie intégrationniste et comme un révélateur des arrières-pensées réformatrices²⁰³. Il autorise en effet une extension quasiment illimitée des compétences communautaires au détriment des communes, sur décision favorable de la majorité du conseil de communauté et des communes concernées²⁰⁴. Nous verrons par la suite que ces deux conditions – et les modalités d'institutionnalisation singulière de la CU – s'avèreront rédhibitoires, la possibilité pour la CU de se doter de nouvelles compétences facultatives restant dès lors lettre morte.

2. Le statut d'établissement public, cache-sexe juridique des communautés urbaines

Le statut d'établissement public des CU – et non de collectivité locale – illustre à merveille les compromis dont elles sont issues. Il traduit le refus du législateur de soumettre la désignation du conseil de communauté au suffrage universel direct et fait ainsi figure de garde-fou de l'existence des communes, garantissant leur monopole sur la représentation des habitants. Il est également censé baliser le champ d'intervention des CU puisque que les établissements publics, à la différence des collectivités locales, ne bénéficient pas d'une « compétence générale » et ne peuvent donc intervenir que dans les domaines de compétences qui leur ont été explicitement attribués. Il s'agit donc une nouvelle fois pour le gouvernement de rassurer les élus locaux.

Pourtant, ce statut d'établissement public rend difficilement compte de l'étendue réelle des compétences attribuées aux CU et de l'autonomie dont souhaitent les doter leurs concepteurs, comme le soulignent les membres du groupe de travail Paira dans leur rapport :

« La doctrine et la jurisprudence retiennent également pour définir l'établissement public qu'il se trouve placé dans la dépendance plus ou moins étroite d'une personne publique à caractère général. Sur ce point, il faut bien convenir que la nouvelle entité que le groupe propose de créer, ne possède pas ce caractère. Une fois les

²⁰¹ Bien qu'il ne soit pas cité dans la note (et l'on peut aisément deviner pourquoi), le texte exact du discours prononcé par Jean Jaurès était « [...] Le courage, c'est d'aimer la vie et de regarder la mort d'un regard tranquille ; c'est d'aller à l'idéal et de comprendre le réel ; c'est d'agir et de se donner aux grandes causes sans savoir quelle récompense réserve à notre effort l'univers profond, ni s'il lui réserve une récompense », « Discours à la jeunesse », juillet 1903, Lycée d'Albi.

²⁰² Note sans auteur « Les communautés urbaines », le 28/04/1966. Archives de la DGCL ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 19770375 art. 49.

²⁰³ Il stipule : « Les attributions de la communauté urbaine peuvent être étendues, par délibération du conseil de communauté, avec l'accord des conseils municipaux des communes intéressées de la communauté, à la gestion des services communaux et à l'étude et l'exécution de tous travaux autres que ceux prévus aux articles 4 et 5 [articles qui énumèrent les compétences communautaires] ».

²⁰⁴ La nécessité d'obtenir l'accord des communes n'a été ajoutée en commission mixte paritaire qu'après plusieurs navettes parlementaires, le Sénat obtenant finalement gain de cause.

compétences à elle transférées, elle se comporte comme une collectivité locale territoriale, qui elle, est désormais privée de l'exercice de ces compétences. En réalité, la communauté urbaine dont le groupe propose la création est située, comme le district urbain, mais plus encore que lui, à mi-chemin entre l'établissement public et la collectivité territoriale²⁰⁵».

De nombreux publicistes – on pense notamment à Henri Roussillon²⁰⁶ ou René Seynave contestent également la pertinence de la notion d' « établissement public » pour qualifier les CU, le second proposant même de lui substituer la catégorie *sui generis* d' « établissement public territorial »²⁰⁷. Ainsi, la possibilité qui leur est donnée de lever l'impôt, ou encore leur autonomie financière, sont jugées incompatibles avec le statut d'établissement public. De la même manière, le politiste Claude Sorbets (1983 : 58) parle d' « androgynie juridique » pour qualifier la classification inédite des communautés urbaines, « établissement public administratif qui tend à fonctionner comme une collectivité territoriale ».

L'intensité des débats sur ce point à l'Assemblée nationale et au Sénat lors du vote de la loi témoigne de l'importance de cet enjeu dans l'esprit des élus²⁰⁸. En lui refusant le statut de collectivité locale, le législateur prive la CU d'une compétence générale et semble la placer du même coup sous la dépendance des communes parties prenantes de l'établissement public. Certains adversaires résolus du projet de loi, conscients de l'effet rassurant que pouvait produire ce statut sur les élus les plus réfractaires, cherchèrent d'ailleurs à pousser le gouvernement à l'abandonner, afin de lever le voile sur ses intentions. Le député de Gironde René Cassagne²⁰⁹ déposa ainsi une proposition d'amendement le 4 octobre 1966, suggérant que les CU soient considérées comme des collectivités territoriales à part entière²¹⁰. La commission des lois de l'Assemblée repoussa l'amendement.

3. Une répartition des compétences forcément équivoque

Le Sénat s'étant opposé à ce que les CU aient « la compétence de leurs compétences », c'est la loi qui détermine la répartition des rôles entre elles et les communes. Ici encore, il suffit de se pencher d'un peu plus près sur le processus d'élaboration de la loi pour saisir combien la déclinaison pratique du principe fonctionnel de l' « administration à deux niveaux » fut loin d'aller de soi. L'idée sous-jacente, qui voudrait que certaines compétences ressortissent naturellement de la CU pendant que d'autres dépendissent avec la même évidence des communes, ne résiste pas à la multitude d'interprétations qui se font jour à ce sujet. La commission Paira s'essaye à cet exercice de la délimitation des domaines de compétences, tout en en soulignant la difficulté :

« L'institution devrait avoir la responsabilité d'une partie des tâches d'administration locale, de manière à décharger les communes des compétences qu'elles ne peuvent exercer avec l'efficacité voulue. Ce transfert d'attributions permettrait de définir deux "niveaux" d'administration : le niveau communal, proche de l'administré et le niveau d'agglomération doté de moyens matériels et financiers suffisants. *La délimitation des compétences posera certes des problèmes délicats mais pourrait s'inspirer des principes suivants :*

- L'agglomération à l'image de la commune aurait une compétence générale, simplement limitée par la règle de la spécialité territoriale. Ainsi serait instituée la possibilité d'une dualité d'action, notamment dans le domaine des services dits facultatifs.

- La loi déterminerait toutefois des compétences exclusives, soit au profit de la commune, soit au profit de l'agglomération :

²⁰⁵ Extrait du rapport Paira, *op. cit.* p. 38.

²⁰⁶ H. Roussillon (1972 : 37) : « Alors qu'aucun obstacle juridique n'existait qui empêchait le législateur de qualifier le syndicat à vocation multiple, et, surtout, le district urbain ou la CU de "collectivité locale", le législateur les a rangés dans la catégorie des établissements publics, même si cela est apparu contestable à beaucoup en ce qui concerne les deux dernières formes de regroupements ».

²⁰⁷ R. Seynave (1970 : 77) : « On en vient à se demander ce qui distingue la CU d'une véritable collectivité locale. L'importance de la CU, sa population, la multiplicité des responsabilités, le recours permanent au modèle de l'administration communale impressionnent d'autant plus que cet établissement public dispose d'une implantation territoriale. Il serait intéressant de retenir spécialement pour ce type original d'établissement l'expression d' « établissement public territorial » qui ne manque pas d'une certaine ambiguïté, laquelle correspond d'ailleurs à l'ambiguïté de la chose ».

²⁰⁸ L'article pionnier de J.-L. Bodiguel et M.-C. Kessler (1968) est consacré à l'analyse de ces débats.

²⁰⁹ Il est aussi maire socialiste de Cénon, commune de l'agglomération bordelaise intégrée dans la CU de Bordeaux.

²¹⁰ Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 880211 art. 3.

- La commune garderait les tâches d'administration générale qui supposent un contact permanent avec l'administré (par exemple l'Etat civil, aide sociale, gestion scolaire, police municipale)
- L'agglomération se verrait confier les tâches d'administration technique : définition du plan d'aménagement et d'urbanisme, des programmes d'équipement – construction des principaux ouvrages techniques (notamment écoles et voirie) – responsabilité des réseaux (eau, assainissement, ordures ménagères, transport en commun). Certaines polices techniques (police de l'urbanisme et permis de construire – police de la circulation lui seraient également transférées.
[...] Cette nouvelle répartition des attributions d'administration locale devrait aboutir, d'une part à une concentration des services techniques au niveau de l'agglomération, d'autre part au maintien de la déconcentration des services administratifs en contact avec le public²¹¹ ».

Outre la proposition d'octroyer une compétence générale aux CU – qui disparaîtra au fil de l'élaboration du projet de loi – la propension manifeste à considérer séparément les deux niveaux d'administration surprend. Tout se passe en effet comme si les réformateurs attribuaient aux communes et aux communautés des logiques d'action autonomes et indépendantes, sans jamais envisager le lien politique organique qui les unit et leurs possibilités d'interactions ou de concurrences. Cette approche une nouvelle fois fonctionnaliste des institutions s'accompagne ainsi d'une vision éthérée et instrumentale de la répartition des tâches entre elles, faisant de la « nature des problèmes » le principe suffisant de leur attribution²¹². En témoigne la séparation opérée entre les tâches d'administration générale, qui continueraient à relever des communes, et les tâches d'administration technique qui dépendraient désormais de l'intercommunalité²¹³. Les problèmes liés à l'ambiguïté de ces catégories floues (administratif/technique) et à leurs frontières souvent poreuses disparaissent derrière la naturalisation des fonctions opérée par les réformateurs, comme dans cette note produite par un membre du cabinet du ministre de l'Intérieur :

« [...] Quelles sont en effet les affaires de la communauté ? La communauté s'occupera de tout ce qui intéresse *par nature* l'agglomération toute entière. Il s'agira donc essentiellement de l'élaboration des plans d'urbanisme dans une perspective d'ensemble et du plan de modernisation et d'équipement qui pourront ainsi être conçus à l'échelle de la totalité de l'agglomération ; il s'agira également des grands équipements et infrastructures collectives (eau, assainissement, gaz, voirie, certains équipements culturels, sportifs, socio-éducatif), des divers services dont *il est dans la logique même* que l'agglomération les fasse fonctionner (lutte contre les incendies, transports urbains, ordures ménagères)²¹⁴ ».

Or, à rebours des évidences d'une subsidiarité sans accroc, de nombreux débats ont jalonné la répartition des compétences entre les deux niveaux d'administration, tant au sein de l'administration centrale qu'avec les représentants des élus locaux. Au sein de l'administration d'abord, c'est notamment la compétence en matière de voirie qui a cristallisé les oppositions. Le ministère de l'Économie et des finances avait obtenu dans un premier temps son exclusion du champ d'intervention communautaire, invoquant ses probables effets dispendieux, avant que les représentants du ministère de l'Intérieur n'obtiennent sa réintégration à la liste des compétences obligatoires en invoquant d'autres impératifs:

« [...] Le projet prévoit également le transfert de la voirie. Il est honnête de dire que les représentants du ministère de l'Économie et des Finances manifestent quelques réticences dans ce domaine. Ils craignent que le transfert de la voirie entraîne des dépenses nouvelles et contestent le caractère structurant de la voirie communale. Leurs arguments ne résistent pas à l'examen. La voirie est considérée comme l'élément fédérateur premier, je n'en veux pour preuve que les très nombreux syndicats de voirie créés à la demande des communes. D'autre part, on ne saurait retenir l'assainissement et la distribution d'eau potable si la voirie ne relève pas de la communauté. Dépourvue de ces compétences essentielles, la voirie perd toute raison d'être. Dois-je rappeler que la construction de nombreuses sections de routes ou d'autoroutes classées dans la voirie nationale se trouve indéfiniment retardée parce qu'elle emprunte le territoire d'une commune

²¹¹ Extrait du rapport de la commission sur la structure administrative des agglomérations présidée par R. Paire, *op. cit.*

²¹² Sur la construction sociale des problèmes dans l'action publique, voir par exemple Philippe Garraud (1990).

²¹³ On remarque au passage que cette division des rôles introduit un découplage entre les questions « techniques » – assumées par la CU – et la relation aux habitants, cantonnée aux problèmes municipaux d'« administration générale ». Le processus de dépolitisation des enjeux de politiques publiques qui accompagne la fonctionnalisation de l'intercommunalité (sur lequel nous reviendrons amplement ensuite) est ici patent.

²¹⁴ Note sommaire « Les communautés urbaines », cabinet du ministre de l'Intérieur, service d'information des maires, août 1966. Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 19770375 art. 49.

dépourvue de ressources ou peu soucieuses de supporter les expropriations qui ne l'intéressent pas directement ?²¹⁵»

Les débats parlementaires ont également abouti à plusieurs évolutions dans la répartition des compétences entre communes et communautés, presque toujours dans le sens d'un retour dans le giron municipal de compétences que le gouvernement avait initialement prévu de leur retirer. Ainsi, les maires gardent finalement leur pouvoir de police en matière de voirie ou encore la compétence d'attribution des permis de construire. Les CU étant dotées par la loi de la compétence en matière de construction et d'entretien des voiries ou de planification urbaine, on perçoit immédiatement les conflits de compétences qui ne manquèrent d'ailleurs pas de se produire dès que la réforme entra en vigueur. Le plus étonnant vient peut-être de ce que cette éventualité même semble avoir complètement échappé aux réformateurs, démontrant la force des postulats fonctionnalistes et instrumentaux dans leur appréhension des institutions²¹⁶.

Notons pour finir que certaines compétences pourtant considérées dans un premier temps comme indispensables à l'exercice des politiques d'agglomération – à l'instar des politiques du logement mais également de l'éclairage public ou des espaces verts – sont retirées de la liste des compétences obligatoires pour devenir facultatives.

La réforme semble donc s'arrêter à mi-chemin, introduisant des innovations indéniables par rapport aux institutions intercommunales précédentes (comme l'autonomie fiscale et le nombre important de compétences transférées, ou la création législative de CU dans quatre agglomérations) mais restant en retrait par rapport à certaines ambitions initiales, sous l'effet des compromis réalisés.

Les compétences communautaires selon la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966

Article 4 : Sont transférées à la CU les compétences des communes dans les domaines suivants :

- 1° Plan de modernisation et d'équipement, plan directeur d'urbanisme intercommunal et plans d'urbanisme communaux, ceux-ci devant être soumis pour avis aux conseils municipaux intéressés ; constitution de réserves foncières intéressant la communauté ;
- 2° Création et équipement des zones d'aménagement concerté : zones d'habitation, zones industrielles, secteurs de rénovation ou de restructuration ;
- 3° Construction et aménagement des locaux scolaires dans les zones d'aménagement concerté ; entretien de ces locaux lorsque la zone s'étend sur plusieurs communes ;
- 4° Service du logement et organismes d'HLM ;
- 5° Services de secours et lutte contre l'incendie ;
- 6° Transports urbains de voyageurs ;
- 7° Lycées et collèges ;
- 8° Eau, assainissement, à l'exclusion de l'hydraulique agricole, ordures ménagères ;
- 9° Création de cimetières et extension des cimetières ainsi créés ; fours crématoires ;
- 10° Abattoirs, abattoirs marchés, marchés d'intérêt national ;
- 11° Voirie et signalisation ;
- 12° Parcs de stationnement.

Article 5 : Peuvent être transférées en tout ou partie à la communauté urbaine, par délibération du conseil de communauté, les compétences des communes dans les domaines suivants :

- 1° Equipement culturel ;
- 2° Equipement sportif et socio-éducatif ;
- 3° Equipement sanitaire et services sanitaires et sociaux ;

²¹⁵ Note sans auteur, « Les communautés urbaines, archives de la DGCL, 28/04/1966, Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 19770375 art. 49.

²¹⁶ Cette sorte de « naïveté » sociologique des réformateurs quant aux conditions concrètes d'application de leurs réformes trouve largement ses raisons dans une position institutionnelle assez comparable à celle des constitutionnalistes bien décrite par Bernard Lacroix (1992 : 45) : « C'est [...] parce qu'il est en position d'observateur extérieur aux pratiques qui définissent les rôles institutionnels d'une part, en même temps qu'en position d'acteur engagé dans les luttes, en dernier ressort politiques, pour la définition des usages et du sens légitimes de ces rôles, de l'autre, que le constitutionnaliste est enclin à penser l'institution indépendamment de ceux que font au jour le jour ceux qui l'incarnent et à la réduire souvent à l'idée ou à la fonction censée justifier son existence ». Voir également les réflexions de Lacasse et Thoenig (1996 : 247) sur le « scientisme naïf » et la « maladie infantile » des « apôtres de l'efficacité ».

4° Espaces verts ;
5° Eclairage public.

Article 6 : Les attributions de la CU peuvent être étendues, par délibération du conseil de communauté, avec l'accord des conseils municipaux des communes intéressées de la communauté, à la gestion des services communaux et à l'étude et l'exécution de tous travaux autres que ceux prévus aux articles 4 et 5.

Les promoteurs de la réforme s'accrochent bon gré mal gré de ces compromis, plaçant l'essentiel de leurs espoirs dans la capacité de séduction et d'affirmation des CU une fois créées, ainsi que dans les réformes institutionnelles censées lui faire suite. Cette croyance dans les effets d'entraînement des CU et dans leur caractère transitoire explique pour beaucoup que les réformateurs n'aient pas véritablement bataillé pour éviter certains amendements à la loi. Le changement de contexte politique et administratif de la fin des années 1960 va pourtant sonner le glas de leurs espérances, transformant ce qui avait été conçu comme une étape en point d'orgue.

B. ... point d'orgue²¹⁷ inattendu de la réforme

Dans l'entreprise de réorganisation politico-administrative locale, les quatre CU créées par la loi sont conçues comme une première ébauche, préfigurant et préparant la suite. Dans l'esprit de leurs concepteurs, elles sont notamment destinées à servir d'exemple pour les autres agglomérations susceptibles de créer volontairement des CU. Le secrétaire d'État à l'Intérieur, André Bord, exprime cette attente devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale : « La réforme imposée à ces quatre agglomérations devra avoir une valeur d'exemple afin que dans un avenir espéré proche, les agglomérations de plus de 100 000 habitants se transforment d'elles mêmes en communautés urbaines²¹⁸ ». Le faible nombre de créations volontaires et, surtout, l'échec du référendum constitutionnel de 1969, déjouent ces prévisions, et amorcent le reflux durable de la vague réformatrice.

1. Des créations volontaires moins nombreuses que prévues

La loi de 1966 encourage la création de CU dans toutes les agglomérations de plus de 50 000 habitants. Alors que 80 agglomérations sont ainsi potentiellement concernées par la réforme, seules trois ont vu le jour en 1970²¹⁹. Comme le remarque H. Roussillon (1972 : 49), avec un soupçon d'ironie dans l'euphémisme, « il est difficile en l'état actuel des choses de parler de succès à propos de cette dernière institution, dans laquelle on avait mis beaucoup d'espoirs pour regrouper les communes des agglomérations ».

Le gouvernement, conscient de leur portée symbolique, n'a pourtant pas ménagé ses efforts pour favoriser les créations volontaires. Cette note d'un conseiller technique du nouveau ministre de l'Intérieur Christian Fouchet en témoigne, même si elle s'interroge également sur les risques d'une telle démarche, à l'approche d'une nouvelle réforme :

« Par lettre en date du 7 mars 1968, vous avez demandé aux préfets des départements intéressés, d'examiner les conditions dans lesquelles des communautés urbaines volontaires pourraient se constituer à Rouen, Rennes, Nancy, Montceau-les-Mines/Le Creusot, Saint-Étienne.

Ces études ont été réalisées au cours des mois écoulés. Elles concluaient toutes à l'opportunité d'une telle création et proposaient à titre d'hypothèses diverses solutions pour la définition de périmètres communautaires, mais en revanche soulignaient les difficultés d'ordre politique que ces projets ne manqueraient pas de soulever, à l'exception du cas de Montceau-Les-Mines. [...] La décision consistant à entériner les projets actuels de communautés volontaires dans l'incertitude où l'on est actuellement sur les

²¹⁷ Nous nous permettons de rappeler que le « point d'orgue », dans l'écriture musicale, est un temps d'arrêt qui suspend la mesure sur une note, dont la durée est ainsi prolongée à volonté. Sur le plan législatif, le point d'orgue des CU ne prend fin qu'en 1992, avec la loi sur l'administration territoriale de la République (ATR) qui entend relancer le processus réformateur en matière d'intercommunalité.

²¹⁸ Extrait de l'exposé de M. A. Bord, secrétaire d'État à l'Intérieur, sur le projet de loi relatif aux communautés urbaines, commission des lois constitutionnelles de l'assemblée nationale, le 22 sept 1966. Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 19770375 art. 49.

²¹⁹ Il s'agit des communautés urbaines de Dunkerque (1968), de Montceau-Les-Mines/Le Creusot (1970) et de Cherbourg (1970).

orientations définitives de la réforme communale, présente donc des inconvénients évidents. On peut cependant se demander s'il n'y aurait pas un grand avantage politique à ce que plusieurs communautés urbaines volontaires aient été créées avant que le Gouvernement ne propose au Parlement des formes plus ambitieuses de regroupement communal. La démonstration serait ainsi faite que le terrain est désormais préparé à des réformes décisives²²⁰».

La plupart du temps, les créations volontaires de CU butent sur l'obtention de l'accord des communes concernées. Il faut des configurations très particulières, comme à Dunkerque, pour qu'adversaires politiques et/ou élus de communes de tailles différentes soutiennent conjointement la création d'une CU (encadré).

**La création volontaire de la CU de Dunkerque :
quand des stratégies partisanes antagonistes misent sur une même réforme institutionnelle²²¹**

La CU de Dunkerque est l'une des rares créée volontairement lors de l'année 1968 et mise en place le 1^{er} janvier 1969. S'il faudrait une étude approfondie pour revenir précisément sur les motifs de cette création, plusieurs éléments semblent l'avoir rendue possible, liés notamment au contexte économique et politique spécifique de cette agglomération. Au moment où survient le projet de loi sur les CU, les forces politiques locales sont prêtes à l'accueillir favorablement, souvent pour des raisons contraires.

Le tout nouveau maire de Dunkerque d'abord, Claude Pourvoyeur, élu en septembre 1966²²² contre le candidat de la SFIO, était jusqu'alors le président de l'Association pour le Grand-Dunkerque. Soutenue par les entrepreneurs locaux, cette dernière milite depuis la fin des années 1950 pour une fusion des communes de l'agglomération afin de faire face à l'arrivée du géant sidérurgique Usinor et à la création du Port autonome, lesquels privent la CCI et la bourgeoisie locale d'une part importante de leur emprise sur la ville (Castells et Godard 1974). Le nouveau maire peut difficilement se défaire de cet engagement une fois à la mairie et soutient la création d'une CU dans laquelle il voit une préfiguration à la fusion des communes du littoral.

Le leader socialiste défait lors de l'élection municipale de 1966 à Dunkerque, le député A. Denvers, soutient quant à lui rapidement la création d'une CU qui ne pouvait pas échapper aux socialistes – étant donnés les rapports de forces dans l'agglomération – et apparaissait susceptible de contrebalancer la perte de la ville centre par la droite²²³. A. Denvers devient ainsi président de la CU le 26 décembre 1968, élu par 27 voix contre 22 à C. Pourvoyeur.

Cette défaite poussera C. Pourvoyeur à réinvestir les fusions de communes, afin d'étendre l'ère d'influence de sa ville et de renforcer son poids au sein de la nouvelle structure intercommunale.

Les créations volontaires sont tellement peu nombreuses que le ministère de l'Intérieur songe un temps à accroître le rôle d'incitation des préfets, en les chargeant de désigner des secteurs à regrouper²²⁴. Cette réduction comme peau de chagrin de la portée de la réforme suscite des critiques de plus en plus vives dans les rangs réformateurs, et des voix s'élèvent – notamment au sein du club Jean Moulin (1968) – pour reprocher au gouvernement ses compromis avec les élus locaux²²⁵. Les propos du publiciste Charles Debbasch (1969 : 231)²²⁶, traduisent bien le dépit croissant que la retenue du gouvernement – au moins jusqu'au référendum de 1969 – commence à provoquer chez certains de ses soutiens réformateurs les plus impatientes :

« L'enseignement tiré de cet essai ne laisse d'être paradoxal. La V^e République paraissait avoir l'autorité et les pouvoirs juridiques suffisants pour transformer, de façon radicale, les structures et les méthodes administratives. Elle en a, en définitive, peu usé. La lenteur et la progressivité des réformes, le souci de marquer le maintien des structures actuelles en témoignent. Cette attitude peut sans doute s'expliquer en partie par les préoccupations de stratégie politique. Plutôt que de bouleverser d'un trait de plume la carte

²²⁰ Note du conseiller technique du secrétariat d'état à l'intérieur au ministre, le 25 juillet 1968. Objet : constitution de CU volontaires dans la perspective d'une réforme prochaine des institutions communales. Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 91 0088 art. 3.

²²¹ Nous nous appuyons notamment ici sur les travaux de l'historien Patrick Oddone (1985, 1995), consacrés à la vie politique dans l'agglomération dunkerquoise depuis la Seconde Guerre mondiale.

²²² Suite au retrait pour cause de maladie de P. Asseman, socialiste autonome.

²²³ Après avoir revendiqué un positionnement « apolitique », C. Pourvoyeur se présente sous l'étiquette UDV^e aux élections législatives de 1967. Il sera ensuite marqué à droite.

²²⁴ Note issue du secrétariat d'État aux collectivités locales (sans auteur), « Objet : orientations pour une réforme des institutions communales », le 5 mai 1969 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 91 0088 art 3.

²²⁵ Voir également les articles d'Edgar Pisani (1969) et de Philippe Bernard (1969) et leurs critiques des « demi-mesures » et de la prudence réformatrice gouvernementale.

²²⁶ Cité par Patrick Le Lidec (2001 : 428).

administrative de la France, la V^e République s'est efforcée de favoriser la mise en place de structures modernes, espérant ainsi éviter les oppositions que des changements brusques n'auraient pas manqué de déclencher. *On a assez reproché au régime de 1958 de négliger les mouvements d'opinion pour ne pas mettre également à son débit le fait de ne pas avoir osé partir en guerre contre les notables locaux* ».

Quand, en 1970, le gouvernement tente de reprendre l'initiative afin de relancer la création de communautés urbaines, il opte cependant pour la manière douce des incitations financières. Il faut dire que depuis l'adoption de la loi par le Parlement en décembre 1966, les résultats du référendum de 1969 ont scellé le sort des initiatives autoritaires en la matière.

2. Le coup d'arrêt du référendum de 1969

Est-ce justement pour conjurer le risque d'un effritement de leurs soutiens réformateurs²²⁷ ? Toujours est-il que le chef de l'État et son entourage changent radicalement de stratégie à l'égard des élus locaux avec le référendum de 1969 sur la régionalisation et la réforme du Sénat. P. Le Lidec montre bien dans sa thèse (2001 : 433-443) comment – après avoir hésité et oscillé entre des stratégies de confrontation et de conciliation – les gouvernants tentent à cette occasion le tout pour le tout, cherchant à porter le coup de grâce au système politico-administratif local hérité de la III^e République, et notamment au Sénat, qui fait figure de principal obstacle aux réformes institutionnelles. Au-delà de la question des régions et du Sénat, c'est donc bien la consolidation du nouvel ordre institutionnel issu de 1962 qui est en jeu dans ce référendum, en même temps que la réassurance de l'entreprise charismatique gaullienne après les événements de mai 1968 (Dobry 1986).

La victoire du « non » le 27 avril 1969, avec 53% des suffrages exprimés, renforce la position des élus locaux et de leurs associations²²⁸ et amorce une inflexion sensible des politiques gouvernementales rendue possible par le départ du général de Gaulle, bien décrite par P. Le Lidec (1997 : 74-75) :

« Présenté comme un “test”, le référendum de 1969 permet largement d'expliquer la manière dont l'exécutif abordera par la suite les réformes intéressant les élus locaux. En effet, profitant de la mobilisation des élus locaux, les dirigeants de l'Association des maires de France entendent peser dans l'élection du président de la République et demandent aux différents candidats de prendre des engagements, notamment sur le problème de la réforme des structures communales. G. Pompidou s'engage alors à respecter le principe de volontariat des élus dans la coopération et à soumettre aux organisations représentatives (AMF, APCG²²⁹) les projets en préparation. La place et le rôle des élus locaux dans l'ordre institutionnel de la V^e République sont désormais reconnus par l'exécutif. Cet engagement du gouvernement se traduit par l'adoption de la loi du 31/12/1970, qui supprime la possibilité de créer un district par voie autoritaire et entérine notamment les souhaits exprimés par l'AMF au sujet des règles de constitution et de fonctionnement du SIVOM ».

Le projet de loi déposé le 15 mai 1968 devant l'Assemblée par le nouveau ministre de l'Intérieur Christian Fouchet prévoyait de quadriller le territoire en « secteurs de coopération intercommunale », étendant ainsi à l'ensemble du territoire la démarche entamée avec les communautés urbaines. Ajourné *sine die* suite à la dissolution de l'Assemblée de juin 1968, il ne sera pas repris ensuite²³⁰. Le nouveau président de la République, Georges Pompidou, mise en effet sur le *statu quo*, et s'empresse de rassurer les élus locaux et le Sénat sur ses intentions lors de la campagne (Le Lidec 2001 : 442-452). Si la période n'est pas encore à la fin des hostilités²³¹, elle est franchement marquée par la « détente » (Gourevitch 1978). Aussi le projet de loi de 1971 sur les fusions et les regroupements de communes du ministre de l'Intérieur Raymond Marcellin – qui succède à Christian Fouchet – ne doit pas faire illusion. S'il exhume l'objectif des fusions de communes, il tire pourtant largement les leçons de l'échec de 1969 en prenant grand soin de rechercher l'accord préalable des élus locaux. Les réticences de ces derniers et la prudence du gouvernement échaudé et soucieux de

²²⁷ C'est l'hypothèse que défend Patrick Le Lidec (2001 : 431-433).

²²⁸ D'autant plus que les élus locaux, largement mobilisés en faveur du « non », ne manquent pas de s'auto-imputer la responsabilité de la défaite gaullienne. Voir Y. Mény (1974).

²²⁹ Association des présidents de conseils généraux.

²³⁰ Etant donnée la date à laquelle a été déposé ce projet de loi, on peut se demander s'il ne s'agissait pas là d'une ultime tentative des réformateurs pour « forcer le destin », en profitant du contexte de crise multi-sectorielle. Il faudrait néanmoins plus d'éléments que nous n'en avons pour étayer cette hypothèse.

²³¹ Les lois de décentralisation de 1982 feront office d'armistice (Le Lidec 2001 : 502 et s.).

préparer aux mieux les échéances électorales à venir²³² ne seront pas favorables à l'application de la réforme²³³. A tel point qu'Yves Mény et Jean-Claude Thoenig (1983) verront dans celle-ci un archétype des « politiques symboliques » (Edelman 1964), tant ses résultats semblent se cantonner à une mise en scène du changement.

3. Une étape dans la réforme de l'administration municipale devenue la forme la plus avancée de l'intercommunalité

Le reflux des ambitions gouvernementales à partir de 1969 n'est pas sans conséquences pour les CU créées par la loi de 1966. Conçues comme des institutions expérimentales et transitoires, pièces d'un processus de réforme au long cours, elles deviennent subitement les points de crête de la vague réformatrice. Filant la métaphore maritime, on pourrait dire qu'en refluant, cette vague laisse derrière elle quelques CU esseulées et échouées.

Avec la dévalorisation sensible des ressources d'action des réformateurs du gouvernement sur le local à partir de 1969, les élus locaux recouvrent en quelque sorte une plus grande autonomie pour déterminer la vocation et le sens de l'intercommunalité. Aux communautés urbaines, étapes vers la fusion et éléments d'une stratégie de recomposition du système politico-administratif local des réformateurs, ils opposent progressivement une conception de l'intercommunalité en tant qu'auxiliaire des communes, et instrument du renforcement de leur rôle (Ribot 1993).

Pour résumer brièvement, disons que le changement de contexte du début des années 1970 comporte au moins trois aspects importants pour l'évolution des CU existantes :

1) Les perspectives de fusion et de réforme des institutions locales s'éloignent, relativisant aux yeux des élus municipaux le danger d'une intercommunalité « de prédation », aux dépens des communes.

2) Le rôle des élus locaux dans la conduite des CU et dans la définition des politiques publiques d'agglomération semble conforté par rapport à celui des administrations centrales et déconcentrées.

3) Les élus des CU peuvent désormais se prévaloir de leur position d'avant-garde en matière d'intercommunalité et revendiquer un traitement de faveur de l'État.

Conclusion du Chapitre 1 : une réforme au milieu du gué

Nous avons voulu retracer brièvement dans ce chapitre le contexte institutionnel et politique qui a rendu possible la mise à l'agenda d'une énième réforme intercommunale, aboutissant à la création des communautés urbaines. Bien aidé par les travaux de Patrick Le Lidec sur les politiques de réforme des institutions locales sous la V^e République, nous nous sommes concentré sur la genèse de cette loi, en nous appuyant notamment sur les archives relativement abondantes du ministère de l'Intérieur sur ce sujet. Parmi des traces forcément lacunaires, nous nous sommes mis en quête d'indices susceptibles de nous aider à reconstituer, bon an mal an, le cheminement de la réforme et à comprendre certaines de ses inflexions.

Il apparaît en effet que cette loi – souvent présentée comme un symbole du centralisme réformateur gaullien – ne fut pas cette œuvre inflexible et intangible décriée par ses adversaires de l'époque ou telle qu'elle apparaît encore dans de nombreux « récits des origines ». Le contraste entre cette réforme et celles qui l'avaient précédée – souvent co-produites par les associations d'élus et donc beaucoup moins contraignantes – a semble-t-il suffi à alimenter cette représentation, négligeant les nombreuses concessions et compromis qui avaient jalonné son élaboration. Les propos de Daniel Colard (1967 : 461), en dépit de leur sonorité normative, sont beaucoup plus proches de la réalité quand il avance : « Les CU présentent un caractère novateur indéniable mais non révolutionnaire. L'imagination créatrice du législateur aurait pu être plus grande. Il a fait preuve de prudence et de

²³² Les élections législatives ont lieu en mars 1973 et les cantonales en mai.

²³³ J.-P. Gaudin (1989 : 114) note ainsi : « Sur 10 000 communes initialement concernées, 2000 environ ont été fusionnées et dans 70% des cas, ces fusions ne réunissent que deux communes ».

modération dans cette réforme urgente et nécessaire ». Les observations de Jean-François Médard (1968 : 798) vont dans le même sens :

« Ce qui nous paraît en définitive le plus frappant, c'est la prudence extrême du législateur. Par cette affirmation, nous ne voulons ni sous-estimer l'importance de la réforme, ni dire qu'elle est insuffisante, nous voulons simplement souligner l'économie des moyens qu'elle met en œuvre. Les principes sur lesquels repose notre administration locale restent inchangés, le changement est introduit à l'intérieur du cadre existant, mais il ne met pas fondamentalement ce cadre en question : bien plus, il constitue peut-être la dernière chance de survie de ce cadre ».

Ainsi, loin d'agir comme un demiurge inspiré par des « technocrates » libérés des contraintes politiques, le gouvernement tint constamment compte de l'état fluctuant de son rapport de force²³⁴ avec les élus locaux et de ce que celui-ci semblait rendre « politiquement possible²³⁵ », appelant éventuellement à la prudence « ses » réformateurs trop zélés. Cette pluralité et cette labilité des objectifs d'action permettent de mettre en doute, dans ce domaine au moins, l'existence d'un référentiel modernisateur qui permettrait de rendre compte des pratiques et des résultats du processus réformateur. Ainsi, la suppression des communes ou du département fut rapidement exclue de l'espace des possibles, obligeant les réformateurs à composer *de facto* avec les institutions existantes, non sans contradictions avec les ambitions affichées initialement, comme le note Pierre Grémion (1976 : 366) :

« Les résultats médiocres obtenus à travers les nouveaux niveaux mis en place (OREAM, districts, SIVOM) quelles que puissent être les différences structurelles de détail de l'un à l'autre, s'expliquent eux aussi par une contradiction qui mine l'ensemble des dispositifs. *Ne voulant pas prendre les mesures chirurgicales qui s'imposaient pour adapter l'appareil administratif aux nouvelles données économiques et sociales, les pouvoirs publics ont procédé par ajustements successifs et fragmentés. Ayant choisi de placer le problème sur le plan administratif, sans remettre en cause les institutions de base que sont la commune et le département (ce qui eût obligé à modifier la Constitution), toutes ces adaptations ne vont pas au fond des choses* ».

Les politiques de réforme institutionnelle intercommunales semblent caractériser par une redéfinition de leurs objectifs fonctionnels à mesure que se manifestent les obstacles politiques et pratiques à leur adoption. Les observations de Rémy Le Saout (2000 : 21) au sujet de l'évolution du projet de loi sur l'administration territoriale de la République (ATR) de 1992 font ainsi étrangement écho à nos propres observations :

« [...] alors que les dispositions des pré-projets de la loi administration territoriale de la république cherchaient à rationaliser de manière relativement autoritaire la coopération intercommunale, ce n'est que suite à un jeu de négociation entre le gouvernement, les principales associations d'élus et les parlementaires que de nombreuses révisions vers un assouplissement du texte ont été obtenues, et que l'intercommunalité, sur la base du volontariat des élus, a pu être relancée en France ».

Avant même d'avoir été confronté à sa mise en œuvre localisée – qui fera l'objet de nos deux prochains chapitres – le projet de loi passe donc au crible de la négociation interministérielle et du travail parlementaire, avec pour conséquence essentielle d'accroître son ambiguïté. Il ne s'agit pas ici de laisser entendre qu'une réforme pourrait échapper à toute ambiguïté, tombant nous-même dans le juridisme critiqué plus haut, mais d'insister sur le fait qu'elle représente ici une dimension constitutive de la loi sur les CU, résultat de son processus d'élaboration et de la tentative des réformateurs de concilier des objectifs contradictoires (créer une nouvelle institution surplombante tout en préservant le rôle des communes). Si les réformateurs voient dans cette ambiguïté une ressource et une condition indispensable de l'acceptation de la réforme par les élus locaux²³⁶, elle va au contraire servir sa réappropriation par ses derniers.

²³⁴ Présumé et objectivé dans l'interprétation des résultats électoraux.

²³⁵ Jean-François Médard (1968 : 748) : « Dans cette réforme, le gouvernement a cherché à concilier le techniquement nécessaire et ce qu'il évaluait comme politiquement possible ».

²³⁶ Sur l'ambiguïté comme condition de légitimation des réformes, voir J. March (1991).

Chapitre 2.

La réception locale de la réforme : des luttes initiales aux premiers arrangements

« C'est à la périphérie, non au centre, que se comprend vraiment la centralisation »

Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Le Seuil, 1976, p. 154.

Si les premières réflexions consacrées à la réforme de la structure administrative des agglomérations prirent pour cadre les arcanes de l'administration centrale, semblant ainsi évacuer dans un premier temps les scènes locales, elles n'en furent pas moins rapidement contraintes d'intégrer une multitude de facteurs locaux, de façon croissante à mesure que se précisait la perspective législative. Les interventions directes d'élus locaux influents nationalement (comme le maire de Bordeaux Jacques Chaban-Delmas ou Maurice Schumann, député MRP du Nord), l'anticipation permanente par les acteurs centraux eux-mêmes des conséquences de leurs décisions sur les rapports de force partisans au niveau des agglomérations (l'« horizon local » de leurs pratiques en somme (Lagroye 1993)) empêchent de ne voir dans la réforme que le résultat d'un processus technocratique, conduit *ex cathedra*. Il y aurait donc quelque incohérence à scinder et autonomiser artificiellement maintenant des espaces locaux et nationaux dont nous nous sommes efforcés jusqu'à présent de montrer l'imbrication dans l'esprit et les pratiques des réformateurs. Ce second chapitre opère un changement de site d'observation plus que de focale, appréhendant ces interactions entre les logiques locales et nationales à partir d'une scène locale – en l'occurrence l'agglomération lilloise – confrontée à la réception et à l'appropriation de la réforme.

Il apparaît en effet que les acteurs locaux ne se contentent pas de subir passivement une loi élaborée sans eux, mais se mobilisent d'abord pour en infléchir le contenu, avant d'essayer de peser sur les modalités de son application. Nous nous plaçons ainsi résolument ici du côté d'une problématique de l'appropriation localisée de la réforme¹, faisant nôtres les propos de Pierre Grémion (1976 : 35) : « En substituant une problématique du développement à une problématique de l'application, nous entendons étudier les capacités de réponses des acteurs locaux (fonctionnaires, élus locaux et nationaux, responsables économiques) à une initiative centrale ». Plus largement, nous nous inscrivons ainsi dans la continuité des travaux qui plaident pour une analyse des politiques publiques « au concret » (Padioleau 1982), attentive à la contribution des processus de mise en œuvre à leur construction², contre les approches « *top/down* »³ ou stato-centrées.

Deux mouvements successifs peuvent ainsi être repérés dans la réception locale de la réforme. Dans une première période (qui court *grosso modo* de mi-1966 à mi-1967), l'annonce de la création d'une CU mobilise les acteurs locaux, suscitant des prises de positions diverses et souvent contradictoires à son égard (**Section 1**). La prise en compte de la diversité des réactions locales permet de ne pas tomber dans l'illusion rétrospective d'une hostilité uniforme des élus à la nouvelle loi. Loin de toujours épouser les positions adoptées sur le plan national par les organisations partisans, les

¹ C'est également le point de vue adopté par Albert Mabileau dans ses travaux sur la déclinaison locale des lois de décentralisation (1983 ; 1997)

² On retrouve cette attention microsociologique aux pratiques et à la mise en œuvre localisée des règlements dans des travaux aussi différents dans leurs conclusions que ceux de Michel Crozier et Ehrard Friedberg (1977) ou de Pierre Bourdieu sur le champ des pouvoirs locaux (1990).

³ Leur postulat est résumé par Gilles Massardier (2003 : 31) : « Ce schéma [*top/down*] vertical sur-interprète les autorités gouvernementales et leur volonté, et installe une coupure franche entre la phase de *decision-making* et celle de mise en œuvre. Les « décideurs » politiques et administratifs (*top*) arrêtent un cadre d'action censé optimiser les résultats définis *a priori*. De leur côté, les metteurs en œuvre et les cibles de la politique publique (*down*) se conforment à des instructions et des objectifs par simple souci de la hiérarchie institutionnelle et de l'autorité publique. Le passage du haut vers le bas se réalise par la transformation « naturelle » des objectifs décidés par le haut en moyens mis en œuvre par le bas, et par la substitution de la technique à la politique qui est ici cantonnée à la phase décisionnelle ».

clivages se structurent localement en fonction des ressources détenues et des positions occupées par les acteurs dans cet espace, et de leurs anticipations des effets de la réforme sur celles-ci. Si cette première période est essentiellement marquée par des luttes entre acteurs locaux – impliquant également le préfet de région – pour peser sur la déclinaison locale de la loi et s'appropriier ce nouveau trophée, celle qui suit et précède la mise en place de la nouvelle structure (de la deuxième partie de l'année 1967 au début de 1968) est plutôt marquée par la recherche de compromis entre élus, d'abord autour de la représentation des petites communes puis de la composition de l'exécutif de la nouvelle institution ensuite (**Section 2**). Nous voudrions donc montrer dans ce chapitre comment se met progressivement en place un compromis entre les élus municipaux appelés à siéger dans la nouvelle assemblée, avec la répartition des prébendes communautaires et la neutralisation des effets de la nouvelle institution pour enjeu.

Section 1. Mobilisations politiques...

L'image d'une institution communautaire imposée par l'État, outre qu'elle alimente la représentation trompeuse d'une réforme aux airs de bulle papale, unilatérale et inflexible, se nourrit également de l'idée fautive d'un local uniformément réfractaire à la réforme. Les réformateurs trouvent ainsi un terrain lillois beaucoup moins hostile que ne pourraient le laisser à penser certaines déclarations d'élus SFIO à l'Assemblée nationale. Si l'arène parlementaire prescrit certaines prises de position clivées, l'observation de la réception de la réforme au niveau local montre des élus socialistes beaucoup plus conciliants. A tel point que l'agglomération lilloise fut sans aucun doute le site, avec celui de Strasbourg, où les élus résistèrent le moins à la réforme, comme nous le montrerons ensuite.

A partir du moment où l'on décide de se pencher sur les mobilisations locales auxquelles la loi donna lieu, on ne peut faire l'impasse sur l'action préfectorale et son rôle très politique dans la préparation et la mise en place de la loi. Plus mandataire du ministère de l'Intérieur et de ses velléités réformatrices que médiateur des intérêts des élus locaux, l'action du préfet du Nord reflète assez bien la singulière stratégie d'affrontement qui prévaut entre 1962 et 1967 (voir *supra*) et la tentative de redéfinition de la fonction préfectorale qui l'accompagne (**A**). Parmi les élus locaux, les réactions furent bien plus contrastées et fluctuantes qu'il n'a pu être dit ensuite⁴, les oppositions ne venant pas toujours d'où on les attendait et notamment pas des élus socialistes des grandes villes (**B**). Nous reviendrons d'ailleurs sur les modalités de la conversion intercommunale de ces derniers. Le sentiment croissant du déclin de l'agglomération, l'engouement pour la notion floue de métropole, ou encore la crainte de se faire prendre de court par le gouvernement ont semble-t-il joué un rôle décisif (**C**).

A. Un préfet contre ses notables⁵ ?

Quand on se penche sur les premières études réalisées sur la création d'une CU dans l'agglomération lilloise ou sur les conditions de sa mise en place entre la fin de l'année 1966 et début 1968, le rôle du préfet de région de l'époque, Pierre Dumont, apparaît au premier plan. Bien que l'origine d'une partie significative des archives dépouillées⁶ contribue sans aucun doute à accentuer cette impression, les éléments sont néanmoins suffisamment nombreux et concordants pour justifier de s'attarder un instant sur son rôle et sur les raisons de son engagement quasi missionnaire sur ce terrain. Cette attitude déroge en effet suffisamment aux conclusions de nombreux travaux de sociologie des

⁴ Dans la préface de l'ouvrage *La métropole rassemblée* (1998 : 7), P. Mauroy (président en exercice de la CU), commence ainsi : « Par la loi du 31 décembre 1966, l'Etat créé de manière autoritaire quatre communautés urbaines dont celle de Lille. A l'époque, *les élus* ne cachent pas leur indignation. *Ils* ne veulent pas de cette union forcée dont ils n'attendent rien. Ils redoutent au contraire que leurs communes ne soient pénalisées ». L'utilisation du pronom pluriel est ici générique.

⁵ Le titre de cette sous-partie a déjà été utilisé par Samuel Racine pour sa contribution à l'ouvrage collectif dirigé par Daniel Gaxie (1997d). Dans cet article, qui porte sur le débat départemental préalable à l'application de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire de 1995 dans l'Aube, l'auteur montre la position combative du préfet pour faire prévaloir ses intérêts dans la traduction locale de la loi.

⁶ Archives du ministère de l'Intérieur, déposées au Centre des archives contemporaines de Fontainebleau, et de la préfecture du Nord Pas-de-Calais, déposées au Centre des archives départementales du Nord.

organisations sur les relations de connivence entre le préfet et les notables (Worms 1966, Grémion 1976) pour mériter quelques éclaircissements. Contrairement à ce qui se produit dans de nombreux départements confrontés à la régionalisation, le préfet ne participe pas ici à la neutralisation de la réforme de concert avec les élus municipaux⁷, mais cherche au contraire à endosser le rôle de fer de lance de sa mise en oeuvre. Loin d'agir ainsi *perinde ac cadaver* (ou comme un exécutant dévoué des décisions gouvernementales), le préfet s'implique d'autant plus fermement dans cette politique de renforcement de la coopération intercommunale qu'elle paraît en mesure de renforcer ses propres marges de manoeuvre, sur un territoire où son influence rencontre plus d'obstacles qu'ailleurs.

Dans la continuité des pistes ouvertes par Philippe Corcuff et Claudette Lafaye dans leur « relecture critique du *Pouvoir périphérique* » (1989), notre étude de cas conduit ainsi à relativiser l'idée d'un système politico-administratif local générique, uniformément transposable d'un territoire à un autre et dans lequel les relations de connivence fonctionnelles entre les préfets et les notables seraient partout la règle⁸. Elle invite au contraire à incarner et à historiciser l'analyse des systèmes d'action (Friedberg 1993), en portant notamment davantage attention aux trajectoires des acteurs qui les peuplent et aux caractéristiques singulières des configurations politico-administratives locales dans lesquelles s'inscrivent leurs relations.

1. Un préfet missionnaire : hypothèses sur une vocation intercommunale

Le préfet Dumont fait rapidement du renforcement de l'intercommunalité dans l'agglomération lilloise son principal cheval de bataille. Il n'est pas nommé dans le Nord depuis plus d'un an⁹ qu'il saisit le prétexte de la réalisation programmée des métropoles d'équilibre pour proposer aux élus – de sa propre initiative – la création d'un « syndicat intercommunal d'études », regroupant les communes de l'arrondissement de Lille.

La lettre du préfet Dumont aux élus les incitant à créer un syndicat intercommunal d'études au niveau de l'arrondissement, le 16/12/1963¹⁰

« Les métropoles d'équilibre doivent, dans le cadre de la décentralisation devenue indispensable de l'économie nationale, s'équiper de telle sorte qu'elles ne soient plus au même point tributaires de l'agglomération parisienne.

Cela est encore plus vrai pour notre région dont la proximité de Paris risque d'entraver le développement.

Mais bénéficiant d'une situation géographique exceptionnelle, l'agglomération de Lille/Roubaix/Tourcoing/Armentières dispose d'un atout et d'une raison supplémentaires qui lui imposent de réaliser dans les meilleurs délais les équipements dignes d'une grande métropole régionale, si elle veut conserver dans l'économie nationale la place qui, en raison de son importance démographique et de son potentiel économique, est toujours la sienne aussitôt après la région parisienne.

[Le préfet propose ensuite de créer un bureau du plan au sein de ce conseil intercommunal].

[...] Par l'intermédiaire de son bureau du plan, le syndicat intercommunal d'études pourra ainsi être directement associé, c'est une garantie qui lui est donnée, aux travaux entrepris et participer à la recherche des solutions qui vont conditionner la préparation même de l'avenir de l'agglomération de Lille/Roubaix/Tourcoing/Armentières et de ses habitants.

[Le préfet laisse ensuite entrevoir l'obtention de subventions plus importantes, grâce à cet ensemble plus puissant].

⁷ Outre la remise en cause de leur position nodale dans le système politico-administratif local, les réformes valorisent de nouveaux types de savoir-faire économiques ou techniques qui menacent de marginaliser les compétences essentiellement juridiques et politiques des préfets.

⁸ Pour être tout à fait honnête, il faut préciser que Pierre Grémion (1976 : 431-439) signale la montée des concurrences entre les préfets et les maires urbains pour l'accès au « Centre » dans le cadre de la réalisation du V^e plan, sans s'étendre beaucoup sur cet aspect.

⁹ Quelques éléments de la carrière de Pierre Dumont, extraits de la notice éparsée qui lui est consacrée dans le *Dictionnaire biographique des préfets* (1982 : 213-214) : Né le 28 décembre 1911 en Saône-et-Loire et licencié ès lettres et droit, il devient rédacteur à la préfecture de police jusqu'au 18 juillet 1939. Nommé secrétaire général de la préfecture du Doubs en 1942, il continue sa carrière préfectorale pendant toute l'occupation, connaissant plusieurs promotions. Nommé Préfet non affecté par le comité français de libération nationale, il est titularisé en 1946. Il devient préfet inspecteur régional de la région d'Alger, d'août à septembre 1961 puis préfet IGAME (Inspecteur Général de l'Administration en Mission extraordinaire) pour les départements de la 2^{ème} région militaire (Nord) à partir de 1963. Il est ensuite nommé coordinateur de la région Nord Pas-de-Calais, puis préfet du Nord et de la région à partir de 1964. Il obtient un congé spécial sur sa demande le 19/10/1971 et devient administrateur de sociétés avant de partir en retraite en 1976. On note également que sa fille, née en 1944, deviendra chargée de mission de la DATAR.

¹⁰ Archives départementales du Nord : 1008W106.

[...] L'attention des maires est cependant appelée sur l'urgence que représente la constitution de ce syndicat. L'administration préfectorale, est, en effet, appelée à fournir au commissariat au plan, dès le printemps de l'année 64, des éléments sur le plan de modernisation et d'équipement de l'agglomération, éléments qu'elle désirerait déterminer en étroite liaison avec les représentants du syndicat. Il est donc souhaitable que cet organisme puisse se constituer au cours du mois de janvier 64 et que les conseils municipaux se réunissent rapidement. [Un modèle de délibération type portant création du syndicat est annexé à la lettre].

Nous reviendrons sur la perspective métropolitaine tracée dans cet argumentaire plus loin. Se dégage de cette lettre la préoccupation préfectorale récurrente de voir émerger un organisme qui lui serve d'interlocuteur unique dans la programmation des nouvelles politiques urbaines au niveau de l'agglomération. Tout se passe comme si le préfet saisisait l'occasion d'une réforme de la structure politico-administrative locale pour revendiquer une position d'interface privilégiée entre les administrations du Plan et les élus locaux, laquelle lui est contestée dans cette agglomération plus qu'ailleurs. Le département du Nord, et l'agglomération lilloise en particulier, apparaissent en effet comme des « terres de mission » pour l'administration préfectorale du nouveau régime. Autant les connivences entre les grands élus locaux et les préfets l'emportent sur les affrontements dans de nombreux départements¹¹ (Worms 1966), autant une relation de défiance semble prévaloir ici, accentuée par le changement de régime¹².

L'opposition des maires socialistes de Lille et de Roubaix fait d'ailleurs échouer le premier projet de syndicat d'études. Le préfet Dumont garda une certaine amertume de ce camouflet, si l'on en croit les nombreuses références à ce projet avorté dans ses interventions au moment de la création de la CU, qui justifie selon lui de renoncer au principe de regroupement volontaire¹³. La mise à l'agenda national d'une réforme de la structure administrative des agglomérations par le ministère de l'Intérieur en 1964 vient ainsi à point nommé pour relancer ses propres ambitions transformatrices.

Extraits de la circulaire du 18 avril 1964 sur les structures de l'administration communale¹⁴

« En tant que de besoin, vous continuerez de saisir toute occasion de souligner les inconvénients du morcellement communal : difficultés insurmontables des communes dotoirs, dépérissement des petites communes du fait des servitudes de tous ordres qui les pénalisent : pénurie de personnel qualifié, indigence budgétaire, déclassement pédagogique des petites unités scolaires, vicinalité distendue, retard des équipements collectifs accroissant l'écart entre le confort urbain et rural, etc.... Mieux que quiconque vous connaissez ces réalités et j'apprécie particulièrement les efforts que beaucoup d'entre vous ont déjà fait pour stimuler les initiatives locales et aider les maires à trouver les solutions les plus appropriées.

[Le ministre rappelle ensuite les incitations financières croissantes au regroupement et préconise l'attribution d'un régime de subvention privilégié aux communes associées]

Vous disposez désormais de moyens juridiques et financiers accrus qui doivent permettre de développer votre action, tout en répondant aux préoccupations légitimes des élus locaux. S'il n'est pas indispensable de procéder à des consultations officielles trop larges, qui risqueraient d'en entraver le déroulement, il ne convient pas non plus de donner à vos travaux un caractère confidentiel injustifié. Il est en effet indispensable que, le moment venu, les structures nouvelles obtiennent dans l'opinion locale une adhésion assez large, condition indispensable de leur succès. Il vous appartiendra donc de procéder sur le plan local à toutes consultations que vous jugerez opportunes, notamment parmi les élus locaux ».

Cette incitation faite aux préfets d'encourager les regroupements de communes les propulse au rang d'ambassadeurs et de maîtres d'œuvre privilégiés de l'intercommunalité. Au-delà, cette circulaire illustre la tentative du nouveau ministre de l'Intérieur d'alors, Roger Frey, de redéfinir le rôle des

¹¹ C'est particulièrement le cas dans l'agglomération bordelaise où la complicité est maximale entre le préfet Delaunay et le maire de Bordeaux, « baron du gaullisme », Jacques Chaban-Delmas (Lagroye 1973).

¹² Patrick Le Lidec (2001 : 278) souligne cette spécificité des relations entre le préfet du Nord et les élus locaux, qui semblent échapper aux habituelles connivences. Ainsi, les préfets du Nord sont les seuls à ne pas être conviés aux assemblées générales de l'association des maires de France. Il cite également une lettre du préfet du Nord du 11/12/1963 au ministre de l'Intérieur, dans laquelle celui-ci précise qu'il n'a pas été invité à participer à la réunion de l'AMF, « conformément à l'usage établi dans ce département ».

¹³ Les procès verbaux des réunions du groupe de travail Paira attestent que son soutien au principe des créations imposées ne souffre d'aucune réserve.

¹⁴ Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 19770327 art. 10.

préfets dans une optique plus combative à l'égard des élus locaux, les transformant en artisans de la consolidation du nouveau régime¹⁵.

Le préfet Dumont est ainsi associé dès 1964 aux travaux de la commission Paira. Chargé de rapporter la situation de l'agglomération lilloise aux autres membres du groupe, il se montre immédiatement favorable à la création d'une institution intercommunale dans cette agglomération et se pose en thuriféraire de la réforme beaucoup plus qu'en porte-parole des doléances des élus locaux. Cet extrait d'une lettre qu'il adresse au ministre de l'Intérieur le 10 juillet 1966¹⁶ – dans laquelle il va jusqu'à souhaiter l'échec de la tentative des élus locaux pour créer un district – traduit bien la représentation combattante qu'il se fait de son rôle :

« [...] Les initiatives que j'ai prises, au cours de cette récente période, ont été discrètes et ont eu un caractère exploratoire. Il ne m'était pas possible de prendre à ce moment une position publique qui m'aurait opposé nettement aux tenants du district¹⁷ qui ultérieurement m'auraient refusé tout concours pour une autre solution. Les maires étaient saisis d'un projet précis, il me fallait attendre que l'échec en fût assuré, ce qui ne faisait pas de doute, compte tenu des arrière-pensées politiques qu'il recelait et que traduisait clairement le fait qu'il ait été élaboré sans aucun contact préalable avec l'administration [...] Il est évidemment essentiel de poursuivre l'action entreprise, de façon à préparer le débat à l'automne devant le Parlement et il ne convient pas de laisser jusque-là l'initiative aux adversaires du projet ».

2. Assurer le renforcement des positions de la majorité gouvernementale et du nouveau régime

La position de représentant des intérêts de la majorité gouvernementale qu'endosse le préfet Dumont lui confère un rôle essentiel dans la mise en place de la CU de Lille. Il devient le rouage indispensable à l'interprétation et au décryptage des réactions des élus locaux, se livrant dans ses nombreuses lettres au ministre de l'Intérieur à une analyse des effets potentiels de la réforme sur les équilibres politiques locaux. Les services des Renseignements généraux de la Préfecture sont ainsi mobilisés pour réaliser des simulations électorales ou sonder les positions respectives, officielles et exprimées en coulisses, des élus locaux à l'égard de la réforme. Le préfet se montre notamment préoccupé dans ses échanges avec le ministère de la future composition de l'assemblée communautaire.

Il joue également à l'occasion les entremetteurs, poussant les élus de l'UNR et du MRP à se rapprocher, afin de contrecarrer la domination de la SFIO sur la future assemblée et de garantir la meilleure représentation possible pour les élus de la majorité gouvernementale. Cette stratégie apparaît en filigrane dans plusieurs de ses courriers au ministre, comme dans cet extrait :

« [...] En ce qui concerne le bureau [de la communauté], deux hypothèses sont possibles : ou bien un accord général interviendra grâce auquel tous les partis y auront une représentation ou bien un accord entre élus socialistes, communistes, MRP voire CNI arrivera à exclure les représentants du gouvernement ainsi qu'il fut fait au conseil général. La décision est entre les mains des élus MRP. Les contacts qui ont été ménagés précédemment grâce à l'initiative de M. Lambrecq [maire UNR de la commune de Marcq-en-Baroeul] ont pour objet de conduire les élus de l'UNR, du MRP et du secteur modéré à prendre une position commune qui assurerait le succès de la première formule. Il n'est pas certain que les représentants du MRP et du CNI dans les conseils de Lille et de Roubaix soient d'accord sur cette solution¹⁸ ».

Même si nous reviendrons sur ce point ensuite, notons que les accords de type Troisième force¹⁹ entre les élus de la SFIO, du MRP et du CNI dans les grandes villes résisteront à l'entreprise de redéfinition conduite par le préfet.

La logique d'affrontement entre le préfet et les élus socialistes culmine en 1967, lors de l'élection des représentants de secteurs. Rappelons brièvement que la loi de 1966 prévoit que des

¹⁵ Cette circulaire fait suite à un discours très vindicatif, prononcé en juin 1963 devant l'assemblée générale de l'association du corps préfectoral (Le Lidec 2001 : 380), dans lequel il demandait aux préfets de « s'engager corps et âmes » pour la défense du nouveau régime.

¹⁶ Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 880024 art. 11.

¹⁷ Face au projet de loi gouvernemental de création d'une CU, des élus socialistes entreprennent de créer un district pour tenter de dissuader le gouvernement de recourir à une création imposée. Nous reviendrons sur ce point ensuite.

¹⁸ Note du préfet au secrétaire d'État André Bord, le 18/09/1966. Archives départementales du Nord : 1008W106

¹⁹ La majorité gouvernementale associant la SFIO, le MRP et les radicaux de 1947 à 1951 est dite « Troisième force » en ce sens qu'elle s'oppose au RPF d'une part, et au PCF de l'autre. Si elle prend fin en 1951 sur le plan national, des coalitions de ce type continueront d'exister sur le plan local jusqu'à la fin des années 1960 et l'éclatement du MRP.

élections seront organisées dans des secteurs, regroupant les petites communes de la CU, afin de leur permettre d'atteindre le quotient électoral et de désigner des représentants au conseil. La loi prévoit également qu'en cas d'accord amiable entre les élus, les grandes communes pourront abandonner aux secteurs quelques-uns de leurs sièges, afin d'améliorer la représentation des petites communes. Un accord amiable de ce type est trouvé durant l'année 1967, octroyant 29 sièges, au lieu de 20, aux cinq secteurs. Cependant, certaines des clauses informelles de cet accord n'apparaissent en plein jour qu'au moment de l'élection de leurs représentants. Au grand dam du préfet, plusieurs maires socialistes – pourtant largement minoritaires dans chacun des secteurs – sont alors désignés par les autres élus pour siéger à la CU. Il apparaît que les élus socialistes des grandes villes n'ont accepté d'abandonner des sièges aux petites communes qu'en contrepartie de l'engagement pris par les élus de celles-ci de désigner des maires socialistes parmi leurs représentants. L'objectif de ce compromis officieux consiste pour la SFIO à s'assurer qu'elle retrouvera, au bout du compte, le même nombre de conseillers que celui qu'elle aurait obtenu si l'accord amiable favorable à l'amélioration de la représentation des petites communes n'était pas intervenu²⁰. Dans les 69 « petites communes » qui composent les cinq secteurs électoraux, les centristes et « modérés²¹ » – qui auraient pu, sur le papier, enlever la totalité des 29 sièges en jeu – ont ainsi préféré en laisser sept aux socialistes et un à un communiste. C'est ce résultat inattendu, fruit des compromis en coulisses entre élus, qui provoque l'ire du préfet et le conduit à annuler ces élections, invoquant l'irrégularité de la procédure de désignation²². Le nouveau scrutin organisé ne modifiera pourtant pas sensiblement la donne²³, consacrant l'échec des tentatives préfectorales pour endiguer les alliances entre élus centristes et socialistes défavorables aux gaullistes²⁴. Le Préfet Dumont apparaît ici pleinement comme un « préfet de combat », en phase avec la stratégie de conquête et d'enracinement du régime poursuivie par Roger Frey depuis qu'il est à la tête du ministère de l'Intérieur en 1962. Même s'il faut avancer prudemment sur ce terrain, faute de témoignages ou d'entretien avec le principal intéressé, soulignons que le préfet Dumont quitta ses fonctions préfectorales sur une demande de congé spécial en 1971, moment où s'opéra un retournement sensible de la stratégie gouvernementale, prônant de nouveau la concertation avec les élus locaux. On peut se demander si la coïncidence entre ce départ précipité et le nouveau credo gouvernemental ne manifeste pas le désajustement qui s'opère alors entre l'attitude combative adoptée par ce préfet durant dix ans et de nouvelles attentes de rôle.

Si le préfet a été largement mobilisé et préoccupé par les conséquences partisans de la création de la CU, tout indique dans les archives consultées qu'il n'a par contre jamais véritablement envisagé l'influence des intérêts municipaux dans la structuration de l'assemblée et la formation des compromis. Ainsi, le préfet et ses services ne verront venir, ni la formation d'un « groupe des petites communes » en 1971, ni celle d'une coalition associant les élus gaullistes à ceux de la SFIO à la tête de la CU, dès 1968. Ajoutons pour finir que le préfet, accaparé par les questions de stratégie partisane, s'est peu impliqué sur les questions techniques et administratives liées à la mise en place du nouvel établissement public²⁵. Nous verrons dans le chapitre suivant que l'improvisation qui prédomina en la matière contribua pourtant au moins autant que les jeux d'alliance entre élus à l'affaiblissement des capacités d'action de la CU, lors de ses premières années d'existence.

3. Prêcher la bonne parole intercommunale et mobiliser des soutiens externes : faibles « forces vives » ?

L'autre mission essentielle confiée au préfet par le ministère de l'Intérieur fut de légitimer la nouvelle institution en passant « par-dessus les notables » en quelque sorte, en recherchant notamment

²⁰ Rappelons que l'accord amiable consiste à attribuer davantage de sièges aux petites communes. En l'absence d'accord, la répartition des conseillers entre les communes se fait au *pro rata* de leur population, avantageant les grandes villes dominées par les socialistes.

²¹ Sont alors qualifiés ainsi les maires sans étiquette partisane, élus sur des listes d'intérêts municipaux.

²² Il conteste notamment le fait que ces votes ont eu lieu à main levée, à des jours différents et en présence d'élus qui n'appartiennent pas au secteur.

²³ Les résultats sont même identiques dans trois secteurs sur cinq : voir *La Voix du Nord* du 19/12/1967.

²⁴ Nous reviendrons plus amplement sur ce point dans la section suivante.

²⁵ Ce n'est d'ailleurs pas lui mais un ingénieur des Ponts et Chaussées missionné par le ministre de l'Intérieur, René Loubert, qui est principalement chargé de ces questions.

des appuis parmi les groupes sociaux montants considérés par le régime comme les principaux soutiens des réformes. Les attendus de cette mission sont exposés dans une note interne au cabinet du ministre de l'Intérieur :

La désignation des préfets en tant qu'« apôtres » de l'intercommunalité

« A la suite du dépôt par le Gouvernement du projet de loi sur les CU et des réactions suscitées par ce projet avant même qu'il soit venu en discussion au Parlement, je crois devoir appeler votre attention sur les modalités d'une action d'information soutenue à laquelle le service apporterait son active contribution. Les commentaires faits dans les diverses agglomérations, en effet, révèlent davantage l'ignorance que le parti pris. Ils émanent certes le plus souvent d'élus locaux ayant un intérêt à court terme au *statu quo*, commentaires qui risquent ainsi, faute d'une information accessible à la masse, de faire passer une importante mesure de modernisation des structures pour une brimade à arrièrè pensée politique : tel est notamment le cas dans l'agglomération lyonnaise où les réactions fâcheuses enregistrées se répercutent dans l'ensemble de la France par le canal de la réunion « des grandes maires » organisée par M. Louis Pradel. Ce dernier n'étant au demeurant pas hostile à la communauté urbaine, mais désirant se « dédouaner » de soupçons formulés à son encontre, la situation paraît particulièrement absurde. [...] Un renforcement de l'action d'information va être demandé aux préfets intéressés, de façon en particulier à ne pas laisser croire que le renvoi du projet à la session parlementaire d'automne signifie le moins du monde que l'on hésiterait à le présenter au Parlement. Une lettre en ce sens aux préfets leur serait adressée bientôt par M. Bord, cet effort d'information pourrait prendre la forme de colloques d'agglomération, colloques où seraient invités, en sus des élus, des représentants de divers groupements, des nouveaux notables par exemple (jeune chambre économique, etc.). La télévision régionale serait invitée à rendre compte de tels colloques, auxquels participeraient des envoyés de l'administration centrale, et parmi eux du service d'information des maires. Des tables rondes bien organisées pourraient également avoir lieu à la télévision régionale²⁶ ».

Porter la bonne parole intercommunale et trouver de nouveaux soutiens à la réforme, afin de désamorcer et contrecarrer l'opposition des élus locaux qui disposent du plus grand nombre de tribunes locales, voilà donc la mission dévolue aux préfets. La presse locale la plus favorable au gouvernement (*La Voix du Nord* en l'occurrence) et l'ORTF sont mobilisées dans la bataille, comme en témoigne explicitement une lettre du préfet au ministre recensant l'ensemble des moyens de communication mobilisables :

« *La Voix du Nord*, quotidien le plus puissant de la région et en même temps le plus objectif à l'égard de la politique du gouvernement, a accepté de publier une série d'articles sur le projet de loi. Ce journal a chargé de cette tâche l'un de ses meilleurs rédacteurs qui suit depuis longtemps les problèmes de la métropole et à qui une documentation complète a été remise. [...] Je me suis également assuré le concours de l'ORTF. Le travail a été confié à un journaliste qui avait dirigé au mois de juillet une série d'émissions de la chaîne régionale sur la métropole Lille-Roubaix-Tourcoing²⁷ ».

Le ministère de l'Intérieur tente également de recourir aux sondages pour légitimer « démocratiquement » la réforme, sans passer de nouveau par les élus locaux. Les résultats des études réalisées confidentiellement dissuadent cependant les gouvernants de les exploiter politiquement, dans la mesure où ils démontrent essentiellement la méconnaissance du projet et de son contenu par les habitants de l'agglomération²⁸.

Ce faible intérêt des sondés pour le projet de CU explique la recherche de soutiens plus circonscrits, notamment chez les représentants de groupes d'intérêt ou socioprofessionnels davantage acquis au gouvernement et/ou à la rhétorique réformatrice²⁹. Dans son rapport final, le groupe de travail Paira insistait déjà sur l'utilité « d'encourager l'intervention comme catalyseur de cette évolution, des clubs, des syndicats professionnels et de diverses autres organisations tels les groupements de quartiers, les associations familiales, les organisations pour l'animation et

²⁶ Note à l'attention du conseiller technique du ministre de l'Intérieur par le sous-préfet chef de service, le 7 juillet 1966. Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 1977 0327 art. 10.

²⁷ Extrait de la lettre du préfet Dumont au secrétaire d'État André Bord du 18/08/1966. Archives départementales du Nord : 1008W106.

²⁸ Dans une note adressée au préfet datée du 7/09/1966, le service régional des renseignements généraux souligne d'ailleurs le risque qu'il y aurait à réaliser un sondage « avant qu'ait pu être réalisée une grande campagne d'information du public ». Archives départementales du Nord : 1008W105

²⁹ Yvon Chotard, membre du Conseil économique et social et président du Centre chrétien des patrons et dirigeants d'entreprises françaises publia ainsi une « tribune libre » dans le journal *Le Monde* du 15 avril 1966 intitulée : « Pour des communautés d'agglomération », véritable plaidoyer réformateur.

l'aménagement du milieu rural, qui se montrent généralement très attentifs aux effets des carences actuelles³⁰ ».

Dans l'agglomération lilloise, certains groupes ou associations se manifestent timidement à partir des années 1960 pour défendre la perspective d'un regroupement de communes. Une « association pour la métropole Nord » (*sic*) est ainsi créée en mars 1965, afin de soutenir dans un premier temps la réalisation d'un district intercommunal³¹, au nom d'objectifs conformes à la rhétorique réformatrice promue au niveau central, comme l'illustre cet extrait d'une lettre du président de l'association au préfet :

« [...] Nous espérons qu'après cette visite [du président de la République] dans la région, des décisions seront enfin prises officiellement en ce qui concerne la Métropole Nord. Cependant, comme nous suivons de très près ce qui se passe à Paris, Bordeaux, Marseille et Lyon, nous estimons qu'il faudrait d'abord une réforme du système municipal pour l'ensemble de la France, afin de bien fixer les pouvoirs des uns et des autres, et de supprimer ces soi-disant luttes pour des libertés municipales périmées, avec le pouvoir central. *Pour gouverner un pays et des agglomérations aujourd'hui, il faut des compétences* (souligné par l'auteur) et non des discours de secrétaires de partis politiques³² ».

Le paradoxe de cette critique virulente, c'est qu'elle ne peut être tenue publiquement que par des acteurs dont les activités professionnelles ou de représentation ne les amènent pas à côtoyer fréquemment des élus ou à dépendre d'eux pour leur activité – comme c'est le cas des grands entrepreneurs ou des dirigeants des CCI –, acteurs qui occupent donc des positions plutôt dominées dans l'espace économique local. Le besoin du préfet de demander une enquête au service des renseignements généraux sur les membres du bureau de cette association³³ trahit d'ailleurs la relative faiblesse de leurs ressources réputationnelles et leur distance par rapport aux positions d'influence locales.

Si les principales institutions patronales semblent également favorables à la création des CU – comme le montre leurs réponses à l'enquête préalable³⁴ – elles expriment leur soutien de manière beaucoup plus discrète, en évitant soigneusement d'entrer en conflit avec les grands élus locaux. De façon significative, les syndicats patronaux de Lille-Roubaix-Tourcoing-Armentières et de la Vallée de la Lys, quand ils organisent une conférence de presse le 15/ mai 1966 (soit quelques jours avant le dépôt du projet de loi sur les CU à l'Assemblée nationale), se prononcent « pour la métropole », mais n'évoquent jamais les projets de regroupements intercommunaux alors d'actualité³⁵. On perçoit une nouvelle fois la cette notion labile de « métropole », dont le succès rhétorique provient de ce qu'elle autorise des usages différenciés non discriminants.

³⁰ Extrait du préambule au rapport Paire de 1965 sur la modernisation des structures communales, *op. cit.*

³¹ *Croix du Nord*, 28 mars 1965 : « L'association pour la métropole : un district sans plus attendre ». Les propos recueillis dans cet article pour justifier la création du district sont emblématiques de la rhétorique consensualiste de la « fin des idéologies », dont Luc Boltanski (1982) a bien montré le succès chez les porte-parole du groupe des « cadres » à la fin des années 1960. Florilèges : « L'avenir de notre conurbation et de la métropole ne peut être assuré que par une collaboration cordiale et confiante entre les municipalités et le pouvoir central, *quelle que soit la couleur politique des uns et des autres. Continuer la guerre contre le pouvoir central, c'est retarder encore les réformes attendues par les nouvelles générations.* Tandis que le district de Paris s'organise et progresse, aucun progrès n'a été réalisé pour la métropole Nord, malgré les facilités accordées par les décrets de 1959. Six années ont déjà été perdues ». Sur l'idéologie de la fin des idéologies comme topique des réformateurs et de leurs soutiens, voir également Delphine Dulong (1997).

³² Lettre du président de l'association pour la métropole Nord au Préfet, le 2/04/1966. Archives départementales du Nord : 1008W113.

³³ Note du service des renseignements généraux en date du 30/03/1965. Archives départementales : 1008W113.

³⁴ Le préfet Dumont résume ce soutien dans une lettre au ministre le 10 juillet 1966 : « [...] La plupart des membres de la CODER, des chambres de commerce, les jeunes patrons, la Jeune chambre économique, les organisations patronales de l'arrondissement de Lille, devant lesquels maints exposés ont été faits, sont acquis sans réserve à la métropole et à l'organisation supra-communale. Il en est de même pour la CFDT qui a, voici quelques mois, décidé de situer son union locale au niveau de l'arrondissement chef-lieu. C'est sur ma suggestion, d'autre part, que le président de la CCI de Lille a pris l'initiative de négociations qui ont abouti à la fusion des trois chambres de Lille, Roubaix, et de Tourcoing en une chambre unique [...]. L'exemple donné par les chambres de commerce a vivement frappé les élus. Lettre du préfet du Nord au ministre de l'Intérieur, le 10 juillet 1966. Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 880024 art. 11.

³⁵ *La Voix du Nord* : « Les syndicats patronaux de Lille-Roubaix-Tourcoing-Armentières et de la Vallée de la Lys prennent position en faveur de la métropole », le 15/05/1966.

Certaines initiatives symboliquement marquantes – on pense notamment à la fusion des trois chambres de commerce de Lille, Roubaix, Tourcoing en une chambre unique de la métropole en 1965 (Matejko, 1999) – ne doivent donc pas masquer la faible implication de ces milieux patronaux dans le débat sur la définition du contenu et du fonctionnement des CU, qui continue d’opposer principalement les élus locaux aux représentants du gouvernement ou les élus locaux entre eux³⁶. Cette observation rejoint celle de Pierre Grémion (1976 : 134) sur les CODER, échouant selon lui à substituer les représentants des « forces vives » aux notables.

Si le préfet semble dans un premier temps le principal porte-parole local d’une réforme intercommunale rejetée par les principaux élus du territoire, le changement d’attitude aussi discret que soudain des grands maires socialistes modifie la donne et déplace l’enjeu de leur affrontement, de la question de l’opportunité de la création d’une nouvelle instance vers celle de sa composition politique et de son fonctionnement.

B. Les élus locaux face à la création d’une communauté urbaine : la surdétermination territoriale des clivages

« Though officials statements and theories are important, an undue concentration upon what men say diverts attention from what they do »

Philip Selznick, *The TVA and the Grass Root*, New York, Harper Torchbook, 1966 (1^e éd.1949), p. 9.

Bien qu’ils aient contesté les modalités de création de la CU – et notamment le fait qu’elle leur soit « imposée » – les élus de l’agglomération lilloise furent en effet beaucoup moins nombreux à se dresser contre le principe de la réforme, qu’à Lyon ou à Bordeaux³⁷. Alors que la situation politique de l’agglomération lilloise pouvait sembler *a priori* la plus périlleuse pour le gouvernement – dans la mesure où elle était la seule où la SFIO était majoritaire – elle fut sans aucun doute avec Strasbourg celle où la résistance des élus fut la moins vigoureuse³⁸. Un rapport de la direction régionale des Renseignements généraux – suite à la visite du rapporteur de la commission des lois constitutionnelles en juillet 1966 – résume bien cet accueil inattendu : « En conclusion, sous réserve de quelques aménagement dans le libre choix des moyens et sur l’abandon de certaines attributions, il semble que le projet de communauté soit souhaité, à l’exclusion des communistes, par l’ensemble des maires qui ont pris conscience du caractère inéluctable de la création de la CU³⁹ ». Nous reviendrons ensuite sur les multiples facteurs qui permettent d’expliquer ce consentement ou cette conversion –

³⁶ Il ne s’agit pas ici de relativiser l’influence des groupes d’intérêt locaux sur la définition du contenu des politiques publiques intercommunales une fois l’établissement public mis en place, mais de souligner qu’ils semblent faiblement impliqués dans le débat préalable de définition de l’institution. A croire que leur expérience pratique de négociation des normes les prémunisse contre la conception juriste et instrumentale de l’institution que partagent les autres acteurs et qui les poussent à accorder de l’importance au « moment constituant ».

³⁷ C’est à Bordeaux où l’opposition des élus des communes de banlieues a été la plus vive, ces derniers craignant que la communauté urbaine n’assoie encore davantage le leadership de la ville-centre et de son maire. Plusieurs réunions sont organisées qui rassemblent les élus frondeurs et une résolution est même votée par la majorité des communes pour protester contre la création de la CU (« Les maires de l’agglomération bordelaise : nous sommes sans réserve contre le projet de communauté urbaine et allons lutter publiquement », *La France*, 28/09/1966). Les élus de l’agglomération bordelaise diffuseront cette résolution auprès de leurs collègues maires des autres communautés urbaines afin de les associer à leur mobilisation, sans grand succès. Lettre du maire de Bègles en date du 20/09/66 ; Archives départementales du Nord : 1008W105.

³⁸ Article du journal *Le Monde*, le 23/09/1966 : « M. Bord présente le projet créant les communautés urbaines ». Il est fait mention des visites du rapporteur du projet dans les différentes agglomérations : « M. Zimmerman [député UNR de l’agglomération strasbourgeoise] a déclaré que les parlementaires et les représentants des grandes activités économiques de la région étaient favorables à l’institution d’une communauté urbaine de l’agglomération lyonnaise, mais que des « réticences très marquées » s’étaient manifestées parmi les maires des communes intéressées alors qu’une « large adhésion » s’était sur le même plan dégagée à Strasbourg et à Lille ».

³⁹ Direction des renseignements généraux, note sur les commentaires recueillis à Lille après la venue de M. Zimmerman, rapporteur de la commission des lois constitutionnelle, le 19/09/66. Archives départementales du Nord : 1008W105.

pour certains – à la réforme. Contentons-nous pour le moment de repérer les prises de position des élus de l'agglomération lilloise et de remarquer que les contestations les plus virulentes ne viennent pas toujours de là où le gouvernement pouvait les attendre. Si les élus communistes s'opposent sans surprise au projet de loi, les réticences sont bien plus marquées chez les élus des petites communes ou chez le maire UNR de Tourcoing que parmi les leaders socialistes des grandes villes.

1. L'opposition municipaliste des communistes

Les élus communistes sont les seuls à mener véritablement campagne contre le projet de loi, qu'ils considèrent comme « l'offensive la plus importante du pouvoir contre les assemblées élues⁴⁰ ». Le maire communiste de Seclin adresse ainsi une lettre aux élus de l'agglomération, dans laquelle il les invite « à marquer leur opposition, à unir leur protestation, à l'exemple des élus des régions lyonnaises et bordelaises dont la grande majorité s'est opposée au projet gouvernemental⁴¹ ». Il joint à ce courrier la copie d'un document élaboré par la Fédération nationale des élus républicains municipaux et cantonaux⁴² intitulé : « La communauté urbaine : un nouveau pas dans la voie du centralisme »⁴³. Celui-ci dénonce, conformément à l'argumentation municipaliste des communistes qui se posent en « meilleurs défenseurs des communes » (Pronier 1983), la captation d'une partie de leurs ressources par les CU et le transfert vers les collectivités locales du financement d'équipements programmés par l'État dans le cadre du V^e plan, privant ainsi les municipalités de leur autonomie. Il fustige également un mode de désignation indirect des conseillers communautaires particulièrement défavorable au parti communiste⁴⁴. Alors qu'il représente environ 20% des suffrages exprimés aux élections municipales de 1965 sur le territoire de la CU⁴⁵, le PC ne compte que quatre maires sur 88 et n'obtiendra qu'un seul élu dans le premier conseil.

Les protestations véhémentes des élus du PCF, principal perdant dans l'opération, trouvent cependant peu d'échos auprès des autres maires, ceux-ci ne parvenant pas à organiser un front commun d'opposition à la réforme. Il faut dire que parmi les autres élus les plus réfractaires au projet, on trouve le maire UNR de Tourcoing et les élus « modérés » des petites communes rurales, dont l'hostilité à l'encontre du PCF empêche toute convergence. Les élus de la SFIO, qui paraissent *a priori* les plus susceptibles de se joindre à eux pour affronter le projet de loi gouvernemental, se révèlent finalement beaucoup moins disposés à entrer en guerre contre une CU qui leur ouvre, il est vrai, d'autres perspectives.

2. La réticence des maires des petites communes

En dehors des élus communistes, les craintes les plus vives à l'égard du projet de loi émanent des élus des petites communes rurales intégrées dans le périmètre communautaire. 16 communes sur 88 demandent lors de l'enquête préalable à être exclues du périmètre de la CU. Si l'on excepte la commune communiste de Seclin qui compte environ 10 000 habitants, on retrouve parmi celles-ci les

⁴⁰ Selon le titre d'un article du quotidien régional communiste *Liberté*, du 2 octobre 1966.

⁴¹ Lettre citée dans une note de la direction des renseignements généraux consacrée à la position des maires et élus communistes de l'arrondissement de Lille au ministre de l'Intérieur, datée du 30/09/1966. Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 770375 art. 49.

⁴² Association regroupant les élus locaux communistes.

⁴³ Extrait du bulletin de liaison de la fédération nationale des élus républicains municipaux et cantonaux (PC), daté du 4/07/1966. Archives départementales du Nord : 1008W106.

⁴⁴ On se souvient d'ailleurs qu'il fut retenu par le gouvernement en partie pour cette raison.

⁴⁵ Au niveau de l'arrondissement de Lille, qui compte 128 communes, le PCF totalise aux élections municipales de 1965 83616 voix, soit 19,12% des suffrages exprimés. Nous n'avons pas pu retrouver la même donnée agrégée pour les 88 communes de la CU. Etant donné le poids démographique extrêmement majoritaire de cette dernière dans l'arrondissement [925 000 habitants sur un peu plus d'un million au recensement de 1962], nous pouvons néanmoins considérer que ces 19,12% constituent une bonne approximation du score communiste. Données issues d'une note préfectorale intitulée « Représentation politique éventuelle dans le cadre de la métropole du Nord », 20/09/1965 ; Archives départementales du Nord : 1008W113..

plus petites communes de la CU⁴⁶. Ainsi, la population moyenne des communes qui demandent leur retrait est de 945 habitants, 10 sur 15 comptant moins de 1000 habitants⁴⁷. Signe supplémentaire de la prééminence de la variable « taille de la commune » pour expliquer cette réticence, la diversité des appartenances partisans représentées parmi ces communes réfractaires. Sur les 16, deux ont un maire membre du parti communiste, cinq du MRP, quatre du CNI, deux de la SFIO, une de l'UNR/UDT et deux des maires élus sur des listes dites « ALIM » (Action locale et intérêts municipaux). Un extrait du procès-verbal de la commission d'enquête rend bien compte des principaux griefs que maires adressent à la communauté :

« La majeure partie d'entre elles [les communes qui demandent à être exclues] justifient leur position en insistant sur le fait qu'elles ne sont nullement concernées par les équipements à réaliser qui intéressent davantage les centres urbains. D'autres, enfin, s'opposent à leur intégration en raison : soit de leur non représentation directe au conseil de communauté, soit du transfert de charges que la création de la CU aura pour conséquence d'opérer de l'État vers les communes intégrées, soit du principe que leur adhésion doit résulter d'une décision librement consentie, soit des oppositions d'intérêt existant entre les projets communautaires et les projets communaux »⁴⁸.

La réponse du maire communiste de Salomé – commune de 2487 habitants faisant partie des 16 susmentionnées – à une question d'un journaliste de *La Voix du Nord*⁴⁹ trahit un point de vue répandu, qui s'exprime également dans les courriers⁵⁰ ou les délibérations hostiles adoptées par les conseils municipaux d'autres communes :

« [Question du journaliste] : *Actuellement vous ne vous sentez en rien concerné par la communauté urbaine ?*
– Non, absolument pas ! Et je ne vois pas pourquoi on voudrait maintenant nous faire payer sous prétexte que, peut-être dans 15 ou 20 ans, on s'occupera de nous. C'est sacrifier une génération, cette génération qui supportera des charges sans espoir de bénéficier un jour des équipements prévus. Qui dit communauté, dit existence de points communs, affinités, besoins ou intérêts communs. Or, je suis de ceux qui pensent qu'il n'existe rien de commun entre les besoins actuels et les intérêts de la communauté urbaine, telle que je la conçois, comprise dans un périmètre plus restreint, et les besoins des communes rurales éloignées ».

Le fait que ces élus aient de grandes chances de se retrouver exclus du conseil de communauté (en vertu du nombre de conseillers limité à 90) ou de se voir privés de terres agricoles au profit d'opérations d'aménagement⁵¹ expliquent largement leur opposition à une intégration dans la CU. Ainsi, en favorisant l'extension du territoire communautaire à de petites communes rurales – dans l'idée notamment de pondérer la domination de la SFIO sur l'assemblée – les gaullistes et les réformateurs contribuent à faire entrer dans l'institution des maires qui sont parmi les plus réticents et les plus sceptiques devant l'affirmation d'un intérêt communautaire, dans un premier temps tout au moins. Ce ne sera pas sans conséquences sur son fonctionnement.

3. L'hostilité de principe et la bienveillance implicite des élus socialistes des grandes villes

La position des élus SFIO des grandes villes de l'agglomération lilloise vis-à-vis de la CU est probablement le point le plus surprenant qui ressort de cette analyse rétrospective⁵². Si l'on se contente du seul prisme parlementaire, c'est effectivement l'impression d'une opposition socialiste au projet de loi qui prévaut, bien qu'elle apparaisse déjà timide et circonscrite aux yeux de nombreux observateurs

⁴⁶ Parmi les 11 communes qui n'ont pas exprimé d'avis lors de l'enquête, la majorité compte également une population inférieure à 5000 habitants : Baisieux : 2879, Frelinghien : 1560, Leers : 5360, Bondues : 3574, Haubourdin : 12610, Lezennes : 2507, Emmerin : 1875, Houplines : 5934, Sainghin-en-Mélantois : 1696, Illies : 1198, Tressin : 640.

⁴⁷ Selon les données INSEE de l'époque : Anstaing : 927 habitants, Erquinghem le Sec : 139, Herlies : 802, Beaucamp-Ligny : 666, Escobecques : 105, Marquillies : 1249, Bouvines : 564, Fournes-en-Weppes : 1409, Salomé : 2487, Don : 977, Gruson : 475, Ennetières en Weppes : 1021, Hantay : 432, Werwicq sud : 2593, Wicres : 325.

⁴⁸ Extrait du procès verbal, p. 19. Archives départementales du Nord : 1008W106

⁴⁹ *La Voix du Nord* du 11 et 12 juin 1967 : « Le conseil municipal de Salomé dit "non" à la communauté urbaine ».

⁵⁰ Le maire UNR de Bouvines reprend ainsi des arguments très proches dans sa lettre de protestation au préfet datée du 17 juin 1966. Archives départementales du Nord : 1008W106

⁵¹ Il est significatif sur ce point de noter que l'une des seules institutions à s'opposer au périmètre communautaire lors de l'enquête préalable et à plaider pour son rétrécissement est la Chambre départementale d'agriculture.

⁵² Au moment de l'adoption de la loi, Lille et Roubaix, mais également Wattrelos ou Armentières sont gouvernées par des maires socialistes.

de l'époque⁵³. Si les députés socialistes du Nord votent contre le projet de loi et se fendent de quelques (rares) déclarations à son encontre⁵⁴, l'attitude des maires des grandes villes (de Lille et de Roubaix) et leurs protestations retenues, révèlent une acceptation implicite de la réforme. L'un des secrétaires généraux de la CU de 1979 à 1989 résuma en entretien l'ambiguïté de leur positionnement par rapport à la CU, contrasté selon les lieux et les attentes de rôle (Briquet 1994) auxquelles ils sont confrontés :

« Au moment de la création de la CU, il y a eu un antagonisme entre les positions hostiles officielles et l'acceptation unanime par les élus de la nouvelle institution. Il y avait eu une prise de conscience chez les élus des difficultés liées à la variabilité des investissements et des façons de gérer les réseaux des services publics localement »⁵⁵.

Les maires socialistes des grandes villes de l'agglomération lilloise ne se différencient donc pas de leurs homologues des autres agglomérations concernées par la réforme, qui, quelle que soit leur appartenance partisane, s'y montrent tous favorables⁵⁶. Si leur position institutionnelle paraît déterminante dans leur acceptation à mots couverts de la CU, c'est parce qu'elle leur autorise le maximum d'espoirs dans la conquête de la nouvelle institution et dans la capacité de peser sur ses choix. Il n'y a probablement pas qu'une simple coïncidence dans le fait que ce soit A. Notebart – maire de la commune « moyenne » de Lomme [28000 habitants] – qui fut longtemps considéré comme l' élu socialiste le plus remonté contre la CU⁵⁷, avant d'en devenir président en 1971. L'espace des positions locales semble structurer celui des prises de positions à l'égard de la réforme.

Les principaux élus socialistes ont beau contester publiquement la création imposée des CU, le risque de dépossession des communes et le manque de ressources financières supplémentaires, leurs propos trahissent souvent en filigranes leur consentement au principe de regroupement qui la sous-tend. C'est notamment le cas d'Augustin Laurent, maire de Lille et futur premier président de la CU, qui souffle le chaud et le froid dans sa première réaction au projet de loi pour la presse locale :

« A. Laurent : [...] Sans que les communes puissent en délibérer, le transfert des compétences est réalisé d'autorité. Il ne restera plus à la commune que l'état civil et l'assistance ! Nous allons à grands pas vers la disparition des pouvoirs locaux !

– *Vous êtes donc réservé sur la communauté urbaine ?*

– Nécessairement parce que les informations sont incomplètes. *Le côté positif est incontestablement d'accélérer un regroupement des communes. Nous sommes bien conscients de ces problèmes et nous savons parfaitement que pour certaines réalisations il faut s'unir.* Mais nous sommes tenus par l'administration concrète chaque jour... Dans tout ce qui se fait, rien n'est absolument clair⁵⁸ ».

Ou encore :

« A. Laurent : Il n'y a aucune nouveauté véritable en matière de ressources mises à la disposition de la communauté. C'est un transfert de taxes et autres recettes figurant au budget des communes, une sorte de totalisation de la misère, ce qui ne crée pas pour autant la richesse... [...] »

⁵³ M.-C. Kessler et J.-L. Bodiguel (1968 : 265) insistent ainsi sur l'affaiblissement progressif des critiques socialistes et mentionnent que « le principe même de la réforme semble admis par l'opposition parlementaire lors de la deuxième lecture du texte devant l'assemblée ».

⁵⁴ La plus retentissante, mais également et significativement l'une des seules, fut l'œuvre du député-maire de Lomme, A. Notebart, lors de la première lecture du texte devant l'Assemblée, le 9 octobre 1966 (*Nord-Matin* du 9/10/1966). Alors qu'environ 150 propositions d'amendements au projet de loi furent déposées en première lecture (dont une majorité dans le sens d'une réassurance du rôle des communes), aucune n'émane des députés du Nord, qui se font pour le moins discrets lors des débats. Les députés de Gironde, et notamment René Cassagne, le maire socialiste de Cenon, sont bien plus présents que leurs collègues nordistes.

⁵⁵ Extrait de l'entretien n°88.

⁵⁶ Ainsi Louis Pradel, maire de Lyon déclare au journal *Le Monde* du 15/06/1966 (« Quatre grandes villes et leurs voisines face au projet de communautés urbaines ») : « La communauté urbaine ? Je n'y suis pas opposé. *Au contraire, je l'ai même demandée* ». Dans le même article, Pierre Pflimlin maire de Strasbourg avance quant à lui : « Ce projet, du moins ce que nous en connaissons par la presse, paraît devoir être approuvé. La communauté urbaine pourrait assurer le développement de l'ensemble de l'agglomération strasbourgeoise, tout en respectant, grâce aux structures administratives prévues, les différentes parties qui la composent ». La position du maire de Bordeaux a déjà été évoquée.

⁵⁷ *Nord Eclair*, le 21 juin 1966. « Le conseil municipal de Lomme prend parti contre la communauté urbaine et ne ratifiera pas la décision du syndicat de communes ».

⁵⁸ *Nord Eclair*, le 12 juin 1966 : « CU : premières réactions des maires ».

Le projet, pour le peu qu'on en connaisse encore, appelle déjà de sérieuses réserves mais il faut attendre pour en juger définitivement. S'il ne dissimule pas quelque nouvelle intention malveillante à l'égard des élus, s'il ne consacre pas uniquement une nouvelle atteinte aux libertés locales et aux compétences communales, si quelque technocrate, nanti des pleins pouvoirs ne s'insère pas dans le nouvel ensemble, enfin si la volonté du législateur s'inscrit ultérieurement dans les faits, notamment en matière de crédits, *alors peut-être la communauté urbaine nous réserve-t-elle une bonne surprise*. Mais cela fait beaucoup de "si"...»⁵⁹.

Loin de s'en prendre au principe même de la réforme, les critiques socialistes se concentrent donc sur ses modalités d'application. Une lettre du préfet au ministre pour l'informer des positions des élus locaux résume bien ces réserves circonscrites des maires de Lille et de Roubaix, contrastant avec l'attitude plus critique mais finalement esseulée du maire de Lomme :

« [...] Les principaux élus socialistes, et notamment MM. A. Laurent et V. Provo, demeurent naturellement favorables au projet de district dont ils ont eu l'initiative. Mais les raisons mêmes qu'ils ont données pour justifier ce projet et qui sont aussi à la base de la communauté urbaine, les empêchent de manifester à cette dernière formule une hostilité de principe. M. A. Laurent fait au projet de loi trois reproches essentiels :

- d'imposer aux communes une solution alors que leur adhésion au district aurait conservé un caractère volontaire
- de donner à de nombreux transferts de compétences un caractère obligatoire
- de ne pas apporter de réponse suffisante au problème du financement des équipements

Sans doute est-ce bien là l'opinion dominante des élus socialistes. Cependant, M. Notebart, député maire de Lomme, rejette pour sa part et le district et la communauté urbaine telle qu'elle est envisagée, pour préconiser une collectivité locale nouvelle, dont la compétence serait limitée aux affaires propres à la métropole et dont l'organe représentatif serait élu au suffrage universel⁶⁰ ».

Les leaders socialistes de l'agglomération cherchent alors plutôt à infléchir à la marge le projet, adoptant ainsi une posture municipaliste rassurante pour les élus des petites communes qui craignent d'être placés sous la domination des grandes villes par l'entremise de la CU. La nécessité pour les socialistes de rallier le soutien de ces derniers – dans la perspective de la conquête de l'institution intercommunale – leur impose de se montrer respectueux des prérogatives communales, ce qu'attestent en quelque sorte leur discours critique et leurs propositions intercommunales alternatives⁶¹.

4. Le maire gaulliste de Tourcoing, principal opposant non communiste au projet de loi

L'autre opposition la plus importante au projet de loi, avec celle des petites communes, provient sans aucun doute du député-maire UNR de Tourcoing, René Lecocq. N'ayant pas participé aux travaux préalables sur les communautés urbaines, celui-ci découvre l'essentiel du contenu du projet au printemps 1966, à l'instar de la plupart des élus locaux gaullistes de l'agglomération⁶². Plusieurs éléments témoignent d'ailleurs de leur faible association à l'élaboration de la réforme, comme une lettre d'un conseiller général au préfet retrouvée dans les archives préfectorales⁶³ ou les propos en entretien d'un élu témoin de la création de la CU de Lille :

« – Avez-vous été consulté par le pouvoir central ou votre appareil partisan en tant qu'élus gaullistes ?
– En tant qu'élus gaullistes ? Jamais ! Ça ne se jouait pas au niveau des appareils politiques locaux. Les dirigeants gaullistes nous expliquaient la loi plus qu'ils ne nous associaient aux décisions⁶⁴ ».

Le maire de Tourcoing ne cache pas dans un premier temps son hostilité à la création d'une CU dans l'agglomération lilloise. Une note des renseignements généraux au préfet du 13 juin 1966 précise ainsi que « dans l'entourage de M. Lecocq, on estime qu'il n'est pas impossible que ce dernier

⁵⁹ *Nord Matin*, le 13 juin 1966.

⁶⁰ Lettre du préfet Dumont au ministre de l'Intérieur, le 10 juillet 1966 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 880024 art. 11.

⁶¹ Nous présenterons celles-ci dans la section suivante.

⁶² Les ressources nationales plutôt faibles de ces élus expliquent probablement que ce soit le préfet de Région qui ait joué ce rôle d'interlocuteur local du pouvoir.

⁶³ « [...] Si nous sommes par définition, par conviction les soutiens du gouvernement, celui-ci doit quand même nous informer préalablement de ses projets ». Extrait d'une lettre au préfet d'un conseiller général UNR du département du Nord accompagnant le courrier de protestation du maire de Bouvines contre l'inclusion de sa commune dans le périmètre communautaire, le 22 juin 1966 ; Archives départementales du Nord : 1008W106.

⁶⁴ Extrait de l'entretien n°5.

se prononce contre le projet gouvernemental quand le vote interviendra à l'Assemblée nationale⁶⁵ ». Le député-maire exprime dans la presse locale ses regrets que les associations volontaires de communes n'aient pas été privilégiées⁶⁶. Face au projet de CU, il reprend ainsi à son compte une rhétorique municipaliste que n'auraient pas désavouée les représentants de l'AMF – mais qui dénote avec les propos des réformateurs gaullistes à la même époque – comme dans cette intervention à l'Assemblée nationale :

« [...] Les maires estiment que les communes sont le produit de l'histoire et non une création arbitraire du pouvoir central. Tant de richesses spirituelles se sont accumulées sur leur terroir qu'on peut considérer la commune comme la seconde cellule de la nation après la famille »⁶⁷.

On perçoit ici la fracture qui s'opère dès cette époque entre les objectifs des réformateurs soutiens du régime et des élus locaux gaullistes « saisis »⁶⁸ par les institutions locales dont ils ont la charge. René Lecocq prône ainsi, en lieu et place des CU, la constitution d'une « fédération de districts »⁶⁹ qui tienne compte des sous-territoires composant l'agglomération (encadré). Devant la réticence du gouvernement, il propose la création de sous-secteurs à l'intérieur de la communauté, proposition qui obtiendra gain de cause⁷⁰.

La conception municipaliste de la communauté urbaine du maire UNR de Tourcoing

« [...] Ce projet, nous en approuvons l'esprit, mais nous ne pouvons adopter toutes les conséquences pratiques qu'il comporte. En particulier, nous ne pouvons accepter que les conseils municipaux soient dépossédés de tous leurs pouvoirs et que la métropole soit constituée par voie autoritaire. C'est pourquoi je suis intervenu personnellement auprès du ministère de l'Intérieur, et ai participé, dans le Nord comme à Paris, à de nombreuses réunions, pour que ce projet soit modifié de façon telle :

- que l'aire métropolitaine soit divisée en quatre secteurs géographiques regroupant des terroirs ayant des besoins semblables, des intérêts communs et dont les conseils municipaux avaient déjà manifesté, dans le passé, leur esprit communautaire en se groupant librement en syndicats de communes [...]

- que la représentation de chaque commune soit équitablement assurée, quelle que soit son importance démographique, géographique, économique, sociale et politique.

A la suite de la position prise par le district de Tourcoing et des interventions menées en conséquence, en particulier celles que j'ai faites au Parlement, le gouvernement a accepté un certain nombre d'amendements répondant au désir que nous avions exprimé.

Constituée dans cet esprit, la communauté d'agglomération du Nord ne sera pas un éteignoir des communes, mais au contraire une entité administrative véritablement humaine qui leur permettra de se développer en collaborant efficacement à l'expansion de notre région dans tous les domaines. Oui, c'est en travaillant en équipe, dans un esprit de communauté, sans sectarisme et sans ambition personnelle, que le Nord trouvera une solution à ses besoins qui appellent des décisions aussi urgentes qu'importantes. [...] Vive Tourcoing, vive la métropole Nord⁷¹ ».

Pour comprendre cette attitude frondeuse du maire de Tourcoing, il faut de nouveau quitter le point de vue des prescriptions partisanes nationales pour situer ses calculs⁷² dans l'espace politique local. Si l'UNR est alors majoritaire à l'Assemblée nationale, elle est très minoritaire dans l'agglomération lilloise où elle ne détient que 7 villes sur les 88 concernées par la réforme, Tourcoing (100 000 habitants) étant alors la plus importante avec Marcq-en-Baroeul (35 000 habitants). Le maire de Tourcoing peut ainsi redouter sa marginalisation politique au sein d'une future assemblée communautaire dominée par la SFIO et le MRP. Les alliances réalisées entre ces deux formations

⁶⁵ Note des renseignements généraux au préfet du 13/06/1966 ; Archives départementales du Nord : 1008W106.

⁶⁶ *Nord Eclair*, le 15 juin 1966.

⁶⁷ Extrait de l'intervention de René Lecocq, *Journal officiel*, Débats de l'assemblée nationale, n°76, 8/10/1966, p. 3222.

⁶⁸ Nous faisons ici référence au titre de la thèse de Rémi Lefebvre (2001) : *Le socialisme saisi par l'institution municipale*.

⁶⁹ *Le Monde*, 15/06/1966 : « Quatre grandes villes et leurs voisines face au projet de « communautés urbaines ».

⁷⁰ Les interventions du maire de Tourcoing soutenues par le préfet et les élus gaullistes de l'agglomération lilloise furent déterminantes dans l'ajout du dispositif des secteurs électoraux au projet de loi. Nous reviendrons plus amplement sur ce point dans la prochaine section.

⁷¹ Extrait d'un éditorial paru dans le bulletin municipal *Tourcoing*, n°11, novembre 1966.

⁷² Nous employons cette notion dans le sens non stratéguiste que lui donne Michel Dobry (1986), comme tentative d'appréhender les anticipations des acteurs en situation, confrontés à l'incertitude et à une information limitée.

politiques dans les villes voisines de Lille et de Roubaix, accréditent dans son esprit cette anticipation, qui apparaît de manière éloquente dans un extrait du « mémoire » qu'il adresse au ministre de l'Intérieur le 22 août 1966, pour essayer de l'alerter sur les effets partisans de la réforme et le convaincre de créer des secteurs :

« [...] Quand furent connues les dispositions du projet de loi concernant la CU de Lille-Roubaix-Tourcoing-Armentières, la première réaction enregistrée chez les adversaires politiques du gouvernement fut de constater que les choses étaient prévues de telle façon qu'ils pouvaient s'emparer des postes de commande et mettre sur la touche les empêcheurs de tourner en rond du secteur de Tourcoing. En effet, et je m'excuse de devoir faire de la peine aux éminents spécialistes en matière de pronostics électoraux, le parti socialiste SFIO, qui a pris la précaution lors du dernier renouvellement intégral des conseils municipaux de se réserver la majorité absolue au sein des conseils municipaux de Lille et de Roubaix (alors que l'UNR est minoritaire au conseil municipal de Tourcoing), ne se laissera pas manœuvrer par de subtiles mais irréfutables manipulations de voix, basées sur la présence "minoritaire" d'élus indépendants et MRP aux conseils municipaux de Lille et de Roubaix où d'ailleurs ils s'entendent parfaitement chaque fois qu'il s'agit de tailler des croupières au gouvernement de la V^e République. Force est donc de constater que le projet étant lancé l'option est claire : ou laisser le parti socialiste SFIO maître de l'ensemble et prenant à son compte tout ce qui sera positif, mais proclamant bien haut, comme à son habitude, que tout ce qui va mal est de la faute au gouvernement, ou "sectoriser", pour qu'il continue à trouver en face de lui des interlocuteurs dont il doit tenir compte⁷³ ».

Le maire de Tourcoing craint donc sa marginalisation au sein de l'assemblée et, par la même occasion, celle de l'agglomération tourquennoise par rapport aux pôles lillois et roubaisiens mieux représentés⁷⁴. Sa réticence à l'égard du projet ne peut par ailleurs se comprendre sans ajouter qu'il préside depuis 1964 un district regroupant 11 communes de l'agglomération de Tourcoing, dont l'existence est directement remise en cause par la création de la CU. Sa proposition de faire de cette dernière une « fédération de districts » représente une ultime tentative pour sauver ce district d'une absorption annoncée⁷⁵.

Il ressort de ce recensement non exhaustif des réactions locales à l'égard de la CU que les positions et les ressources institutionnelles dont disposent les acteurs locaux conditionnent bien plus sûrement leur attitude à l'égard de la réforme que leur appartenance partisane⁷⁶.

Reste néanmoins à mieux comprendre les raisons et les conditions du revirement des élus socialistes des grandes villes, qui, à peine deux ans après avoir fait échouer la création d'un syndicat intercommunal d'études en 1963, s'accommodent de la perspective d'une CU. Il semble que d'instrument désigné de la domination de l'État central et de menace pour les communes, l'intercommunalité leur soit progressivement apparue comme un outil potentiel de leur propre légitimation et du renforcement de leurs capacités d'intervention sur le territoire de l'agglomération. C'est sur les conditions de cette « révélation » intercommunale que nous allons désormais nous pencher.

C. La création d'une structure intercommunale : une idée qui avait déjà fait son chemin

« – Je vais dans les montagnes, à Ficuzza ; ne le dis à personne, surtout pas à Paul. De grandes choses se préparent, oncle, et je ne veux pas rester à la maison. D'ailleurs, si j'y restais, on me pincerait immédiatement.

Le prince eut une de ces visions brutales dont il était coutumier : une scène cruelle de guérilla, des coups de feu dans les bois, son Tancrede par terre, éventré comme le pauvre soldat.

⁷³ Archives départementales du Nord : 1008W113.

⁷⁴ On perçoit ici la contradiction possible entre les calculs des réformateurs – la création de la CU représentant une transformation de la structure administrative locale profitable à moyen terme aux gaullistes (voir *supra*) – et les intérêts de plus court terme du maire UNR de Tourcoing.

⁷⁵ *La Voix du Nord*, 15 juin 1966 : « La super-municipalité. A Tourcoing on souhaite des aménagements au projet ministériel ».

⁷⁶ C'est ce que montrent également Patrick Le Lidec (1997) ou Olivier Nay (2002) à partir de tout autres sujets (respectivement : les luttes autour de la notion de pays lors du vote du projet de loi sur l'aménagement et le développement du territoire de 1995 pour le premier et la structuration des débats au sein de l'arène régionale pour le second).

- Tu es fou mon fils, pas avec ces gens là ! Ce sont des bandits, des filous. Un Falconeri doit rester avec nous, du côté du Roi.
- Les yeux de Tancredi redevinrent malicieux.
- Le Roi, bien sûr, mais lequel ?
- Le jeune homme retrouva cette expression sérieuse qui le rendait impénétrable et si cher à son oncle.
- Si nous n’y sommes pas, nous aussi, ils fabriqueront une république. Si nous voulons que tout continue, il faut d’abord que tout change ».

Lampedusa, *Le Guépard*, Le Seuil, 1980 (1ère éd. 1958), p. 35.

Comment des acteurs politiques longtemps réfractaires à la perspective intercommunale s’y rallient-ils progressivement à partir de 1965, au point que le préfet puisse écrire en juillet 1966, dans une lettre au ministre de l’Intérieur: « [...] Si l’intervention du projet de loi a pu surprendre certains, les responsables de tous ordres, y compris les élus, sont parfaitement informés de la nécessité de créer la métropole du Nord et comprennent que cet objectif ne peut être atteint avec l’organisation communale actuelle⁷⁷ » ?

Si la réforme survient sur un terrain local qui n’est pas complètement vierge d’expériences et de structures intercommunales, celles-ci restent néanmoins très dispersées et concernent pour l’essentiel l’exercice de compétences uniques (l’eau et l’assainissement dans la grande majorité des cas), à l’échelle de sous-territoires de l’agglomération. Il faut dire que jusqu’au début des années 1960, personne ou presque ne semble s’offusquer du morcellement urbain de l’agglomération lilloise et de son caractère multipolaire, reflet des conditions de son développement industriel singulier. C’est seulement à partir de cette époque que certains discours réformateurs se déclinent localement, relayant l’idée que les difficultés économiques de l’agglomération lilloise – et les moyens de les résorber – pourraient être liés au problème de gouvernabilité de cette « métropole en miettes⁷⁸ ». La notion floue de « métropole » suscite ici un engouement plus grand qu’ailleurs, à la hauteur du sentiment d’impuissance des élus locaux face aux premiers symptômes de la crise industrielle. A un moment où s’affirment les prétentions de l’État à planifier l’aménagement des villes et où se multiplient les structures déconcentrées dédiées à cet office, les principaux élus du territoire se trouvent acculés à prendre leur part dans la conduite du changement, sous peine de s’en trouver définitivement exclus.

Une multitude de facteurs ont donc contribué au ralliement progressif des maires socialistes des grandes villes à la CU, qui expliquent qu’à partir de 1966, ils ne se mobilisent plus tant contre la perspective d’un regroupement intercommunal que pour s’en assurer le contrôle.

1. Lille-Roubaix-Tourcoing, une « métropole en miettes ». **La déclinaison locale d’un « problème institutionnel »**

La fragmentation urbaine de l’agglomération lilloise est le produit d’une croissance démographique tardive – en comparaison des autres grandes agglomérations françaises⁷⁹ –, elle-même liée à une accélération brutale de son industrialisation au 19^e siècle. La ville de Lille étant enserrée dans ses fortifications construites par Vauban à la fin du 17^e siècle, le développement de l’industrie (textile notamment) se diffuse rapidement vers ses faubourgs ou dans les communes rurales aux alentours – là où les terrains abondent – avec pour conséquences l’augmentation rapide de leur population. Les villes de Tourcoing et de Roubaix – situées le long de la frontière belge et donc à proximité du principal réservoir de main d’œuvre de l’époque – font figure d’archétypes de la ville-

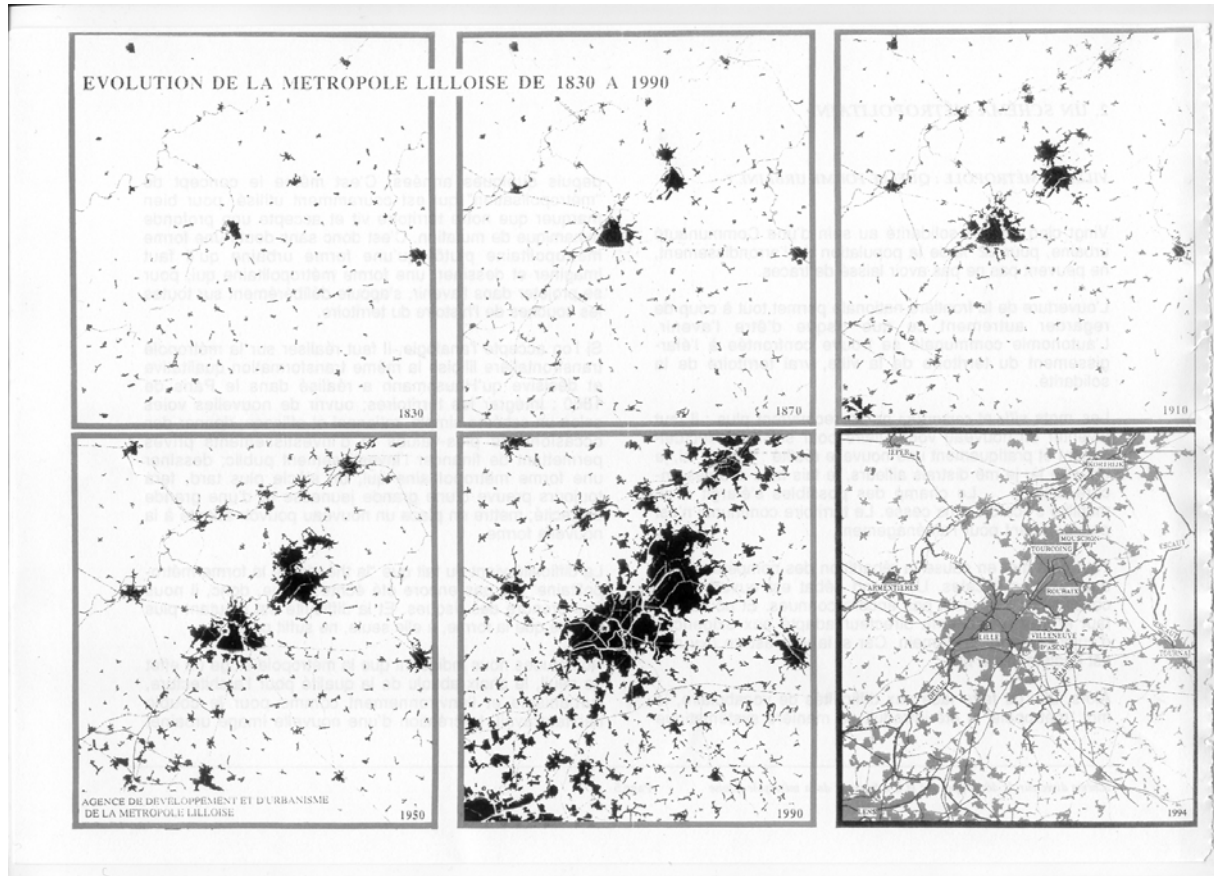
⁷⁷ Lettre du préfet au ministre de l’intérieur, le 10/07/1966. Archives départementales du Nord : 1008W106.

⁷⁸ D’après le titre de l’ouvrage de Georges Sueur (1971 : 7) – journaliste local proche du MRP dont nous avons déjà eu l’occasion de parler et dont nous reparlerons : « Lille-Roubaix-Tourcoing : un ensemble appelé au rang de capitale régionale, trois villes voisines divisées par l’histoire, l’économie, la politique – les mentalités surtout ; trois villes cernées par cent communes, petits villages ou fortes cités industrielles. Une métropole en miettes ». Signalons au passage que le titre du livre *La métropole rassemblée* (1998) – publié par la Communauté urbaine de Lille pour son trentième anniversaire – lui fait volontairement écho, célébrant l’ « œuvre accomplie » depuis les années 1960.

⁷⁹ Marcel Roncayolo, dans sa contribution à l’ouvrage collectif sur la ville à l’âge industriel (Aguilhon 1983 : 72) écrit ainsi : « En dehors de Paris, un seul phénomène [*démographique*] positif de taille : la montée du Nord et de la métropole lilloise. Par rapport à la retraite générale de ses pairs, le résultat est impressionnant ».

usine « champignon ». Roubaix voit ainsi sa population passer d'à peine 8000 habitants en 1800 à environ 125 000 en 1896. Se forme ainsi progressivement une conurbation industrielle polycentrique (Paris et Stevens : 2000), dont la spécificité réside dans la faiblesse relative de la population de la ville centre⁸⁰ et dans la dispersion de sa population entre plusieurs communes fortement peuplées.

Carte n°2. L'urbanisation polycentrique de l'agglomération lilloise de 1830 à 1990



Source : *Schéma directeur de développement et d'urbanisme de la métropole lilloise*, 1994, p. 6.

Bien que la continuité urbaine et les relations entre les deux principaux pôles urbains – Lille d'un côté et Roubaix/Tourcoing de l'autre – se renforcent tout au long du 20^{ème} siècle⁸¹, ils connaissent des développements séparés, avec des spécialisations économiques assez fortes⁸² et un cloisonnement de leur bassin d'emplois. Les élus de ces communes se montrent vite jaloux de leur indépendance⁸³ et se gardent bien d'utiliser les outils intercommunaux disponibles. La seule structure existante couvrant toute l'agglomération, un syndicat regroupant les 128 communes de l'arrondissement créé en 1923, fut

⁸⁰ La population de la ville de Lille ne représentera jamais plus de 20% de la population totale de l'agglomération, soit environ l'équivalent de l'ensemble urbain contigu formé par les deux villes limitrophes de Roubaix et Tourcoing.

⁸¹ A l'occasion notamment de la réalisation du « grand boulevard », à l'initiative du conseil général du Nord, en 1903. Ce large axe routier – doublé de voies de tramway – relie les deux principaux pôles urbains de l'agglomération et constitue depuis l'« épine dorsale » de l'agglomération en matière d'infrastructure. Au moment où il est construit, le grand boulevard traverse les champs de communes rurales sur 14 kilomètres. Il est aujourd'hui largement urbanisé.

⁸² Si les industriels de Lille se spécialisent dans le filage du lin et du coton, ceux de Roubaix-Tourcoing feront leurs fortunes à partir du négoce et du tissage de la laine.

⁸³ Quand ils ne cultivent pas cette indépendance dans une description culturaliste de leur population et dans l'entretien d'une rivalité avec leurs voisins. Rémi Lefebvre (2004) a ainsi montré combien l'invocation d'une « roubaisiennité » ou encore le souci de se distinguer de la voisine lilloise avaient longtemps fait partie de la partition obligée du rôle de maire à Roubaix.

mis en sommeil presque immédiatement. Pour toutes ces raisons – très rapidement évoquées ici⁸⁴ –, l'agglomération lilloise se présente, à l'orée des années 1960, sous forme de « nébuleuse urbaine » à nulle autre pareille.

Ce morcellement qui découle de son histoire singulière n'est pourtant érigée en tant que handicap pour son développement qu'à partir des années 1960. On aurait donc tort de considérer cette dispersion urbaine comme un problème en soi, dans la mesure où elle ne le devient qu'à l'aune des nouvelles attentes de développement urbain et de réforme institutionnelle promues par les réformateurs et, surtout de la mobilisation d'un certain nombre d'acteurs locaux pour en relayer les topiques. Georges Sueur (1971 : 60 et 71) fait partie de ces relais de la première heure :

« Dans cette énorme agglomération, tout se multiplie par cent : voilà sa singularité et son handicap majeur. Si la CU – récemment créée – cherche à atténuer les disparités les plus criantes, c'est tout de même dans cette sorte de tissu pied de poule de très mauvaise qualité qu'il faut tailler la métropole ». [...] Cent exemples encore confirmeraient la même analyse. Tout ce qui déborde un cadre strictement local est présentement voué à l'échec ; la métropole n'a pas encore pris conscience d'une unité qui décuplerait ses possibilités et la hisserait à un niveau supérieur. Mille cellules autonomes glissent les unes à côté des autres comme autant de grains de sable... Quel ciment en fera une communauté ? ».

Journaliste/éditorialiste de la presse locale, G. Sueur publie de nombreux articles dans lesquels il insiste sur les effets pervers de la dispersion institutionnelle⁸⁵ et plaide la cause de la métropole. Proche du MRP, il s'y fait également le porte-parole du regroupement intercommunal, comme en témoigne un rapport des Renseignements généraux du 29 septembre 1964, évoquant son intervention lors d'une réunion de parti consacrée au thème de la métropole⁸⁶.

Depuis que le gouvernement a annoncé son intention de créer des « métropoles d'équilibre » sur tout le territoire, cet objectif sert alors de catalyseur pour les mobilisations locales favorables à l'institutionnalisation d'un cadre d'action publique à l'échelle de l'agglomération⁸⁷. Il semble que le sentiment croissant d'un déclin économique ait ensuite contribué à rallier les principaux élus du territoire à cette perspective métropolitaine floue et incertaine mais porteuse de promesses de nouvelles ressources et d'une reconversion.

2. Le spectre du déclin et la perspective métropolitaine comme exutoire

Les témoins de la construction de la CU encore vivants se comptent sur les doigts d'une main⁸⁸. En 1968, Jacques Doscot vient à peine d'être élu conseiller municipal UNR de la commune résidentielle de Lambersart et est désigné pour siéger au conseil de communauté. Il nous décrit en entretien son sentiment d'alors, tel qu'il lui apparaît à 35 ans de distance⁸⁹ :

« – Comment les élus percevaient-ils la nouvelle institution au début ?

– Il y avait des réfractaires qui craignaient pour leurs communes. Ils n'étaient pas nécessairement liés aux petites communes mais essentiellement. Moi j'étais sensible à l'idée de faire prendre en charge par la communauté certaines choses. J'ai été assez vite acquis à cette idée d'avoir des choses cohérentes. J'étais un petit peu rêveur. Et puis il y avait également l'idée de promouvoir une métropole qui était touchée à l'époque par le déclin »⁹⁰.

⁸⁴ Pour un récit beaucoup plus précis de ces dynamiques urbaines voir notamment Louis Trénard (1977) ou Pierre Bruyelle (1981).

⁸⁵ Il réalise ainsi une série d'articles consacrés à une comparaison entre la situation de l'agglomération lilloise et des agglomérations étrangères ; *Nord Eclair* des 9, 10, 11 décembre 1965.

⁸⁶ Archives départementales du Nord : 1008W113.

⁸⁷ En plus des interventions des représentants patronaux en ce sens et de la création d'une association pour la création d'une métropole Nord – que nous avons déjà évoquées – on peut souligner le soutien à la cause métropolitaine du président du CERES (comité d'études régionales économiques et sociales), organisme paritaire créé en 1953, Guy Debeyre, ancien recteur de l'académie de Lille. Celui-ci plaide l'intégration de l'agglomération lilloise parmi les futures métropoles d'équilibre. *Nord Eclair*, le 19/01/1964 : « Lille-Roubaix-Tourcoing en tête des métropoles régionales ».

⁸⁸ Nous en avons rencontré trois parmi les élus.

⁸⁹ Les risques d'illusion rétrospective impliquent une certaine prudence dans l'interprétation de ces propos même si de nombreux témoignages recueillis dans la presse de l'époque semblent aller dans le même sens. Voir *infra*.

⁹⁰ Extrait de l'entretien n°5.

Les signes qui alimentent ce sentiment d'une agglomération au bord de la crise sont alors nombreux. La grève des mineurs de 1963, qui dura cinq semaines, a révélé l'ampleur de la récession qui frappe l'activité charbonnière dans le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais. Se profile déjà un arrêt de l'extraction pour les années 1980 – décidé officiellement en 1968⁹¹ – qui promet d'avoir de nombreuses répercussions indirectes sur l'agglomération lilloise, le bassin minier constituant sa périphérie proche. Les indicateurs économiques disponibles révèlent par ailleurs une désindustrialisation qui touche déjà certains de ses secteurs d'activité traditionnels⁹², affectant en particulier les villes de quasi mono-industrie textile⁹³ que sont Roubaix et Tourcoing⁹⁴. Les grandes villes semblent les plus touchées par cette dynamique récessive qui s'accompagne d'un déficit démographique. Lille perd ainsi 6,2% de sa population et Roubaix 3,9% entre les recensements de 1954 et 1962.

Se saisissant de ces indicateurs, des voix se font entendre pour défendre la perspective métropolitaine comme recours face à la crise. Parmi elles, celle de Pierre Bruyelle – géographe lillois – dont la conclusion de l'ouvrage qu'il consacre à l'agglomération lilloise (1965 : 97) résonne comme un appel à la mobilisation des élus en faveur de la métropole :

« Des options qui seront définies, des solutions qui seront proposées, de la rapidité avec laquelle leur réalisation sera amorcée, en particulier de l'achèvement d'un réseau de communication valorisant la position carrefour de la région lilloise au sein de l'Europe du Nord-ouest dépend l'avenir de l'agglomération lilloise. Cette réalisation suppose un effort financier considérable et prolongé, mais aussi un changement psychologique profond, la prise de conscience de la communauté d'intérêts et d'avenir entre la région et sa métropole, entre les grandes villes qui sont appelées à constituer celle-ci ».

Cette façon de mettre les élus au pied du mur – en insistant sur la chance à saisir que représenterait la perspective métropolitaine – apparaît tout aussi nettement et sur un ton presque martial dans le livre blanc réalisé par l'agence d'urbanisme de la CU en 1969, qui, contrairement à ce que son nom indique, dépendait alors encore étroitement des services extérieurs de l'État. Nous en reproduisons ci-dessous un large extrait (encadré).

La réalisation de la métropole comme promesse de salut. La prédic(a)tion du livre blanc

« [...] Notre agglomération comme les autres capitales régionales a ses problèmes d'adaptation au monde moderne mais ils sont d'autant plus aigus que les fondements mêmes de l'économie régionale, industrie extractive et textile, sont profondément ébranlés par la crise. La volonté de remédier rapidement au déclin de l'économie doit être nette, car, par elle, passent tout espoir et toute chance de réussir cette métropole que nous voulons régionale et européenne. Face à l'équilibre puissant des pays industriels, face aux inquiétudes nées de la crise du textile et de la récession du bassin houiller, la métropole régionale au cœur de l'Europe du nord-ouest, accroît ses chances d'épanouissement mais seulement au prix de transformations économiques dont l'ampleur n'a pas d'équivalent dans le pays. Cette volonté de reconversion est urgente : tout ce qui est périmé doit être reconverti ; mais si le vieillissement appelle le renouvellement, il importe de prendre la mesure exacte de l'avenir, pour fixer la qualité et la quantité de ce renouvellement, en intégrant volontairement la valeur nouvelle que représente le marché commun et l'effacement des barrières douanières. Les cartes vont être redistribuées, l'agglomération ne doit pas être absente. Elle a une chance à saisir qui ne se représentera pas de sitôt.

Depuis toujours au carrefour de grands courants commerciaux, maritimes, terrestres, fluviaux, même contrarié à certaines époques par un nationalisme ou un protectionnisme étroit, l'agglomération doit se tourner résolument vers une ère

⁹¹ Nous nous permettons de renvoyer ici à notre mémoire pour le DEA de science politique (1999), consacré aux mobilisations politiques autour des enjeux de la reconversion dans le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais.

⁹² 15400 emplois industriels sont perdus entre 1962 et 1968 et 11 000 entre 1968 et 1975, « au moment même où les industries continuaient à créer des emplois dans le reste de la France » (Bruyelle 1991 : 59)

⁹³ Pour prendre la mesure de l'inquiétude que suscitent ces prémisses d'une crise de l'emploi dans l'industrie textile, il faut rappeler que ce secteur représentait, en 1962, 140 000 emplois dans l'agglomération, soit 54% des emplois secondaires et 32% du nombre total d'emploi. C'est en outre sans compter les emplois dans des secteurs étroitement dépendants comme la chimie des colorants ou la mécanique textile. Données issues du *Livre blanc* de l'agence d'urbanisme de la CU de Lille, 1969, p. 45.

⁹⁴ Georges Sueur (1971 : 27-53) dresse ainsi un tableau très sombre de la situation dans le versant nord-est de l'agglomération dans une partie de son ouvrage significativement intitulée : « Roubaix-Tourcoing en proie à la récession ».

d'économie très largement ouverte, devenir une plaque tournante à l'échelle européenne⁹⁵, au cœur de cette région où l'on trouve 60 millions d'habitants dans un rayon de 300 kilomètres.

L'atout que représente cet énorme marché de consommation doit être saisi immédiatement si l'agglomération veut jouer son rôle dans le concert des villes du nord-ouest de l'Europe. Si cette politique n'est pas affirmée dès maintenant, ce rôle glissera au profit d'autres villes, pour faire de l'agglomération et de l'aire urbaine centrale une vaste zone de production qui recevra tous ses ordres de l'extérieur. Dans ce cadre les larges perspectives de croissance sont pour l'agglomération non seulement une chance mais un véritable défi. Lille ne doit pas laisser échapper l'occasion d'affirmer son rôle de place de commandement. [...] Il paraît indispensable de souligner que l'agglomération ne peut rivaliser avec des centres suréquipés et dotés de leviers de commande comme Paris ou Bruxelles qu'en employant les mêmes armes : la concentration en un seul point des fonctions de décision, d'organisation et de contrôle de toute l'économie. Compte tenu de la masse démographique de son aire d'influence de demain, ce centre ne peut être que Lille. Faute de cela, si l'agglomération pratique la dispersion, l'émiettement, elle se condamne à la subordination à l'égard de centres voisins outillés pour exercer ce commandement ».

Prévaut ainsi le sentiment que « les cartes » sont en train de changer et qu'il faut s'y préparer. Les géographes et les « experts » en aménagement du territoire, à la manière des prophètes, promettent le meilleur (la croissance et la prospérité retrouvée grâce à la métropole) tout en agitant le spectre du pire (la crise et le déclin en cas de *statu quo*). En ce sens, ce discours est éminemment performatif (Austin 1970) puisque sous prétexte d'annoncer ce qui sera, il énonce ce qui doit être⁹⁶.

Les maires des deux principales villes socialistes – Augustin Laurent à Lille⁹⁷ et Victor Provo à Roubaix⁹⁸ – furent les premiers convertis et les principaux artisans du changement de position de la SFIO, basculant d'une opposition résolue au premier projet de syndicat d'études proposé par le préfet à une attitude beaucoup plus conciliante ensuite⁹⁹. S'ils semblent encore réticents aux projets de regroupements intercommunaux façonnés par le gouvernement, aucun ne se risque plus à partir de 1965 à critiquer la promotion de l'agglomération lilloise au rang de métropole d'équilibre ou les projets d'équipements prévus dans le V^e Plan. La réalisation de la métropole, promesse de nouveaux

⁹⁵ On voit ici émerger une thématique (la vocation européenne de l'agglomération lilloise) appelée à connaître une certaine fortune et à jouer un rôle dans la justification de l'« union sacrée » entre élus communautaires. Nous aurons l'occasion d'en reparler.

⁹⁶ Sur la rhétorique contemporaine de la « métropolisation » comme discours performatif, voir Bué, Desage, Matejko (2003).

⁹⁷ Quelques éléments du parcours politique d'Augustin Laurent, à partir du *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français* (Maitron 1993) : Né en 1896 d'une famille de mineurs. Engagé volontaire en 1914, il devient secrétaire de mairie après l'armistice. Il est élu conseiller général du Nord en 1931 puis député de la 6^{ème} circonscription du Nord en 1936. En juillet 1940, il refuse les pleins pouvoirs au Maréchal Pétain et entre dans la résistance. En janvier 1944, il participe aux travaux du Comité nord de Libération dont il devient le président. En septembre 1944, il est ministre des PTT du gouvernement provisoire. En décembre 1946, Léon Blum le nomme ministre d'État. C'est aussi en 1946 qu'il est élu président du conseil général du Nord. Président jusqu'en 1967. Il a été député du Nord dans les deux assemblées constituantes, puis à l'Assemblée nationale. Membre du comité directeur de la SFIO, secrétaire général de la fédération socialiste du Nord, directeur du journal *Nord Matin*, il est maire de Lille de 1955 à 1973 (où il cède son siège à P. Mauroy en cours de mandat).

⁹⁸ Victor Provo est né en 1903 dans une famille d'ouvriers du textile. Il travaille en usine à partir de 15 ans et adhère au syndicat du textile où il milite rapidement. Il est licencié suite à l'organisation d'une grève et voit les portes des entreprises textiles se fermer à lui. Il entre alors comme commis aux écritures à la mairie de Roubaix en 1931. Il gravit les différents échelons de l'appareil partisan jusqu'à devenir l'héritier désigné de J. Lebas. Il devient maire de Roubaix en 1942, alors que ce dernier est en déportation. Il participe de sa mairie au soutien de mouvements clandestins et est honoré pour ses actes de résistance après la guerre. Il est réélu maire de Roubaix en 1947. Président du conseil général du Nord de 1967 à 1973, député de 1952 à 1958 puis sénateur du Nord de 1974 à 1977. Il est également vice-président aux finances de la CU de Lille de 1968 à 1971. Hostile à la politique d'union de la gauche, il est mis en minorité au sein de la section socialiste de Roubaix et ne demande pas le renouvellement de son mandat en 1977, date à laquelle il met fin à sa carrière politique.

⁹⁹ Un article paru le 5 février 1965 dans le journal *La vie française*, et intitulé « Lille-Roubaix-Tourcoing-Armentières : le plan Bernard pratiquement adopté » résume ce changement : « [...] L'année 1963 s'était terminée sur le refus de la plupart des municipalités de l'arrondissement d'adhérer au syndicat intercommunal d'études proposé par le préfet. L'hostilité socialo-communiste avait été déterminante. En moins de six mois, la plupart des socialistes devaient virer de bord. Le maire de Roubaix, M. Victor Provo, bientôt suivi de son collègue lillois, M. Augustin Laurent, comprit qu'on ne pouvait, à la veille d'élections municipales, laisser à l'UNR le bénéfice de l'*idée-force métropolitaine*. De plus, le regroupement risquait de se faire un jour sans les élus, par la voie d'un district autoritaire ». [...] *Bref les élus ont repris le train marche, un train parti sans eux*. Seuls les communistes restent ouvertement hostiles à la métropole, l'aile gauche de la SFIO se contentant de maugréer prudemment ».

investissements publics et d'une reconversion tertiaire du territoire (Bleitrach et *alii* 1981), est associée à l'idée de croissance et il paraît difficile pour les élus locaux de s'y opposer, sauf à remettre en cause les valeurs de progrès qu'elle sous-tend. Nous rejoignons ici l'analyse de Pierre Grémion (1976 : 99) sur la réception du Plan par les élus locaux quand il avance :

« L'idée de plan ne suscite pas d'opposition parce qu'elle est intimement associée à l'idée de croissance. "Le Plan" n'est qu'une dimension du rôle de l'État dans le développement économique. Et aux yeux de tous, ce développement n'est possible que si l'État intervient massivement en province pour aider à la création de zones industrielles, de zones d'habitation, d'équipements d'infrastructures et d'équipements collectifs. Il paraît alors difficile de s'opposer au Plan ».

Nous ajouterons simplement que ce consentement des élus aux objectifs généraux du Plan n'empêche pas qu'ils puissent contester la façon de le conduire ou la légitimité de ceux qui le conduisent¹⁰⁰. Tout se passe néanmoins comme si l'engouement des élus pour la perspective métropolitaine devenait un exutoire au sentiment de déclin de l'agglomération, une façon de conjurer la crise en proposant une perspective à long terme.

La réalisation de la métropole est d'ailleurs d'autant plus facilement invoquée par les élus que la notion reste faiblement définie et autorise presque toutes les projections (Bué, Desage, Matejko 2004¹⁰¹). Comme souvent en matière d'action publique, c'est l'ambiguïté de son contenu et de ses fins qui participe au succès de la notion – chacun pouvant l'investir de ses propres attentes. Elle s'apparente en cela à un mythe d'action publique, tel que nous avons essayé de les définir avec Jérôme Godard (Desage et Godard 2005¹⁰²).

Lors d'un exposé consacré au problème des métropoles¹⁰³, le 26 avril 1965, René Loubert – ingénieur des ponts et chaussées chargé de mission pour la réalisation des métropoles – exprime un point de vue non dénué de fondements sur l'usage inflationniste du terme de métropole par les acteurs locaux et ses raisons :

« [...] Si le principe de la promotion en "métropole régionale" de cette vaste concentration urbaine n'a guère suscité d'opposition, si le mot de métropole a rencontré un incontestable succès d'opinion, force est cependant de reconnaître qu'il n'existe pas encore une image très précise de son contenu, ni une claire conscience de ses exigences. Chacun a introduit cette idée, lancée de Paris, ses propres préoccupations. Certains n'y voient qu'un nouveau mot, se substituant à ceux d'agglomération ou de conurbation, mot magique d'ailleurs ouvrant droit à des largesses particulières de l'État ».

Dans un discours prononcé en 1966 devant l'association du corps préfectoral, le préfet Dumont fait de cet engouement croissant des élus pour la notion floue de métropole, le principal vecteur et prétexte de leur ralliement à la perspective intercommunale :

« [...] Les esprits y sont à présent disposés [à la CU]. Outre les insuffisances ressenties des équipements collectifs ou les inconvénients nés du défaut d'une authentique coordination, d'autres raisons propres à la région du Nord ont joué. Tout d'abord, l'espérance d'un renouveau : cette région qui tint longtemps la tête éprouve depuis quelques années des doutes sur son avenir : à ce point de vue, la promotion de Lille au rang de métropole d'équilibre a une valeur psychologique et morale qu'on ne saurait sous-estimer. [...] Après

¹⁰⁰ Plus que les objectifs du Plan, les élus locaux critiquent d'ailleurs le plus souvent la dépossession des collectivités locales de l'initiative, la non programmation de certains équipements ou encore les retards dans la réalisation de celles qui le sont.

¹⁰¹ Dans cet article, nous montrons comment les élites locales de l'agglomération lilloise (élus mais également certaines franges du patronat (Matejko 1999) ont progressivement trouvé dans l'objectif flou de métropolisation « un signifiant reconnu de tous, mais que chacun retraduit dans son secteur, en fonction des enjeux et de ses intérêts propres » (p.78).

¹⁰² Nous avons emprunté la notion de *mythe* à certains historiens antiquisant – en particulier Paul Veyne (1992 [1983]) – pour qualifier des formes de croyances couramment observées chez les acteurs locaux, mais dont les concepts issus des approches cognitives des politiques publiques (référentiel, paradigme, système de croyance...) nous semblaient rendre difficilement compte, en sous-estimant notamment leur ambiguïté et infalsifiabilité constitutive. Ainsi le « développement durable », le « développement local », la « proximité », ou encore la « participation des habitants » (pour n'en citer que quelques uns), s'apparentent à des mythes d'action publique. Plus qu'ils ne guident ou ne prescrivent l'action (à la manière de « matrices cognitives »), ils font figure de fétiches rassembleurs d'initiatives variées, conjurant par la croyance magique dans leurs vertus l'incertitude et le sentiment d'impuissance qui nimbent l'action publique moderne, tout en préservant – par leur ambiguïté constitutive – une pluralité d'options dans lesquelles les bricolages, les routines, mais également les confrontations d'intérêts vont pouvoir se glisser.

¹⁰³ Le texte de cette intervention orale a été retrouvée parmi les archives préfectorales (Archives départementales du Nord : 1008W113). La qualité de l'auditoire et le lieu de l'exposé ne sont pas mentionnés.

avoir mis longtemps à s'acclimater, la notion de métropole apparaît à présent à la majorité de ceux qui s'intéressent à l'avenir de l'agglomération comme une nécessité et la loi sur les CU comme la solution positive à un problème que les collectivités locales n'ont pas pu ou pas voulu résoudre alors qu'il revêtait un caractère nouveau d'urgence. Les élus ne doutent plus de la nécessité d'un regroupement communal. Ceux qui s'opposent pour des raisons politiques au projet gouvernemental préconisent la création d'un district aux compétences très étendues¹⁰⁴ ».

D'un point de vue plus prosaïque, la réalisation de la métropole semble annoncer de nouveaux investissements de l'État, que les élus locaux entendent bien capter pour compenser la faiblesse de leurs ressources municipales qui limitent leurs marges de manoeuvre. Le maire de Lomme et futur président de la CU, A. Notebart, incarne de façon emblématique le profil des « maires bâtisseurs¹⁰⁵ », qui entendent conduire eux-mêmes les politiques d'équipements et d'infrastructure dans leurs communes et en retirer les profits symboliques. Son intervention à l'Assemblée nationale lors du vote du projet de loi sur les CU – retranscrite dans le journal *Nord Matin* du 9 octobre 1966 – est caractéristique de cette revendication :

« [...] Nous sommes prêts, M. le ministre, à organiser des métropoles, à construire des stades, des autoroutes, de dégagement, des marchés, des maisons de la culture. Les membres des collectivités locales veulent participer à quelque chose de réel. Mais la misère des 88 communes de la région de Lille ne créera pas l'abondance, c'est pourquoi nous combattons votre projet. Demain comme hier, nous dirons oui aux structures nouvelles, à la coordination, à la modernisation. Mais les décisions devront être prises par des assemblées souveraines. Et ce qu'il nous faut, plutôt que des discours à la télévision ou ailleurs, ce sont des sous ».

Pour les principaux maires socialistes de l'agglomération lilloise, la création de la CU se transforme ainsi en aubaine potentielle – source de subsides supplémentaires nécessaires à l'extension de leurs prérogatives – pour autant qu'ils parviennent à s'en assurer le contrôle, ou, à défaut, à s'en imputer les actions (Le Bart 1993). C'est ce à quoi ils vont désormais s'employer.

3. Les élus socialistes contraints de faire la part du feu

La première initiative de regroupement intercommunal à l'échelle de l'agglomération émane du préfet. Dans une lettre remise aux 128 maires de l'arrondissement de Lille, le 16 décembre 1963, celui-ci prend prétexte de la réalisation prochaine d'un schéma d'aménagement pour proposer aux élus – dont l'accord est nécessaire – la constitution immédiate d'un syndicat d'études. L'opposition des maires de Lille et de Roubaix, qui craignent sa mainmise sur cette structure, a raison de cette tentative.

A peine a-t-elle échoué que le Préfet met en place des commissions, chargées d'élaborer les premières études sur l'aménagement de l'agglomération réclamées par le commissariat au Plan. Elles sont composées de fonctionnaires de l'État et de représentants de différents groupes d'intérêts, sans que les élus locaux n'y soient alors formellement associés. La publication du schéma de structure réalisé par l'urbaniste Henri Bernard¹⁰⁶ fait réaliser aux élus socialistes des grandes villes que les choses pourraient se décider sans eux, voire contre eux, s'ils ne reprennent pas la main. Ils choisissent donc dans un premier temps de ressusciter le syndicat des communes de l'arrondissement de Lille, créé en 1923 mais tombé depuis en désuétude¹⁰⁷. Eugène Avinée – maire SFIO de la commune

¹⁰⁴ Archives départementales du Nord : 1008W107.

¹⁰⁵ Selon Philippe Garraud (1989 : 158-159) « ce modèle du “maire-bâtisseur” s'affirme dans un contexte général de forte croissance économique, d'urbanisation accélérée et de développement d'une idéologie de la « modernisation ». Il est étroitement lié à la mise en œuvre de politiques publiques nationales d'équipement destinées à faire face aux effets de la croissance urbaine, et d'incitations financières particulièrement importantes. Il apparaît donc clairement que ce “modèle” constitue l'ajustement du comportement à un environnement en pleine mutation. Sur le plan des pratiques municipales, il conduit à des investissements considérables, soutenus par des subventions fortes, une politique d'emprunt et une pression fiscale croissante. Il entraîne rapidement une progression de réalisations et d'équipements de diverses natures ». Ce profil de maire aménageur/bâtisseur se développe à partir des années 1950 dans de nombreuses villes de France, parfois dans l'expérience de la conduite des politiques de reconstruction comme à Lomme. Voir les travaux de Jacques Lagroye (1973) sur Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux ou encore d'Olivier Borraz (1998) sur Jean Minjoz et sa gestion de l'expansion urbaine à Besançon.

¹⁰⁶ Voir *supra*.

¹⁰⁷ *Nord Eclair*, le 29 septembre 1964 « Le syndicat des communes de l'arrondissement donnerait naissance à un bureau d'études » : « [...] Ce plan révolutionnaire [le plan Bernard] suscita des inquiétudes, notamment à

moyenne de Loos-lès-Lille et proche d'Augustin Laurent – préside ce syndicat. Il sera amené depuis lors à jouer un rôle important dans les relations avec les autres élus locaux autour de la mise en place de la CU. Son implication au premier plan, si elle ne doit rien au hasard – son profil de maire d'une commune moyenne rassurant les élus locaux qui craignent une hégémonie de la ville-centre – ne doit néanmoins pas tromper. Face à ce qui ressemble à une emprise croissante de l'État sur des politiques urbaines à haute portée symbolique, ce sont bien les leaders socialistes des grandes villes qui sonnent le tocsin. L'annonce gouvernementale d'un projet de loi en préparation sur les CU en 1966 précipite leur réaction. Devant l'imminence de nouvelles décisions, ils prennent l'initiative de proposer aux autres élus de transformer le syndicat d'arrondissement en district, façon d'éviter le pire en essayant de dissuader le gouvernement d'employer des solutions plus radicales, dont ils perdraient encore davantage la maîtrise de l'application locale¹⁰⁸. Cette nouvelle stratégie rejailit dans la lettre qu'adresse Eugène Avinée au ministre de l'Intérieur au nom du syndicat d'arrondissement, dans laquelle il dresse les points d'accords et de controverse au sujet du projet de loi.

Une position plus conciliante pour ne pas perdre la main

« [...] La majorité des maires admettent l'institution d'une métropole d'équilibre pour l'expansion du potentiel économique de la région.

[...] L'institution d'un district de la métropole est préférable en ce sens qu'elle laisse aux conseils municipaux la possibilité de discuter et de décider démocratiquement, d'opter, de refuser, voir de soutenir et obtenir éventuellement une modification du périmètre circonscrivant la métropole. Tout en reconnaissant la nécessité d'un groupement nécessaire à l'édification de la métropole, la majorité des maires demeure attachée aux libertés communales qui garantissent les libertés individuelles. Ils désirent préserver l'essentiel de l'autonomie des communes. C'est pourquoi cette majorité, souhaite limiter les attributions du district et éventuellement d'une communauté aux seules compétences, aménagements et équipements de caractère métropolitain, tels qu'ils ont été définis dans l'article 4 du projet de district présenté par le comité du syndicat d'arrondissement de Lille.

[...]

Points qui demeurent des sujets à controverse :

Il s'agit de manière quasi-exclusive de l'administration du district (éventuellement de la communauté) et de la représentation des populations intéressées. Que ce soit dans le cadre du canton ou de secteurs à créer, et qu'il sera très difficile, pour certains de réaliser rapidement, en raison même des appréhensions d'ordre politique qu'ont suscitées et que suscitent encore les divisions, les divergences provoquées par la création inopportune de groupements nuisibles à l'unité et par là même à l'idée même de la métropole et d'une communauté.

Il paraît impossible que la représentation des villes et des communautés ne soit pas faite proportionnellement à leur importance conformément aux textes instituant les districts projetés pour la communauté, tant il est vrai que nous ne pourrions jamais parvenir à un accord amiable entre les communes, sans que soient définitivement écartées les arrière-pensées, sans qu'un désir sincère de conciliation, sans qu'une entière bonne foi anime les discussions des élus.

[...] Nous ne saurions accepter que l'administration émanant de nos conseils municipaux fût réduite au rôle d'une assemblée délibérante, et que comme à Paris ou dans un conseil général elle fût soumise, ainsi que le prévoyait un premier projet de Monsieur Yves Chotard [membre du Conseil économique et social et président du Centre chrétien des patrons et dirigeants d'entreprises françaises], au contrôle d'un directeur fonctionnaire. Il est essentiel que les affaires du district ou de la communauté soient étudiées, projetées et réalisées par les mêmes hommes et elles ne peuvent l'être qu'à la condition de laisser à ceux qui les ont conçues le temps nécessaire à leur réalisation.

Roubaix/Tourcoing. Les élus les plus lucides perçurent le danger qu'il y avait à laisser les techniciens – volontiers baptisés technocrates – penser seuls la future métropole. Du côté socialiste notamment, une évolution se fit jour. On chercha un moyen de renouer avec le préfet, sans revenir sur le refus du début de l'année, et c'est ainsi que naquit l'idée de redonner vie au syndicat des communes. Celui-ci, créé en 1923 groupait 114 communes de l'arrondissement sur 129 [...] ».

¹⁰⁸ Un article paru dans la *Gazette de la région du Nord* des 28 et 29 novembre 1966 résume bien cette situation « [...] L'on arrivait à 1966, première année d'exécution du V^e plan. Des crédits métropolitains s'annonçaient. Qui allait les gérer ? Districts et syndicats à vocation multiples étant restés l'exception, le gouvernement mit à l'étude une formule nouvelle, et surtout, susceptible d'être imposée par la loi. Les rumeurs concernant le projet de "super-municipalité" provoquèrent dans le Nord une curieuse précipitation, dans l'acception chimique du terme. *Cédant aux arguments de plusieurs collègues "centristes" soucieux de concilier l'efficacité et la démocratie, les maires socialistes, à l'exception de M. Notebart, se convertissent brusquement au district urbain. Redoutant un regroupement plus autoritaire encore, ils faisaient en quelque sorte la part du feu* ».

[...] *Les maires sont donc d'accord pour un regroupement, mais qui se fasse à l'initiative des communes. Ils veulent que les transferts de compétences se limitent à ceux des districts*¹⁰⁹ ».

Devant le risque de rester à quai, les élus socialistes montent donc dans le train de la réforme en marche, se mobilisant dès lors pour un changement d'aiguillage plus que pour l'arrêter. Leur proposition de créer un district à la place de la CU reflète moins leur espoir d'infléchir le cours du projet gouvernemental qu'un coup politique dans la perspective de conquête de la nouvelle institution. En proposant une formule de coopération intercommunale assouplie, qui assure notamment une meilleure représentation aux petites communes, ils donnent en effet des gages aux représentants de ces dernières, dont ils savent le soutien indispensable à la constitution d'une majorité. Comme si la perspective de la compétition pour le contrôle politique de la future CU facilitait la recherche de compromis.

Section 2. ... et recherche de compromis

La prégnance du mythe fondateur de l'institution imposée unilatéralement par le centre met dans l'ombre tout le travail de négociation entre élus locaux qui a précédé la mise en place de la CU. L'étude des archives et les quelques témoignages recueillis suffisent pourtant à relativiser ce récit d'une institution « tombée du centre », du jour au lendemain, et à réintroduire le rôle des élus locaux dans la préparation de l'installation politique de l'institution. L'essentiel des mobilisations locales se produisent entre 1966 (année qui précède le vote de la loi) et 1967 (période d'un an prévue par la loi pour préparer l'entrée en fonction de la nouvelle institution au premier janvier 1968). Les premières mobilisations déjà évoquées cherchent d'abord à amender la loi, avec une attention toute particulière pour la question de la représentation des petites communes. Au-delà, c'est l'enjeu de la composition partisane de l'assemblée et de l'acquisition du leadership intercommunal qui est déjà en arrière-plan. Cette question cristallise ainsi les affrontements entre les principaux prétendants, tout en fournissant le principal prétexte aux premières transactions et arrangements entre élus, autour de la recherche d'un « accord amiable ». Se dessinent dans ces négociations les conditions politiques de l'élection d'Augustin Laurent, maire de Lille, comme premier président de la CU, déjouant la tentative gaullienne de remettre en cause les accords de Troisième force entre socialistes et centristes et consacrant même leur quasi-transposition à l'échelle intercommunale. Nous essaierons donc de montrer ici comment les premiers compromis entre élus vont former un premier « écran local aux projections centrales » (Sorbets 1983).

A. La question de la représentation des petites communes au cœur des tractations

Nous l'avons montré dans le précédent chapitre, la question de la composition de l'assemblée communautaire a focalisé l'essentiel des débats parlementaires sur la CU, motivant notamment l'opposition du Sénat au projet de loi. Contraints par la prudence gouvernementale d'abandonner la perspective du suffrage universel direct et de privilégier un mode de désignation des conseillers communautaires au second degré, les réformateurs avaient souhaité malgré tout en limiter l'effectif, afin d'éviter la constitution de conseils « pléthoriques ». Ils craignaient en effet que la représentation de toutes les communes au sein du conseil de communauté ne soit un obstacle rédhibitoire à l'émergence d'une « conscience d'agglomération¹¹⁰ » et ne favorise la reconduction de logiques municipales en son sein. Sous la pression des parlementaires, une position moyenne fut finalement adoptée, accroissant sensiblement le nombre de délégués communautaires, sans pour autant céder à la revendication du Sénat d'accorder un représentant au moins par commune. Dans les CU les plus composites, comme celle de Lille, une partie significative des communes (plus de la moitié en l'occurrence) se trouvent donc exclues du conseil dans les premières versions du projet de loi.

¹⁰⁹ Réponse d'Eugène Avinée au ministre de l'Intérieur au sujet du projet de création d'une CU, dans lequel celui-ci dresse les points d'accord et de désaccord concernant la nouvelle institution, deuxième semestre 1966 (date précise non mentionnée sur le document). Archives départementales du Nord : 1008W105.

¹¹⁰ Pour reprendre le terme souvent employé par ces derniers.

La plupart des mobilisations locales pour infléchir le projet de loi – que ce soit le projet socialiste du district ou celui des secteurs électoraux porté par des élus proches de la majorité – font de l'amélioration de la représentation des petites communes la pierre angulaire de leur argumentation. Déjà rapidement évoquées à partir d'un point d'observation central (la discussion de la loi au parlement et ses évolutions), nous allons revenir plus précisément maintenant sur les enjeux locaux de ces contre-propositions qui précèdent la mise en place de la CU.

1. Contre-projets locaux et invention des secteurs électoraux

Au fur et à mesure que la création d'une CU paraît inévitable, les principaux élus du territoire concentrent leurs mobilisations sur la conquête de la future institution ou la défense de leurs positions menacées. Chacun tente ainsi de préparer la mise en place de la CU dans un sens qui lui soit le plus favorable (ou le moins défavorable) possible. Les contre-propositions adressées au gouvernement sont destinées en réalité tout autant à ce dernier qu'aux autres acteurs du jeu politique local. Il s'agit notamment pour les principaux prétendants à la direction de la future institution de donner des gages aux petites communes dont ils recherchent le soutien. Les élus socialistes proposent ainsi à l'ensemble des maires de l'agglomération, par l'intermédiaire d'Eugène Avinée, de transformer le syndicat intercommunal en district, regroupant les 88 communes concernées par le projet de CU. Si l'on y regarde de plus près, la principale différence entre ce projet de district et la CU réside dans la plus grande place accordée à la représentation des communes et à la prise en compte de leurs volontés.

La proposition socialiste du district, formule assouplie de coopération intercommunale

[Annonce le projet de CU gouvernemental et propose d'élargir les fonctions du syndicat de communes en le transformant en district].

« Le très grand intérêt qui s'attache à ce que chaque commune, de la plus petite à la plus grande, puisse être assurée de pouvoir faire entendre sa voix a été retenu. Dans cette préoccupation, nous avons été amenés à fixer le nombre de délégués titulaires à 65, soit 32 pour les quatre villes dont les noms sont toujours associés pour désigner l'agglomération (Lille-Roubaix-Tourcoing-Armentières) et 33 pour les autres communes. [...] Il n'existe pas de système idéal en la matière, aussi avons-nous cru pouvoir corriger les imperfections de la manière suivante :

- d'abord en désignant un certain nombre de délégués suppléants dans les conditions prévues à l'article 5 des statuts
- ensuite en prévoyant dans le règlement intérieur du futur district que pourront assister aux séances du conseil, s'ils le désirent, les délégués suppléants et les maires des communes qui n'ont pas de membre de leur conseil municipal élu au conseil de district.

– Enfin, il va de soi que le conseil de district, avant de prendre une décision quelconque, consultera les maires des communes intéressées par le projet soumis à son examen, qu'ils siègent ou non au conseil de district.

[...] Ai-je besoin, en terminant, d'insister sur l'urgence qu'il y a pour les communes de la future métropole à se prononcer sur la proposition de constitution d'un district de la métropole Nord, si elles veulent rester maîtresses de leur destinée ?

[Projet de délibération joint :]

[...] les membres du bureau, maires de communes comprises dans le périmètre de la métropole nord, conscients de l'élargissement de la mission des élus municipaux et de la nécessité de bâtir une métropole forte dès maintenant de près d'un million d'habitants, conscients aussi de leur étroite interdépendance, de leur solidarité, ont décidé, dans un souci de plus grande efficacité de proposer à leurs collègues des quatre vingt huit conseils municipaux intéressés de se grouper au sein d'un district, de rassembler leurs moyens, de coordonner leurs efforts, qu'il s'agisse de mener à bien les études préalables ou de réaliser les équipements de toute nature de caractère métropolitain¹¹¹.

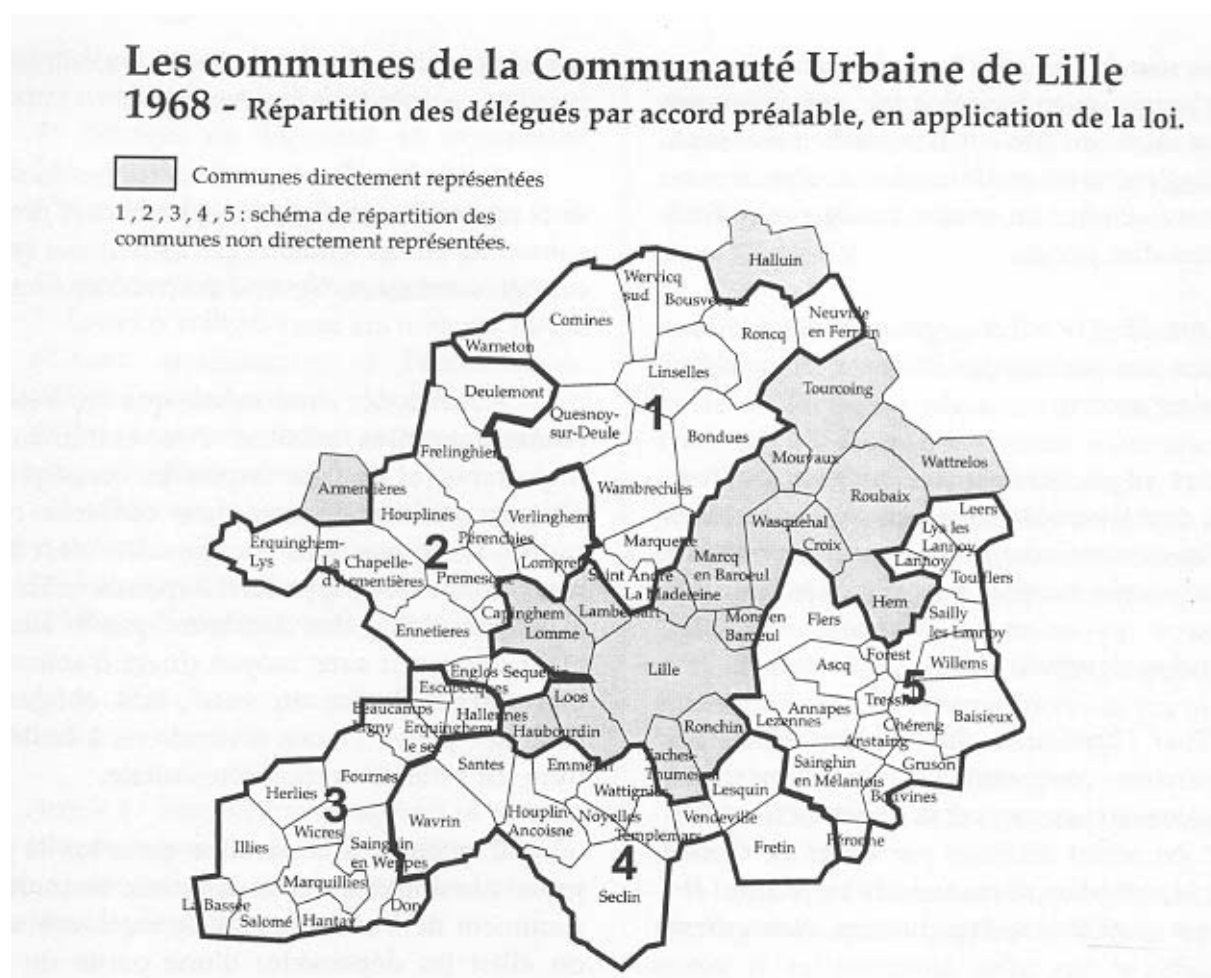
Le geste symbolique qui consiste à ne pas octroyer la majorité du conseil aux quatre principales communes ou encore la proposition d'associer de manière informelle les élus locaux non représentés aux réunions et de les consulter avant toute décision sont autant de signes d'apaisement adressés par les élus socialistes aux maires des petites communes.

Les élus proches du gouvernement – réunis autour des maires UNR de Marcq-en-Baroeul et de Tourcoing et du maire MRP de Saint-André – ne tardent d'ailleurs pas à donner la réplique à l'initiative socialiste. Ils convient ainsi tous les maires « non socialistes » à une réunion, le 16 juin

¹¹¹ Extraits de la lettre d'Eugène Avinée – maire de Loos et président du syndicat des communes de l'arrondissement de Lille – à l'ensemble des 88 maires concernés par le projet de métropole visant à transformer le syndicat en district, le 17 mai 1966. Archives départementales du Nord : 1008W106.

1966¹¹², lors de laquelle ils expriment leurs réticences devant le projet de district et se montrent partisans de la création de « secteurs électoraux » à l'intérieur de la CU. En plus de l'amélioration de la représentation des petites communes – raison officielle avancée – ces secteurs auraient pour avantages d'affaiblir la domination de la SFIO sur la future assemblée et d'épouser bon en mal les frontières des syndicats intercommunaux qu'ils président, menacés de disparition par le projet de loi¹¹³. René Lecocq envisage ainsi de faire de ces secteurs de possibles préfigurations d'entités décentralisées de la CU et tente de convaincre le gouvernement des bienfaits d'une telle solution dans un long mémoire qu'il rédige à cette intention¹¹⁴. Il obtient partiellement satisfaction, puisque le gouvernement ajoute la possibilité de créer des secteurs regroupant les petites communes dans les agglomérations où leur nombre est important¹¹⁵. Cinq sont ainsi créés sur le territoire de la future CU de Lille.

Carte n°3. Les secteurs électoraux



Source : Pierre Defèves (1998 : 14)

¹¹² 130 maires et conseillers municipaux répondent à cette invitation si l'on en croit le compte-rendu retrouvé parmi les archives préfectorales. Archives départementales du Nord : 1008W107

¹¹³ Rappelons que René Lecocq, maire UNR de Tourcoing et défenseur le plus actif de l'institution des secteurs, préside alors un district de 11 communes créé en 1964. Le maire MRP de Saint-André préside quant à lui un Syndicat Intercommunal du Nord Ouest de Lille, regroupant les communes de Lambersart, Marquette, St André, Wambrechies. Ce syndicat exprime en assemblée générale un vœu en faveur de la sectorisation, dès le 17 juin 1966. Archives départementales du Nord : 1008W105.

¹¹⁴ Mémoire rédigé par le maire de Tourcoing à l'intention du ministre de l'Intérieur Roger Frey, le 22 août 1966, 26 pages. Archives départementales du Nord : 1008W106.

¹¹⁵ Voir *supra*.

Pourtant, loin de donner satisfaction au gouvernement et à son relais préfectoral, la désignation par les maires de leurs représentants de secteur est source de leur première déconvenue sérieuse, comme nous allons maintenant essayer de le montrer.

2. L'accord amiable, acte politique fondateur paradoxal

En plus de la disposition créant les secteurs électoraux, la loi donne trois mois aux élus locaux – à partir de la date de publication du décret entérinant le périmètre de la CU – pour conclure un accord amiable de répartition des sièges entre les communes¹¹⁶. Conçu par le législateur comme un moyen de renforcer l'« esprit communautaire »¹¹⁷, la négociation de ces accords amiables devient au contraire le cadre privilégié des tractations entre communes et entre formations partisanes pour neutraliser les effets de l'institution intercommunale sur le jeu politique local et contourner les stratégies gouvernementales. En ce sens, et à rebours des intentions de ses concepteurs, le dispositif de l'accord amiable prépare et préfigure une recherche de compromis entre élus locaux qui va bientôt devenir le mode de régulation politique privilégié de l'institution communautaire¹¹⁸. Il faut donc s'attarder un instant sur les modalités de son adoption.

C'est de nouveau le syndicat d'arrondissement de l'agglomération – réactivée depuis peu – qui prend l'initiative, le 26 mai 1967. A une quasi-unanimité (60 voix pour et deux abstentions sur 65), les délégués réunis ce jour-là se prononcent en faveur de la recherche d'un accord amiable. Ils constituent une commission, composée de 30 maires de l'agglomération de toutes les sensibilités politiques, chargée de mener à bien les négociations. C'est de nouveau Jacques Doscot qui évoque cet épisode et les revendications des petites communes :

« [...] Il y a eu quelques difficultés à appliquer la loi. Dans cette affaire, il y avait 89 communes et il ne pouvait y avoir que 90 membres. Toutes les communes voulaient être représentées et ça ne pouvait pas se faire. Il fallait trouver des formules de représentation. C'est à partir de ce moment qu'on a été regroupés par le préfet. Au-delà des clivages politiques, une commission a été créée. Elle était présidée par un socialiste très compréhensif, M. Avinée. Le quotient de population a permis une bonne représentation. Il y a eu un regroupement par secteur géographique parce qu'on ne peut pas demander au maire de Seclin de représenter un secteur lointain. Les petites communes se sont agitées pour être entendues »¹¹⁹.

Pierre Defives, jeune adjoint au maire (MRP) de la commune d'Annappes¹²⁰ se positionne rapidement comme représentant des petites communes et négociateur de l'accord avec des élus

¹¹⁶ Si cet accord n'est pas obtenu à l'issue de ces trois mois, la répartition s'effectue à la proportionnelle au plus fort reste pour les 70 sièges attribués aux communes dont la population est supérieure au quotient (sur le principe et les modalités de calcul du quotient, voir *supra*), les 20 sièges restant étant réservés aux communes dont la population est inférieure au quotient (69 communes représentant environ 200000 habitants) et pourvus lors d'élections au scrutin majoritaire de liste, où les maires de chaque secteur sont électeurs. L'accord amiable, pour être valable, doit être approuvé par la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population ou par les deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population.

¹¹⁷ Le secrétaire d'État A. Bord déclare ainsi le 22 septembre 1966 devant la commission des lois de l'Assemblée nationale : « [...] J'insisterai encore davantage sur ce qui me paraît être la justification essentielle de l'article 13, à savoir que la répartition des sièges du conseil peut s'effectuer après accord entre les conseillers municipaux intéressés. Cette liberté qui est donnée, et même recommandée à l'avantage évident de permettre d'atténuer les inconvénients qui pourraient naître de l'application trop brutale des règles de la proportionnalité ; il en a aussi un autre, à mes yeux essentiel : *créer immédiatement un esprit communautaire entre les communes participantes* ». Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 880211 art. 49.

¹¹⁸ On retrouve ce contresens sur la signification de l'accord amiable réalisé par les élus de la CU de Lille dans un document réalisé au sein de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur intitulé « Bilan des communautés urbaines », daté du 7 mars 1969 : « L'esprit communautaire nouveau s'est manifesté dès le départ par les accords amiables qui ont permis, sans trop de difficultés, de constituer les conseils de communautés, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours aux voies autoritaires prévues par l'article 15 de la loi du 31 décembre 1966 ». Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 19770375 art. 53.

¹¹⁹ Extrait de l'entretien n°5.

¹²⁰ Annappes est alors une commune moyenne de la CU, de 5400 habitants. Elle sera fusionnée avec deux autres communes quelques années plus tard, à l'occasion de la constitution de la ville nouvelle de Lille-est. Pierre Defives jouera de nouveau un rôle important dans la réalisation de cette fusion.

socialistes plutôt conciliants. Il raconte son rôle dans les tractations lors d'un entretien, sa contribution personnelle étant par ailleurs confirmée par d'autres sources¹²¹ :

« [...] Première réunion de la CU, je me retrouve dans ce milieu, avec des élus de grandes villes très au fait des problèmes, des élus de village qui ne l'étaient pas du tout. Les grandes villes par exemple construisent eux-mêmes leur CES, s'occupent elles mêmes des personnes âgées, elles s'occupent de tout ça, elles n'attendaient personne. Tandis que nous, nous ne pouvions pas le faire. La CU arrive, je me fais un peu l'avocat de tout ça. Pourquoi les petites communes ont rechigné ? Par principe, parce qu'elles perdaient leur pouvoir et aussi à cause de la représentation. Du fait que c'était à la proportionnelle, les 4/5ème des communes n'étaient pas représentées. Il y a eu des réunions préparatoires, avec le préfet, tout ça, et là j'ai eu une idée. Je me suis dit, il faut faire quelque chose pour les petites communes si on veut changer leur machin. Et la loi était la représentation proportionnelle au plus fort reste, et les communes pouvaient se constituer en secteurs, mais ça ne changeait pas grand-chose. Les secteurs c'était géographique. Je crois qu'il y avait cinq secteurs avec 17 communes et deux ou trois élus. Donc j'ai proposé lors d'une réunion générale présidée par Augustin Laurent, que les grandes villes fassent un geste pour les petites communes et abandonnent les restes.

– *C'était votre proposition ?*
 – C'est moi. Et comme Augustin Laurent était socialiste, que moi je ne le suis pas, j'ai dit "Monsieur le président, ce n'est pas à vous qui êtes socialiste...". Oui parce que dans une autre conférence, A. Notebart avait dit au Préfet : " Vous nous invitez à un grand banquet, mais qui paiera l'addition ?". J'avais repris la formule en disant : " Ce qui est certains, c'est que vous, vous assistez au banquet, et que nous n'y assistons pas. Ce n'est pas vous socialiste, qui allait me refuser les miettes de votre table". Les miettes ce sont les restes. Et j'ai obtenu ça.

– *Et pourquoi ont-ils accepté ?*
 – Pour arranger le climat.

– *Et est-ce que le climat les aurait tant bloqué que cela ?*
 – Arbitrairement, ils pouvaient très bien s'en passer. Mais ce n'était pas bon de commencer une communauté urbaine comme ça. Tandis que là, ça arrangeait un peu le climat. Ceci étant, cela m'a fait repérer, et j'ai été élu dans mon secteur pour le représenter, et élu vice-président à la CU, sans être désigné par un parti politique »¹²².

Pierre Defives mentionne lui-même à la fin de cet extrait les profits politiques qu'il retira de cette position de médiateur, puisque les leaders socialistes l'incitèrent à briguer un poste lors de l'élection des vice-présidents, où il fut élu. Parmi les douze premiers vice-présidents de la CU, il était sans aucun doute le moins titré de tous, mais se voyait ainsi remercié pour services rendus et consacré dans son rôle d'intermédiaire privilégié entre les élus des grandes et des petites communes.

Au fil des négociations, les grandes villes acceptent donc d'abandonner 9 sièges supplémentaires aux secteurs, qui se répartissent ainsi 29 sièges en tout (au lieu de 20 prévus en cas d'absence d'accord amiable) : Lille (SFIO) abandonne trois de ses sièges sur 19, Roubaix (SFIO) 1 sur 11, Tourcoing (UNR) 1 sur 9, Wattrelos (SFIO) 1 sur 4, Marcq-en-Baroeul (UNR) et Lomme (SFIO) 1 sur 3, Halluin (MRP) 1 sur 2.

Ce qui donne, au final, la répartition suivante des sièges entre l'ensemble des communes : Lille : 16 sièges ; Roubaix : 10 ; Tourcoing : 8 ; Wattrelos : 4 ; Lomme, Armentières, Marcq-en-Baroeul, La Madeleine, Lambersart : 2 sièges chacune ; Halluin, Mouvaux, Loos, Haubourdin, Croix, Hellemmes, Hem, Wasquehal, Faches-Thumesnil, Mons, Ronchin : 1 siège chacune ; les 69 communes restantes, divisées en cinq secteurs, se partageant les 29 sièges restants.

Répartition des sièges selon la taille des communes et la population représentée

	Grandes communes (Lille, Rbx, Tourc.)	Communes moyennes (entre 10 000 et 40000 habitants)	Petites communes (moins de 10000 habitants)
Nombre de communes	3	17	69
Population concernée	393000	340000	192000
Nombre de sièges	34	27	29

¹²¹ Dans un rapport au ministre de l'Intérieur sur l'accord de la répartition des sièges, le préfet précise ainsi que « ses véritables auteurs sont M. Avinée et M. Defives, adjoint MRP d'Annappes ». Archives départementales du Nord : 1008W105.

¹²² Extrait de l'entretien n°7.

Les petites communes, si elles ne représentent que 21% de la population d'agglomération, emportent donc 32% des sièges du conseil. Les communes moyennes représentent quant à elles 37% de la population mais n'obtiennent que 30% des sièges. Les trois grandes communes, enfin, représentent 42,5% de la population et recueillent 38% des sièges. On peut facilement conclure à la lecture de ce rapide calcul que l'accord amiable entraîne une surreprésentation des petites communes, par rapport à leur poids démographique, au détriment essentiellement des communes moyennes. Cette situation illustre bien le renforcement d'une logique de représentation territoriale dans la désignation des conseillers communautaires, logique qui ira grandissante avec les accroissements successifs de l'effectif du conseil lors des 30 années suivantes¹²³.

Si l'accord amiable détermine le nombre de représentants par commune et par secteurs, il n'est cependant censé rien dire de l'identité ou de l'appartenance partisane des futurs représentants. C'est pourtant cette question qui hante alors tous les esprits, et notamment ceux des élus de la SFIO – qui abandonnent le plus grand nombre de sièges – dans la perspective de l'élection prochaine du président du conseil de CU. Ces derniers n'acceptent de concéder des sièges aux petites communes, que dans la mesure où des assurances leurs sont données quant à la désignation d'élus socialistes parmi les représentants des secteurs, fussent-ils minoritaires. La réalisation de l'accord amiable, aux allures de répartition des sièges entre entités territoriales, est donc suspendue au respect d'une clause plus officieuse se chargeant de leur répartition partisane. Les élus socialistes des grandes villes, pour s'assurer d'un vote conforme à leurs attentes dans les secteurs et ne prendre aucun risque, ont souhaité que la désignation des conseillers communautaires par les collèges de maires dans ces derniers précède la désignation des représentants communautaires par les conseils municipaux des grandes villes. Ils se réservent ainsi le droit de redéfinir leur attitude à l'égard de leurs alliés municipaux du MRP et du CNI en fonction des résultats obtenus dans les secteurs. On perçoit ici l'une des premières conséquences de la création de la CU, qui est de lier entre elles, par le jeu de l'élection des conseillers communautaires, des décisions prises dans des espaces politiques communaux jusqu'alors autonomes. Des partis comme le MRP, où les élus locaux ont alors presque toute latitude pour choisir leurs alliances, souffrent plus que d'autres de cette contrainte, comme nous le verrons dans la section suivante. Une lettre du préfet au ministre de l'Intérieur décrit la partition jouée par les élus socialistes et centristes et les effets d'emboîtement des différentes arènes municipales, avec l'acrimonie de celui qui voit ses prévisions déjouées :

« [...] Compte tenu de la possibilité pour les modérés de contrôler tous les sièges des « petites communes », ils [les élus socialistes] doivent en effet, ou bien rompre l'alliance traditionnelle avec le MRP et le CNI dans les villes de Lille, Roubaix et Wattrelos, ou bien laisser échapper la majorité au sein du conseil de communauté. C'est pour éviter à la fois l'un et l'autre de ces écueils qu'ils ont imaginé un système qui, tout en apportant une satisfaction aux secteurs (9 sièges supplémentaires) place ceux-ci sous le contrôle des grandes villes, dans la plupart desquelles la SFIO est majoritaire. On comprend difficilement que les maires des petites communes acceptent une pareille tutelle. En fait, les « élections » qui ont déjà eu lieu dans quatre secteurs sur cinq apportent aux socialistes les satisfactions qu'ils attendaient. Néanmoins, certains élus modérés semblent s'élever contre le caractère insolite de ces désignations effectuées à main levée, et sous le contrôle de personnalités étrangères aux secteurs. Il est donc possible que les conseils municipaux refusent de les avaliser. Par ailleurs, au cours d'une réunion exceptionnelle du conseil municipal de Lille, M. A. Laurent, maire SFIO qui sera candidat de son parti à la présidence du conseil de communauté, aurait demandé aux conseillers municipaux minoritaires CNI et MRP l'engagement d'honneur de voter en toute circonstance comme la majorité socialiste. Cette exigence, admise sans difficulté par les indépendants, a été repoussée par une partie du groupe MRP qui l'estime inacceptable¹²⁴ ».

Force est de constater, avec le recul, que les réticences évoquées à la fin de la lettre ont été vite levées, les élus socialistes concédant une « liberté de vote » à leurs alliés dans l'assemblée

¹²³ Le nombre de conseillers communautaires passera de 90 à 140 membres en 1983, puis 155 en 1995 et enfin 170 en 1999. Nous reviendrons plus loin sur les effets de ces augmentations de l'effectif du conseil, parmi lesquels le poids politique croissant des petites communes, qui en sont les principales bénéficiaires.

¹²⁴ Lettre du Préfet au ministre de l'Intérieur, le 2/11/1967. Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 910088 art 3.

communautaire, dont ces derniers n'useront de toute façon pas durant tout le premier mandat d'Augustin Laurent¹²⁵.

Le préfet, soutenu par le ministre de l'Intérieur, choisit néanmoins de contester l'organisation des premières élections dans les secteurs et de refaire voter les maires, sans effet significatif sur les premiers résultats. En plus du rôle des transactions partisans, l'interconnaissance entre élus (Seynave : 175) conduit les maires « modérés » des petites communes à réitérer leur vote en faveur de certains élus socialistes de leur secteur.

Le dispositif de l'accord amiable fait donc figure d'acte fondateur paradoxal de la CU, en ce sens qu'il incite les élus à négocier entre eux les conditions d'application et d'euphémisation de la réforme, avant même son entrée en vigueur. En guise d'« esprit communautaire », c'est la digestion locale de la loi et la neutralisation de certaines de ses ambitions réformatrices qui se préparent dans ces tractations liminaires.

B. Permanence et redéploiement des transactions interpartisanes dans le nouveau cadre institutionnel

Nous sommes déjà largement revenu sur l'un des objectifs non avoué de la création des CU, visé par le préfet : favoriser le rapprochement entre les élus de l'UNR et ceux du « centre » (MRP et CNI) afin de faire obstacle aux accords de coalition entre ces derniers et les élus socialistes et de favoriser une bipolarisation du jeu politique local homologue à celle qui se dessine sur le plan national. Les propos du préfet au ministre, quelques mois avant la mise en place de la CU, témoignent encore de ses espoirs en la matière :

« En fait, le projet de CU a favorisé depuis plusieurs mois le rapprochement entre élus de la V^e République et ceux du MRP et du CNI. Cette tendance s'est manifestée clairement à l'occasion des dernières élections cantonales et lors des premiers votes qui ont suivi l'ouverture de la session du conseil général. Elle est renforcée par la conviction des uns et des autres qu'ils pourraient ensemble, s'ils se disciplinaient, emporter la majorité du conseil de la communauté. La SFIO, pour sa part, est embarrassée car elle ne veut pas mécontenter ses alliés communistes¹²⁶, qui pratiquent une politique d'unité à tout prix, et d'un autre côté, elle ne peut pas impunément déclencher une crise au sein des conseils municipaux dont elle partage les sièges avec les modérés. Cette situation permet de penser que les négociations en cours ne sont pas encore sur le point d'aboutir et que, pour le moins, elles auront des conséquences importantes, à plus ou moins long terme, sur les rapports qui existent entre les différentes formations sur le plan municipal¹²⁷ ».

Ils contrastent avec ceux de la lettre citée juste auparavant – mais écrite un mois plus tard, à l'issue des premiers votes dans les secteurs – qui trahissent au contraire sa déception devant l'échec de la tentative pour endiguer les accords de « Troisième force ». A rebours des prévisions préfectorales, la construction de la nouvelle institution a semble-t-il incité les formations politiques les mieux implantées dans les communes de l'agglomération (SFIO et MRP) à consolider leurs arrangements pragmatiques, afin de neutraliser les effets potentiels de la réforme sur leurs positions respectives. L'élection d'Augustin Laurent à la présidence de la CU vient parachever les nombreuses tractations en coulisses qui étendent au cadre intercommunal les régimes d'alliances en vigueur dans les grandes villes. A peine l'élection du président est-elle passée que se met en place un exécutif collégial, associant toutes les formations partisans – à l'exception notable du parti communiste – à la gestion de l'institution. Paradoxalement, cet élargissement du cercle collusif¹²⁸ est alors justifié par les élus

¹²⁵ Nous aborderons dans le chapitre suivant les conditions de la mise en ordre de l'assemblée communautaire et de la neutralisation des clivages partisans.

¹²⁶ L'utilisation du terme d'« alliés » par le préfet renvoie sûrement à la situation politique nationale et à la candidature unique de François Mitterrand à l'élection présidentielle de 1965, dans la mesure où les communistes n'ont pas d'alliance avec les socialistes sur le plan municipal.

¹²⁷ Extrait d'une lettre du préfet du Nord au ministre de l'Intérieur du 10 octobre 1967. Archives départementales du Nord : 1008W105

¹²⁸ Nous employons ici ce terme dans le sens où le définit F.-G. Bailey (1971 : 140) « Le mot collusion possède des connotations de secret, de supercherie et de fraude. En fait, beaucoup d'actes de collusion sont tacites : les concurrents refusent d'admettre qu'ils se retiennent d'utiliser des ressources. Mais il serait préférable de pousser notre examen jusqu'aux situations où les adversaires admettent et se font eux-mêmes une gloire de ne pas faire usage de toutes leurs forces. Ils sont préparés publiquement à justifier leurs actions. En d'autres termes, les

communautaires au nom des intérêts supérieurs de la métropole ou de la technicité présumée des enjeux, reconvertissant en quelque sorte la rhétorique de la dépolitisation fonctionnelle de l'intercommunalité produite par les réformateurs (voir *supra*) à de toutes autres fins. Se dessinent à cette occasion les prémisses d'une régulation « consensuelle » de l'institution communautaire sur laquelle nous reviendrons amplement ensuite.

1. La légende de l'élection surprise d'Augustin Laurent à la présidence de la CU

L'élection d'Augustin Laurent figure en bonne place dans la légende de l'institution. Elle est souvent présentée comme un événement inattendu, acte précurseur de l'affirmation des élus communautaires face au pouvoir central et symbole de la singularité d'une assemblée s'affranchissant des logiques partisans dès sa réunion inaugurale. Le récit épique qui en est fait dans l'ouvrage « auto-produit » *La métropole rassemblée* (1998 : 27-28) est assez représentatif de ce récit :

« Ce 22 décembre 1967, les représentants des 89 communes sont réunis dans la grande salle de la préfecture. Le doyen d'âge, maire de Wambrechies, préside. Mais le préfet Dumont derrière lui veille au grain. Car il s'agit pour la nouvelle assemblée de désigner son président. Et à la préfecture, comme à Paris, on a déjà fait son choix. Mais après une « folle nuit », les maires de l'agglomération *posent leur premier geste d'indépendance vis-à-vis de l'administration centrale. Cette nuit-là, ils entament le long chemin qui va les mener de la communauté urbaine de Lille jusqu'à Lille Métropole.*[...] Dix jours avant le terme légal, les conseillers communautaires portent à leur tête un candidat qui n'est pas celui du pouvoir, mettant en échec la tactique gouvernementale. Ils affirment leur indépendance. Ils imposent l'autonomie de leur assemblée. Ils assoient leur légitimité à conduire la communauté, à mettre en œuvre l'outil au service du développement de la métropole. Dès leur première réunion, ils prennent date ».

Tout laisse ici à penser que les choses se sont jouées lors de cette « folle nuit », les conseillers communautaires s'arrachant *in extremis* au carcan préfectoral pour porter à leur tête un candidat minoritaire. Augustin Laurent alimenta également cette légende, racontant dans un livre qui lui est consacré (Vanneste 1983 : 156) qu'il fut élu ce soir-là « à la surprise générale », alors même que les socialistes étaient « minoritaires [...] ne comptant que 31 voix [36 en réalité, sans compter les trois apparentés] sur 90 ».

Pourtant, le 22 décembre 1966, les dés étaient déjà jetés depuis longtemps. La stratégie gouvernementale et préfectorale de rapprochement entre les gaullistes et les centristes avait du plomb dans l'aile depuis que les maires des petites communes avaient désigné des représentants socialistes dans les secteurs. Tout laissait depuis lors à penser que la victoire ne pouvait plus échapper à Augustin Laurent. La plupart des études politiques du ministère de l'Intérieur ou des services des Renseignements généraux anticipaient d'ailleurs celle-ci, considérée comme probable dès les résultats des élections municipales de 1965 qui avaient reconduit dès le premier tour les coalitions de type Troisième force à Lille et à Roubaix.

La légende de la victoire inattendue d'Augustin Laurent repose ainsi sur une comptabilité sommaire, ajoutant les voix centristes aux voix gaullistes et constatant qu'elles représentaient alors la majorité de l'assemblée communautaire¹²⁹. Selon ce calcul rapide, l'adversaire du maire de Lille, Félix Peltier¹³⁰ aurait dû l'emporter. La composition du conseil après la désignation des élus communautaires par les conseils municipaux, le 17 décembre 1967, était la suivante :

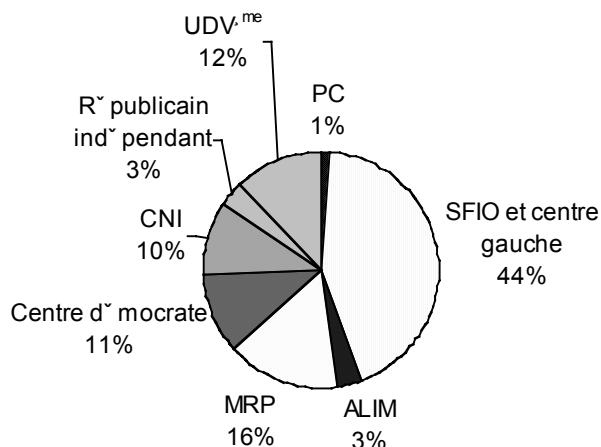
collusions pragmatiques et les accords normatifs ont dans une certaine mesure la même signification : *la modération dans les intérêts de la stabilité* ».

¹²⁹ Jacques Doscot, consulté comme témoin dans l'ouvrage *La métropole rassemblée* (1998 : 50-52) y déclare ainsi : « [...] Il s'agissait, je vous le rappelle, d'élire le président et les membres du bureau. Nous étions 13 gaullistes et alliés et 40 centristes ou modérés, dispersés sous diverses étiquettes. Avec 53 conseillers sur 90, la majorité ne pouvait nous échapper si nous arrivions à nous mettre d'accord ».

¹³⁰ Félix Peltier est maire de Mons-en-Baroeul, ville moyenne de la CU qui compte alors 11500 habitants mais connaît une forte croissance démographique suite à la réalisation sur son territoire d'une des principales ZUP de l'agglomération. Ancien membre du MRP, il a adhéré au Centre démocrate. Il fait rapidement partie des plus fervents soutiens locaux au projet de loi sur les CU, allant même jusqu'à écrire en ce sens à tous ses collègues (Lettre du 25/07/1966. Archives départementales du Nord : 1008W105). Favorable à un rapprochement avec l'UNR, il entretient des relations étroites avec le préfet pendant la période préalable au vote de la loi, et s'implique dans les consultations préalables. Il se pose comme conciliateur des volontés gouvernementales et des revendications des petites communes, rédigeant un mémoire en ce sens de plusieurs pages. Pensant bien retirer les profits de cette stratégie de rapprochement

Tendance ou parti	PC	SFIO et centre gauche	ALIM ¹³¹	MRP ¹³²	Centre démocrate	CNI	Républicains indépendants	UDV ^{e133}
Conseillers	1	39	3	14	10	9	3	11

Composition partisane du conseil de communauté de 1968-1971



En plus de méconnaître la diversité intrinsèque de l'étiquette « centriste », une telle addition de voix fait peu de cas des nombreuses tractations qui avaient précédé l'élection et des diverses alliances municipales dans lesquelles étaient engagés les élus « centristes » en question. Augustin Laurent fut ainsi élu par 51 voix, contre 39 pour son adversaire, glanant une partie significative des voix des élus du MRP et du CNI – parmi les conseillers municipaux des communes de Lille et de Roubaix, mais également parmi les maires de petites communes. Les propos de Pierre Defives, témoin et acteur de cette soirée, en disent beaucoup sur le ralliement discret et parfois gêné de certains élus centristes à Augustin Laurent :

- « – Est-ce que ce n'est pas indiscret de vous demander pour qui vous aviez voté à l'époque ?
– Au premier tour Peltier, au deuxième Laurent [Il n'y eut en fait qu'un seul tour !]
– A l'époque, certains élus centristes comme A. Diligent n'ont pas fait mystère de leur vote pour Augustin Laurent alors comment expliquez-vous cela ?
– C'est-à-dire que Diligent, qui est un ami, est un gars qui sort du commun. Diligent était le seul adjoint au maire de droite à avoir été élu dans une majorité de gauche. A l'époque, il avait cherché la même chose pour la communauté, et il avait eu raison. Alors je pense que j'ai voté Peltier, je n'en suis même plus sûr, parce que tout le monde savait qu'Augustin Laurent serait élu »¹³⁴.

avec les gaullistes et de son étiquette centriste, il se présente comme candidat à la présidence de la CU face à Augustin Laurent.

¹³¹ Action locale et intérêt municipal (maires « sans étiquette »).

¹³² Le MRP décide de se mettre en sommeil de la scène politique (sans être dissous officiellement) en septembre 1967. Il s'agit donc des anciens élus du MRP qui n'ont pas rejoint le Centre démocrate, créé par Jean Lecanuet en décembre 1965.

¹³³ L'UDV^{ème}, qui sera rapidement remplacée par l'UDR (Union des démocrates pour la République), résulte de la fusion de l'UNR et de l'UDT (Union démocratique du travail) en juin 1967.

¹³⁴ Extrait de l'entretien n°7.

Il semble d'ailleurs que Félix Peltier lui-même, l'adversaire d'Augustin Laurent, ne se faisait plus beaucoup d'illusions sur ses chances de victoire depuis les élections dans les secteurs¹³⁵. Devant une défaite annoncée, il engagea ainsi des tractations avec Augustin Laurent pour négocier son retrait contre certaines compensations : l'assurance de cinq vice-présidences pour les centristes et de deux pour les gaullistes, la première vice-présidence pour lui-même et un contrôle collégial sur la nomination du personnel¹³⁶. Cette négociation, racontée par Augustin Laurent (Vanneste 1983 : 156), achoppa notamment sur les deux dernières exigences :

« Avant le vote qui doit désigner le président, je reçois la visite d'A. Diligent et de M. Peltier, maire de Mons, qui me proposent un arrangement matériel. Je leur expliquais alors : sur quelle base ? Je n'ai pas de mandat pour négocier avant un vote indicatif. Je veux bien parler, discuter, mais je ne peux pas m'engager. On me demande alors pour le cas où je serais président si j'accepterais M. Peltier comme vice-président et la désignation du secrétaire général par l'assemblée. Tout cela en échange de mon élection. Deux propositions à la fois inacceptables et illogiques car en cas d'absence ou de défaillance de la présidence, il est de règle démocratique que la vice-présidence soit assurée par un membre du même groupe politique. Quant à la nomination du secrétaire général, elle appartient de toute évidence au président lui-même. Le refus de ces deux propositions pour des motifs de principe pouvait laisser entrevoir une issue incertaine, mais à la surprise générale, c'est par 53 voix [51 en réalité] que je suis élu au premier tour de scrutin ».

Le mythe de la « victoire surprise » d'Augustin Laurent contribue puissamment au discours sur la singularité politique de l'intercommunalité – lieu de transcendance des appartenances partisans au nom de l'intérêt métropolitain – justifiant les arrangements pragmatiques entre élus. Loin du geste d'indépendance à l'égard du pouvoir central, plein d'imprévisibilité et de panache, l'élection d'Augustin Laurent repose, de façon plus prosaïque, sur la résistance des accords de Troisième force noués dans les grandes municipalités et sur l'enrôlement de certains élus des petites communes dans les mois qui précèdent l'élection du conseil. Ce n'est d'ailleurs pas le moindre paradoxe de l'entreprise réformatrice gaullienne que d'avoir pour première conséquence le renforcement et l'extension au niveau intercommunal d'alliances et d'arrangements qu'elle s'était donnée pour objectif de combattre.

2. Une majorité de Troisième force sur le modèle des grandes villes qui contribue à l'éclatement local du MRP

Les élus du MRP et du CNI de Lille et de Roubaix ont donc voté à la CU comme dans leur commune, en faveur du candidat socialiste. Le risque de rupture des coalitions municipales dans le cas contraire leur est apparu trop grand. C'est de nouveau Jacques Descot qui décrit la façon dont se sont emboîtés les accords municipaux et communautaires :

« Au départ, il y avait des marchandages et une pression des socialistes sur les adjoints centristes des grandes villes notamment. Ces gens là, comme A. Diligent [alors adjoint MRP au maire socialiste de Roubaix], ont voté sous le coup d'une menace plus ou moins voilée. Les accords sur les municipalités ont prédominé sur les accords politiques »¹³⁷.

Une étude des Renseignements généraux sur les chances de victoire socialiste en cas d'absence d'accord amiable permet également de comprendre la préférence de ces derniers pour une reconduction au niveau intercommunal des alliances contractées sur le plan municipal avec certains élus du MRP et du CNI, afin d'éviter la constitution d'une coalition hostile à leur égard :

« Il paraît intéressant, compte tenu de la position prédominante des socialistes, de procéder à un examen détaillé des possibilités maximales de ceux-ci dans l'éventualité où, à défaut d'accord, la répartition des sièges s'effectuerait à la représentation proportionnelle au plus fort reste. Les socialistes peuvent obtenir 29 délégués dans les huit communes de plus de 15 300 habitants où ils disposent de la majorité absolue. Dans cette hypothèse, par contre, leur représentation dans les 76 communes de moindre importance serait nulle. Disposant d'une majorité relativement voisine de la majorité absolue au sein du conseil de la CU, les socialistes se heurteraient vraisemblablement à une entente qui les écarterait de la présidence de ce futur

¹³⁵ Il joindra d'ailleurs sa voix à celle du Préfet pour dénoncer le déroulement de ces élections, s'attirant à cette occasion quelques ressentiments parmi les élus aboutissant à son éviction lors de l'élection des vice-présidents. Voir *infra*.

¹³⁶ *Nord Eclair* du 24/12/1967 et rapport de la direction des renseignements généraux sur l'élection du président de la CU du 23/12/1967 ; Archives départementales du Nord : 1008W107.

¹³⁷ Extrait de l'entretien n°5.

organisme. En outre, la rupture qui en résulterait avec le MRP et le CNI les mettrait dans une position politique délicate dans les importantes agglomérations (Lille, Roubaix, Wattrelos) notamment, surtout à la veille des élections législatives. Il est à présumer que les socialistes, pour éviter ces écueils, seront enclins à rechercher des accords limitant même leur représentation au sein du conseil de la communauté urbaine, pourvu qu'ils soient assurés des postes de Président et de premier vice-président. On peut donc s'attendre à une attitude conciliante des socialistes, surtout vis-à-vis du Centre démocrate. La situation au conseil général du Nord peut traduire assez bien celle qui se présenterait au conseil de la communauté urbaine. Si l'on écarte les prises de positions politiques de principe, qui impliqueraient des oppositions irréductibles allant jusqu'à enrayer le fonctionnement normal de la CU, on peut penser qu'un accord amiable est possible sans exclusive [...] ¹³⁸ ».

Les élus socialistes se montrent d'autant plus conciliants que des assurances précoces semblent leur avoir été données quant à certains soutiens centristes, lors de rencontres « secrètes » qui semble avoir contribué à leur changement d'attitude à l'égard de la CU. C'est en tout cas ce qui se donne à lire entre les lignes de cette note des Renseignements généraux d'avril 1966 :

« Depuis plusieurs semaines, dans les milieux politiques syndicaux ou encore économiques favorables à la réalisation de la métropole régionale, on déclare constater une évolution certaine dans l'attitude des dirigeants socialistes. Ceux-ci, que ce soit M. A. Laurent, maire de Lille, ou encore M. A. Notebart, député-maire de Lomme, feraient preuve de beaucoup plus de compréhension quant à l'éventuelle réalisation de la métropole. On prétend, tout au moins en ce qui concerne M. A. Laurent, que le changement constaté aurait été provoqué par un "contact secret" que cette personnalité aurait eu avec M. Jacques Monimart, secrétaire permanent du CERES, M. Motte, vice-président national du Centre démocrate, M. Coliche, adjoint au maire de Lille (MRP), le docteur Gérard Lernout, conseiller municipal MRP. Ces deux derniers auraient été les instigateurs de cette réunion ¹³⁹ ».

Ainsi, se dessine assez rapidement une extension à la CU des alliances de type Troisième force contractées dans les grandes villes depuis 1947, qui ont résisté dans le Nord mieux qu'ailleurs à leur rupture sur le plan national en 1952 (Vavasseur-Desperriers 1995). Cette formule est ainsi reconduite en 1955, 1959 et 1965 dans les communes de Lille et de Roubaix. Cette résistance septentrionale s'explique notamment par la concurrence très vive que se livrent dans la région les deux grands partis ouvriers – accentuée par la rupture intervenue en 1947 – qui condamne presque les accords de type « front populaire » et se manifeste par un fort anticommunisme chez les principaux dirigeants socialistes. Et il en est des alliances politiques comme d'autres pratiques sociales. Les compromis circonstanciels d'un jour finissent par s'institutionnaliser à force d'être reconduits, se transformant peu à peu en relations de fidélité personnelles entre élus qu'il apparaît de plus en plus coûteux et inenvisageable de remettre en cause.

Augustin Laurent comme Victor Provo finissent ainsi par incarner dans leur gestion municipale cette Troisième force qui façonne leur habitus politique au point de les faire apparaître comme des hommes de compromis et de syncrétisme idéologique. Les portraits qui sont faits d'eux insistent systématiquement sur leur « bonhomie » ou leur esprit de conciliation, personnalisant et naturalisant ainsi des propriétés attachées à l'occupation d'une position politique dans une configuration partisane particulière qui prescrit cette attitude ¹⁴⁰. Georges Sueur (1971 : 50) évoquant Victor Provo dit ainsi de lui :

« Notable reconnu et accepté dans tous les milieux, il affirme toujours sous une bonhomie souriante qui lui vaut de multiples sympathies, une modération et une prudence non exemptes d'habileté. La notion très réaliste de ce qui est possible et de ce qui ne l'est pas semble régler sa conduite, mais lui vaut de la part de certains militants de son propre parti le reproche de pratiquer un socialisme affadi, voire conservateur. Il agit plus en vue de la création d'une "Troisième force" que de la recherche d'un "dangereux accord" avec le parti communiste ».

¹³⁸ Extrait d'un rapport du service régional des renseignements généraux au préfet, Lille, le 6 juin 1966. Archives départementales du Nord : 1008W107.

¹³⁹ Note n°778 du service régional des renseignements généraux au préfet, le 7 avril 1966. Archives départementales du Nord : 1008W113.

¹⁴⁰ Ce phénomène de transposition sur un individu de propriétés configurationnelles a été bien analysé par Norbert Elias au sujet de Louis XIV (1985 [1974]). On observera un phénomène comparable avec P. Mauroy, quand il devint l'« homme du consensus » (Cf. chapitre 5).

L'auteur mentionne à juste titre les critiques croissantes que suscitent les pratiques de ces « notables » de la « vieille SFIO » – adeptes des compromis et d'un pragmatisme gestionnaire – parmi les jeunes militants qui adhèrent alors au nouveau parti socialiste (Sawicki 1997).

Néanmoins, plus que la SFIO, c'est le MRP qui est dans un premier temps directement affecté par l'émergence de l'enjeu de la direction politique intercommunale à partir de 1967. La création de la nouvelle structure et la perspective de l'élection prochaine de son président obligent en effet ses élus à prendre position à cette échelle, remettant en cause des choix d'alliances à géométrie variable selon les communes, les élus du MRP étaient tantôt associés à la SFIO dans les grandes villes, tantôt à l'UNR dans les petites ou les moyennes communes (comme à Lambersart ou à Saint-André). Ainsi, la création de la CU a pour effet d'emboîter des espaces politiques qui pouvaient jusqu'alors fonctionner de manière relativement autonome, condition nécessaire à la coexistence de logiques d'alliance contradictoires. Cette problématique en termes de positionnement et de choix d'alliances fait étrangement écho aux débats qui agitent alors le MRP sur le plan national. Pris dans des accords distincts et ne parvenant pas à adopter une position unifiée, les voix des élus du MRP (ou des anciens élus du MRP pour ceux qui ont rejoint le Centre démocrate) se répartissent entre les deux candidats au moment de l'élection du président de la CU, consacrant localement un éclatement partisan déjà consommé sur le plan national depuis la création du Centre démocrate de Jean Lecanuet en 1965.

L'affiliation des anciens élus du MRP devient dès lors un enjeu central au sein de l'assemblée communautaire, d'autant plus qu'ils y sont relativement nombreux¹⁴¹. La première tentative d'enrôlement vient des élus gaullistes, qui se sont déjà rapprochés d'anciens MRP devenus « Centre démocrate ». Dans une ultime tentative pour bipolariser le jeu politique intercommunal, ils entreprennent ainsi de former un groupe (le « groupe d'entente pour la métropole ») qui aurait vocation à rassembler tous les élus qui ont voté pour Félix Peltier, formant en quelque sorte le pendant du groupe socialiste au sein de l'assemblée¹⁴². Rejaillit ici la relative autonomie de la logique des clivages partisans locaux par rapport aux clivages nationaux puisque des élus qui ont rejoint le Centre démocrate, qui fait figure d'opposant à l'UNR sur le plan national depuis la candidature de Jean Lecanuet contre de Gaulle en 1965, tentent de se rapprocher des gaullistes pour former un groupe politique communautaire commun. Cette tentative se heurte cependant une nouvelle fois à des initiatives concurrentes, recensées dans une note des renseignements généraux :

« Le conseil de la CUDL se réunira le vendredi 2 février et, dans cette perspective, certains leaders politiques s'agitent en vue de préparer la formation de groupes au sein de l'assemblée de la métropole. Après les initiatives de messieurs les conseillers généraux Peltier, Lambrecq, Lecocq et Ducrocq, celles de Messieurs Thibeau, Rombaut et Defives (adjoints au maire de Roubaix, Lille, Annappes), et celle enfin de M. Kerkhove, maire de Leers, c'est maintenant maître A. Diligent, Sénateur, Adjoint au maire de Roubaix, membre du comité départemental du Centre démocrate, qui s'efforce de constituer un groupe composé notamment d'anciens du MRP. Ce groupe garderait certaines distances vis-à-vis de l'UDV^{ème}. Monsieur Hoste, maire ex-MRP de la Chapelle d'Armentières fidèle de M. Maurice Schumann, assistera également à la réunion mise sur pied par MM. Peltier, Lambrecq...et à celle que tiendra maître Diligent à Roubaix le 30 janvier 1968 à l'intention des délégués ex-MRP. Sur les conseils de M. Maurice Schumann, qu'il a rencontré le samedi 27 janvier 1968, M. Hoste se dispose à demeurer dans une prudente expectative et à rallier en définitive le groupe d'isolés qui se formera au sein de la communauté urbaine ¹⁴³».

La démarche d'A. Diligent¹⁴⁴ à laquelle il est fait référence dans cet extrait mérite quelques commentaires et un petit saut dans le temps. Elle représente en effet le premier coup d'essai d'une stratégie qui aboutira en 1971 avec la constitution du groupe d'action démocratique et d'entente communautaire (GADEC) qui jouera ensuite un rôle essentiel dans la marche de l'institution communautaire. Cette stratégie consiste (déjà en 1968) à arracher les maires des petites communes à l'emprise des deux principales formations partisans de l'assemblée, en les poussant à s'organiser sur la base de la défense de leurs intérêts municipaux. André Diligent résume son ambition, tout en revenant sur les conditions de création du GADEC en 1971, rendue possible par la perspective d'une

¹⁴¹ Sur la bonne implantation du MRP dans l'agglomération lilloise, voir Bruno Bethouart (1974).

¹⁴² Une note du service des renseignements généraux du 19 janvier 1968 fait état de cette tentative de rapprochement. Archives départementales du Nord : 1008W107.

¹⁴³ Note des renseignements généraux à l'intention du préfet du Nord du 29 janvier 1968. Archives départementales du Nord : 1008W107.

¹⁴⁴ Dirigeant historique du MRP dans le Nord avec Maurice Schumann, alors sénateur et adjoint au maire de Roubaix

entente entre les deux principales formations partisans de la CU menaçant de reléguer les petites communes :

« – Comment s'est passée la création du GADEC ?

– C'est très simple, c'était dans les premières réunions... non, c'était au bout de deux ans quand même, parce qu'au début il n'y avait pas de groupe, il n'y avait rien. Je vous dis de mémoire tout ça. Et il n'y avait pas de majorité qui se dégageait. Moi, j'étais très peu RPR (*sic*) et très peu socialiste. Et je me suis aperçu qu'il y avait beaucoup de maires qui avaient peur de rentrer dans l'un des deux clans. Alors je me suis dit : *il faut centrer*. J'avais réuni quelques maires dans mon bureau et je me souviens très bien que c'était avant l'élection du président, que le RPR ne s'était pas entendu avec le PS, mais que finalement il y avait eu une mission à Moscou [*i.e.* un voyage d'élus communautaires]. Notebart y était parti avec Florin [conseiller communautaire et adjoint centriste au maire UDR de Tourcoing], qui était maçon comme lui. J'ai dit : « On fait l'entente. Napoléon est allé à Moscou, il en est revenu avec le décret sur la comédie française. Nous allons avoir une autre comédie ». Ils sont revenus, ils s'étaient réconciliés et ils se sont mis d'accord sur la candidature de Notebart et sur un certain nombre de postes à donner au RPR. Je me souviens très bien de cela.

– Et à partir du moment où le GADEC est créé, pourquoi les élus des petites communes s'y rallient-ils ?

– Parce qu'ils n'avaient pas envie d'être marqués politiquement »¹⁴⁵.

Du côté des élus des petites communes ex-MRP, l'adhésion au GADEC apparaît dès lors comme un reclassement politique acceptable. Cette nouvelle étiquette, « apolitique » et d'intérêt local colle bien avec une représentation qu'ils se faisaient déjà souvent de leur rôle (Kesselman 1972) et leur confère une plus grande autonomie que le cadre partisan pour négocier leur soutien à l'exécutif communautaire en fonction de la prise en compte des intérêts de leurs communes. « Accessoirement », la création du groupe GADEC permet au sénateur Diligent de garder une certaine influence sur des maires de petites communes qui composent une part non négligeable de son électorat. On ne peut donc comprendre l'investissement de ce conseiller municipal de Roubaix dans la création d'un groupe de petites communes (auquel il n'adhérera même pas) sans percevoir son enjeu : le maintien des alliances sénatoriales dans l'« après MRP ».

3. La recherche précoce de la pacification des conflits à travers la constitution d'un exécutif collégial

La transposition sur le plan intercommunal des alliances de Troisième force s'accompagne, comme sur le plan municipal (Lefebvre 2001 : 325 et s.), d'une euphémisation de la compétition interpartisane et des clivages. On a déjà dit qu'il s'en était fallu de peu pour qu'Augustin Laurent soit le seul candidat en lice, les tractations avec son adversaire échouant sur le fil. En dépit de cet échec, il semble que des arrangements aient été trouvés entre les différentes formations partisans afin de se répartir l'exécutif et d'éviter les affrontements une fois l'élection du président passée.

A peine élu, Augustin Laurent prend la parole pour proposer que les trois premiers postes de vice-présidents soient attribués aux maires des principales villes de la CU, y compris le maire UDV^e de Tourcoing René Lecocq. Rien n'obligeait les élus socialistes à cette association insolite des gaullistes à l'exécutif communautaire, impensable sur le plan municipal. Jacques Descot résume cette surprenante « paix des braves » dans l'entretien qu'il accorde pour l'ouvrage *La métropole rassemblée* (1998 : 52) : « Que pensez-vous qu'il arriva après cette folle nuit ? Et bien tout le monde a enterré la hache de guerre. Nous avons partagé l'exécutif et nous nous sommes mis à la tâche ». René Lecocq est ainsi élu second vice-président avec 66 voix sur 90, bénéficiant ainsi d'un bon report de voix des élus socialistes¹⁴⁶. Sur les douze vice-présidents élus, 5 sont SFIO, 1 « MRP », 2 Centre Démocrate, 1 CNI, 2 à UDV^e et 1 non-inscrit.

L'élection de ce dernier constitue d'ailleurs paradoxalement (si l'on considère qu'il est non-inscrit) la principale conséquence de la résurgence des oppositions partisans dans la désignation des vice-présidents. Il est en effet élu contre Félix Peltier, par 45 voix contre 43 pour ce dernier, qui paye ici le fait de ne s'être pas retiré et de ne pas avoir joué le jeu des arrangements transpartisans. Un rapport des Renseignements généraux daté du lendemain de l'élection (le 23/12/1967) dresse un récit

¹⁴⁵ Extrait de l'entretien n°1.

¹⁴⁶ Cette situation de répartition collégiale de l'exécutif n'est pas propre à la CU de Lille. Dans celle de Bordeaux, dominée par l'UDV^e, le maire socialiste de Cénon René Cassagne, pourtant l'un de plus farouches opposants au projet de loi, devient ainsi vice-président de Jacques Chaban-Delmas dès 1968.

précis de cet événement, révélant également le contenu de certaines transactions entre les dirigeants socialistes et certains maires de petites communes :

« Le fait marquant de la désignation du bureau du conseil de CU a été l'éviction de M. F. Peltier qui s'était affirmé le leader des maires centristes. Les socialistes, qui ne lui ont pas pardonné son attitude hostile lors de l'élection des représentants des secteurs ont réussi à l'éliminer de la vice-présidence grâce à la candidature d'A. Kerkhove, maire ALIM de Leers, qu'ils ont suscitée. Par contre, la division des voix socialistes n'a pas permis l'élection de M. H. Carlier, maire CNI de La Bassée, à qui certains dirigeants socialistes avaient promis une vice-présidence, en remerciement de son appui de la candidature de M. A. Laurent¹⁴⁷ ».

Félix Peltier sera finalement élu vice-président quelques mois plus tard, à la faveur du décès de l'un des membres de l'exécutif, signe supplémentaire de la pacification en cours.

Pour en revenir à la désignation des vice-présidents lors de cette première réunion du conseil, l'examen du détail des voix recueillies par chacun montre que le partage des dépouilles après la bataille ne se fit pas sans certains tiraillements. Ainsi, les candidats uniques aux postes de vice-présidents, présentés avec le consentement des différentes organisations partisans – à l'exception du PC – sont loin de faire le plein des voix. Pour ne retenir que deux exemples, Victor Provo, premier vice-président socialiste recueille 63 voix sur 90. 16 bulletins sont comptabilisés comme « nuls », un conseiller s'abstient, et 10 décident de voter pour des candidats qui ne se sont pas présentés. La même situation se reproduit lors de l'élection du second vice-président, le maire de Tourcoing UNR René Lecocq. Il recueille cette fois-ci 66 voix sur 90, 20 bulletins étant comptés nuls et quatre voix se portant sur d'autres conseillers non candidats.

Malgré les consignes, la tentation est donc grande pour certains conseillers de se cliver selon une logique partisane. Si le vote à bulletin secret ne permet pas d'identifier ceux qui se sont soustraits à ces engagements inter-partisans, il est probable qu'on les trouve davantage parmi les conseillers municipaux SFIO et UNR des grandes villes devenus conseillers communautaires¹⁴⁸, dans la mesure où ceux-ci ont été peu associés aux tractations préalables à la constitution du conseil et où ils bénéficient moins directement de ces compromis que leurs maires, pour lesquels une vice-présidence est en jeu. Pierre Defives décrit dans cet extrait d'entretien la préparation en coulisses de sa propre élection au poste de 12^{ème} vice-président, et les frictions et problèmes de coordination de dernière minute :

« – Comment s'est passée votre désignation en tant que vice-président lors du premier conseil ?

– C'est-à-dire que sur tout ça, les grands pontes discutaient entre eux. Ce sont les grands pontes qui ont prévu les vice-présidents. Et j'ai eu la chance de devenir rapidement ami avec A. Diligent qui à l'époque était adjoint Centre démocrate d'un maire socialiste. Et c'est lui qui a fait la liaison. Et comme je m'étais fait repérer et qu'il fallait au moins un ou deux vice-présidents des petites communes, dans toutes ces grandes sphères. Et puis moi on est venu me dire : “ Tu présentes ta candidature, tu vas être élu ”. Alors je présente ma candidature et j'ai été élu de justesse parce que les RPR (*sic*) voulaient présenter l'un des leurs, parce qu'ils faisaient des comptes mathématiques. J'ai été élu 12^{ème} VP. Mais cette réunion elle a commencé à 17h et elle a fini à 4h du matin et moi j'étais toujours là. Et ça se réunissait, et des petits groupes, et des apartés... C'est là où je suis entré en politique et où on voit que dès qu'il y a des nominations et tout ça, l'intérêt personnel passe avant l'intérêt général »¹⁴⁹.

Transgression de la logique majoritaire en usage dans les communes, la co-gestion de la nouvelle institution ne va donc pas de soi et nécessite tout un travail d'apaisement des différends effectué par les vainqueurs. Ainsi, dans sa première déclaration après son élection, Augustin Laurent joue profil bas et donne des gages de sa volonté d'associer les élus aux décisions, en appelant à un rassemblement des « bonnes volontés » au-delà des clivages.

¹⁴⁷ Archives départementales du Nord : 1008W107.

¹⁴⁸ Ces accords et cette gestion collégiale de l'institution communautaire ne vont notamment pas de soi pour les conseillers municipaux gaullistes de Tourcoing, si l'on en juge leur attitude lors des séances du conseil qui vont suivre, où ils s'opposent à plusieurs reprises aux décisions de l'exécutif, se singularisant de l'attitude conciliante de leur maire devenu vice-président. Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre suivant.

¹⁴⁹ Extrait de l'entretien n°7.

La première déclaration « œcuménique » du président Augustin Laurent

« [...] Tous ou presque vous me connaissez : conseillers généraux, maires, tous vous savez combien je suis sincère quand j'exprime mon souci et ma volonté de me rendre digne de la confiance que vous placez en moi en me désignant président. Notre tâche peut paraître considérable et gigantesque. Je crois qu'elle l'est. Mais grâce à notre travail, à nos efforts communs, nous saurons la placer à l'échelle humaine, et je suis persuadé que nos réalisations recevront l'agrément de nos populations dont nous connaissons parfaitement les besoins et pour lesquelles nous souhaitons toujours les meilleures conditions d'existence.

Pleines d'aléas et d'inconnues, les tâches qui nous attendent requièrent une volonté de coopération, un esprit d'équipe avec la recherche permanente d'un dénominateur commun : la répartition harmonieuse des grands équipements tendant à promouvoir l'agglomération à la dignité d'une métropole d'équilibre.

En d'autres termes, les délégués des villes, petites ou grandes, des communes rurales comme des localités industrielles et commerciales devront savoir concilier le respect de la personnalité des communes avec la nécessaire conception communautaire.

Notre temps, marqué par l'accroissement démocratique, par une profonde mutation du genre de vie due en grande partie au progrès prodigieux des techniques a donné naissance à un urbanisme nouveau, exigeant, qui il faut bien le dire, s'adaptait mal aux limites administratives. Nous allons désormais contribuer à créer une grande cité renouée où il ferait bon vivre pour la jeune génération que l'avenir inquiète, notamment en ce qui concerne l'emploi et le logement.

Demain, je voudrais promouvoir avec vous un style de travail assurant l'efficacité de l'action dans la libre discussion et associer les élus qui n'ont pu trouver place dans ce conseil à l'œuvre commune, par le jeu normal des réunions consultatives prévues par la loi.

[...] Dans quelques instants nous allons doter le conseil d'un organe administratif que l'on pourra appeler le bureau ou le conseil d'administration. *Dans la même préoccupation que celle qui a guidé les efforts déployés pour aboutir à l'accord amiable – et ici j'adresserai à M. Avinée mes sentiments de gratitude – j'espère que nous serons animés du souci d'associer aux responsabilités, dans une proportion équitable, les différents courants de pensée et les intérêts en présence. Cela me paraît hautement souhaitable. Et parce que nous sommes des hommes de bonne volonté, je dis que cela est possible. A cette condition, la CU prendra le bon départ et se préparera un fonctionnement harmonieux, efficace et fécond ».*

S'invente à cette occasion l'un des traits légitimes du rôle de président de la CU, conciliateur et garant des intérêts des communes plus qu'arbitre ou chef d'une majorité disposé à imposer ses propres objectifs. Conséquence prévisible de la répartition collégiale de l'exécutif et de ces signes d'apaisement, les adversaires d'hier se félicitent bientôt de l'esprit de conciliation du nouveau président et proposent de lui apporter leur « collaboration positive ». Une note des renseignements généraux témoigne de l'état d'esprit peu compétitif qui s'instaure dans cette CU qui se met à peine à fonctionner :

« M. Lambrecq, maire de Marcq-en-Baroeul, conseiller général, vice-président de la CU, est satisfait de l'attitude jugée conciliante de M. A. Laurent, maire de Lille. Celui-ci, en sa qualité de président de la communauté urbaine a su être suffisamment prévenant et diplomate pour s'attirer la sympathie de ses opposants au sein de la CU. C'est ainsi que M. A. Laurent a laissé paraître sa volonté d'administrer sans arrière-pensée politique. [...] Dans la mesure où M. A. Laurent continuera de se cantonner dans son rôle d'administrateur, le groupe d'entente pour la métropole [composé des gaullistes et d'une partie des conseillers communautaires du Centre démocrate] s'efforcera de lui apporter sa collaboration positive et de concourir loyalement à la mise en place et à la gestion de la CU¹⁵⁰ ».

A rebours cependant des rêves réformateurs de dépolitisation fonctionnelle de la CU, c'est sur le partage de ses dépouilles et non sur l'affirmation de son rôle que se construit le premier « consensus » communautaire.

¹⁵⁰ Note du service des renseignements généraux du 19/01/1968. Archives départementales du Nord : 1008W107.

Conclusion du Chapitre 2. Des compromis inauguraux qui hypothèquent les ambitions réformatrices

« Au total, on voit que le développement et l'institutionnalisation de l'intercommunalité sont davantage un effet émergent des intérêts et des stratégies des élus concernés que le résultat des intentions de réformateurs et de textes progressistes ».

Daniel Gaxie, (1997b : 20).

A l'inverse des réformateurs, croyant dans la portée performative des objectifs fonctionnels qu'ils assignent à l'institution à travers la loi, les élus locaux se comportent comme si l'action de la CU allait surtout dépendre des conditions de son gouvernement politique et s'intéressent moins aux compétences qui lui sont attribuées qu'aux enjeux de sa direction. Devant la menace d'une bipolarisation du jeu politique intercommunal qui serait fatale à certaines coalitions municipales, la plupart des élus – socialistes et « centristes » – engagés dans celles-ci choisissent de reconduire leurs alliances au niveau intercommunal, faisant échec aux tentatives gouvernementales relayées par le préfet pour les remodeler. De manière tout à fait paradoxale par rapport aux intentions réformatrices, la création de la CU contribue *in fine* à renforcer ces alliances entre socialistes et centristes, en les transposant à l'échelle du gouvernement de l'agglomération, y associant même les élus locaux gaullistes au nom de la représentation des intérêts territoriaux. Cette participation apporte comme un ultime désaveu à la tentative gaulliste de subvertir les règles du jeu politique local.

En incitant les élus locaux à rechercher un accord amiable pour se répartir les sièges de conseillers communautaires, le gouvernement créé lui-même le cadre dans lequel va se négocier la domestication politique de la nouvelle institution et la neutralisation de sa réforme. Pour le malheur des réformateurs, le « diable » était déjà dans le « détail » de cette disposition en apparence anodine, ayant pour effet de légitimer les compromis entre territoires comme mode de régulation politique privilégié de l'institution.

Ces arrangements initiaux sont lourds de conséquences pour l'institution communautaire. Elle n'est même pas encore entrée en action que ses élus semblent s'être déjà mis d'accord sur la répartition de ses ressources et sur la stricte limitation de son autonomie par rapport aux communes. Paraphrasant Pierre Grémion (1976 : 74) – comparant la situation des CODER au moment où il les étudie aux ambitions réformatrices initiales¹⁵¹ – on pourrait dire que la CU fait également figure « d'institution mal partie ».

La mise en évidence de la digestion de la réforme par le système politique local *ex ante*, n'exonère pas cependant de s'intéresser aux conditions de mise en place de l'organisation communautaire et à l'élaboration de ses premières politiques publiques, qui ont au moins autant contribué au processus de municipalisation de l'institution intercommunale que les stratégies partisans et édilétaires déjà évoquées. Il est grand temps de se pencher sur la CU en action, pour ne pas en rester à une analyse du jeu politique sans produits.

¹⁵¹ Les analogies entre la naissance des institutions régionales et les CU sont nombreuses. Nos propres analyses entrent ainsi parfois en résonance avec certaines conclusions de Pierre Grémion (1976 : 348) quand il avance : « La réforme régionale de 1964 a été “ digérée ”, “ absorbée ”, “ récupérée ” par le système politico-administratif local et les transformations apportées aux mécanismes du pouvoir local ont été négligeables, pour ne pas dire nulle. Si une relation est à établir, c'est bien que le système de pouvoir neutralise la réforme institutionnelle plus que la réforme institutionnelle ne modifie le système de pouvoir ».

Chapitre 3.

Le processus de domestication et de municipalisation de la CUDL

« Les révolutions n'ont jamais consisté dans la brusque substitution intégrale d'un ordre nouveau à l'ordre établi ; elles ne sont jamais et ne peuvent être que des transformations plus ou moins rapides, plus ou moins complètes. Rien ne vient de rien : les institutions nouvelles ne peuvent être faites qu'avec les anciennes, puisque celles-ci sont les seules qui existent ».
Paul Fauconnet et Marcel Mauss, « La sociologie : objet et méthode », dans Marcel Mauss (1971[1901] : 17).

Dans nos deux premiers chapitres, l'institution CU n'existe pas encore autrement que comme une multitude d'anticipations contradictoires et concurrentes de la part d'acteurs individuels et collectifs, qui cherchent à prévoir d'abord et à contrôler ensuite les effets de la réforme sur l'espace local. Selon leurs positions institutionnelles et/ou partisans, ces acteurs impliqués dans la réforme n'investissent pas le même type d'intérêts et d'attentes dans cette création et contribuent à faire de la définition – *in abstracto* et *in juris* – de l'établissement communautaire un enjeu de luttes. Dessesins réformateurs, desseins gouvernementaux, desseins partisans – centraux et locaux – se mêlent et s'affrontent pour essayer d'établir le sens et le contenu de la loi en même temps qu'ils se modifient chacun au gré des interactions stratégiques et des premiers arbitrages¹. Dans cette première phase « pré-organisationnelle », les acteurs locaux et nationaux se mobilisent donc autour des enjeux de codification puis de formalisation locale de la réforme (voir *supra*), partageant ainsi la croyance « juriste » et « instrumentale » des réformateurs dans la capacité de la loi à déterminer le fonctionnement et le sort de la future structure intercommunale.

Avec la mise en place de l'organisation formelle, à partir du premier janvier 1968, la CU change de nature puisqu'elle s'incarne historiquement dans des acteurs et dans des pratiques². Ce n'est qu'à partir de ce moment que s'engage le processus d'institutionnalisation de la CU, conçu comme la stabilisation progressive d'usages, de normes et de représentations de ses fonctions objectivables dans des pratiques. Cette affirmation n'empêche pas de considérer le rôle des règles du jeu définies antérieurement à sa mise en place dans la formation de l'institution, mais fait du lien entre ces règles et les pratiques un résultat de recherche, qui ne peut donc être postulé *a priori*.

En toute rigueur, il ne faudrait d'ailleurs employer le terme d'institution qu'une fois identifiés ces usages et ces normes stabilisés et réserver la notion d'organisation à la description des organes et des fonctions formelles qui ne nous disent rien des pratiques effectives³. En ce sens, si l'organisation communautaire se met en place à partir du premier janvier 1968, on ne peut véritablement parler d'institution qu'à partir de 1970, quand la prééminence des normes et des routines d'action municipales ressort suffisamment de l'analyse des pratiques et des représentations des acteurs communautaires pour pouvoir parler d'ordre institutionnel. Ce chapitre est donc consacré aux transformations de la loi, puis de l'organisation communautaire, en institution.

Sans céder au culte de l'« idole des origines⁴ » (Bloch 1974 [1949]), nous voudrions néanmoins accorder dans ce chapitre une attention particulière aux conditions d'installation de la CU⁵

¹ Ces desseins n'ont donc pas la belle cohérence et immuabilité que les tenants du choix rationnel prêtent souvent aux préférences et aux calculs des acteurs. Pour une présentation de l'ontologie sociale fixiste présente dans ces travaux, voir par exemple Hall et Taylor (1997), Di Maggio et Powell (1997) ou encore Théret (2000).

² Ce qui ne signifie pas pour autant qu'elle cesse d'exister en tant que calculs ou représentations

³ Ces notions sont souvent employées comme synonymes en français, là où les Anglo-saxons distinguent plus volontiers les « organisations formelles » des institutions et essaient justement de comprendre ce qui fonde le lien entre ces deux entités ou dans quelle mesure les organisations deviennent des institutions au sens sociologique. Pour une distinction fine entre ces notions, voir notamment R. W. Scott (1993, 1994).

⁴ Posture anhistorique qui ferait du commencement de la CU l'explication suffisante de tout ce qui suivit, négligeant ainsi l'« étude des moments » de chaque phénomène historique pour reprendre l'expression de Marc Bloch.

⁵ Cet exercice n'est d'ailleurs pas sans rencontrer de nombreux obstacles méthodologiques : pour la période précédemment étudiée (celle de l'élaboration législative et de la formalisation locale des CU) nous avons pu nous appuyer sur les archives de première main du ministère de l'Intérieur et de la préfecture du Nord, archives plutôt

et montrer tout ce qui s'y joue (même si tout ne s'y joue pas). Lors des deux premières années, les acteurs communautaires sont en effet conduits à fabriquer une administration qui n'existe pas encore, et à prendre des décisions (ou à ne pas les prendre), dont certaines ne seront pas sans conséquences pour la suite, et façonnent la première institutionnalisation de la CU. Rien de ce qui survient dans historiquement n'est définitif ni ne suffit à expliquer isolément ce qui advient plus tard (Veyne 1996 [1971], Boudon 1984). Néanmoins, et certains travaux de la branche historienne du néo-institutionnalisme l'ont bien montré⁶, les premiers choix tracent parfois des « sentiers » institutionnels dont il est ensuite plus difficile et coûteux de sortir et qui restreignent la probabilité de certaines alternatives⁷.

Il apparaît dans un premier temps que les conditions largement improvisées et précipitées de l'installation de la CU ont alimenté sa dépendance externe et favorisé la reconduction – intentionnelle ou non – des routines et des choix municipaux (**Section 1**). Si la CU « n'existe pas encore » en tant qu'institution au jour de son installation, elle surgit dans un environnement local peuplé d'une multitude d'institutions municipales qui structurent les préférences et les pratiques des acteurs locaux. Aussi, l'histoire de la première institutionnalisation de la CU, appréhendée du point de vue de sa construction administrative et politique et de ses premières politiques publiques, est-elle celle de sa *municipalisation*. Ce terme désigne le processus selon lequel la nouvelle structure, dans l'impossibilité pratique et politique d'élaborer ses propres normes et programmes d'action publique, se soumet progressivement à ceux – disponibles – des communes. L'institutionnalisation de la CU, en renforçant

fournies et déjà classées. Pour la période de mise en place de la CU de Lille, nous souhaitons scruter les archives communautaires, celles du cabinet du président et du secrétariat général en particuliers. Après plusieurs tentatives auprès du centre d'archives de la CU, il s'est avéré qu'aucun référencement n'existait pour des documents aussi anciens, qui devenaient dès lors introuvables parmi les dizaines de kilomètres de rayonnage. Il semble que les conditions d'improvisation et d'urgence qui ont présidé à la mise en place de la CU, qui plus est dans les locaux de la mairie de Lille pendant un an et demi, n'ont pas facilité le réflexe d'archivage des documents. Le service d'archives communautaires, soulignons-le au passage, ne commencera à être véritablement organisé qu'à partir des années 1990, exigeant un travail considérable de tri des documents jusqu'alors entreposés sans réel classement. Nous nous sommes donc rapproché du service des archives de la ville de Lille, de la fédération socialiste du Nord et même des descendants d'Augustin Laurent, mais aucune de ces démarches ne nous a permis de localiser des documents administratifs relatifs à la mise en place de l'institution. Notre corpus s'est donc bâti à partir des comptes-rendus du conseil de communauté et des réunions de bureaux, qui constituent des sources précieuses d'information, mais des sources partielles, déjà « ordonnées » qui reflètent la plupart du temps la fin d'un processus arrivé à la phase de décision. Quelques témoins – fonctionnaires ou élus – de la mise en place de la CU ont été mis à contribution mais la distance réduit considérablement l'échantillon et relativise la précision et la fiabilité des récits, les souvenirs récents et les récits de l'histoire officielle (*La métropole rassemblée* 1998) le disputant aux souvenirs plus anciens dans la mémoire des interviewés. Outre l'incontournable revue de presse, nous nous sommes appuyé sur les rapports préfectoraux ou ministériels sur les conditions de mise en place de la CU. Parmi ceux-ci, il nous faut notamment signaler les deux rapports réalisés par l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des finances à l'issue d'une mission d'enquête sur les CU en forme de bilan. Ces rapports très complets (le rapport de synthèse rédigé en 1971 compte 164 pages et un rapport intermédiaire réalisé en 1970 sur la seule CU de Lille, 37) ont été « exhumés » des archives du ministère de l'Intérieur (Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 900595, art. 1) et ont constitué des sources très précieuses. Ils présentent le grand avantage de fournir un diagnostic assez clinique et souvent bien étayé de la mise en place des CU. La confidentialité de ces documents et la position des auteurs leur permettent de ne pas s'en tenir aux « règles normatives du jeu politique », un peu à la manière des rapports de la Cour des Comptes. Nous avons également eu la chance de pouvoir compter sur deux thèses de droit public (Seynave 1970, Castelain 1971), réalisées juste après la mise en place de la CU, qui nous ont fourni de nombreux éléments sur les premières années. Insistons cependant pour finir sur la vraie difficulté méthodologique que représente la réalisation de l'histoire de la mise en place des institutions, dans la mesure où les conditions d'improvisation et d'urgence propres à ces phases incitent peu les acteurs à laisser des traces archivées exploitables par les chercheurs.

⁶ Parmi une multitude de travaux, on pense notamment ici à ceux de Theda Skocpol sur le rôle des premières mesures dans le cantonnement de l'État-providence aux États-Unis (1992), ou encore de Margaret Weir (1992) sur la construction historique paradoxale (au moment du « *New Deal* ») de l'incapacité du gouvernement américain à se saisir des politiques de l'emploi dans les années 1970.

⁷ Pour une théorisation fine des effets cliquets (« *lock-in* ») et des rendements croissants (« *increasing returns* ») des premiers choix, à l'origine des phénomènes de « *path dependence* », voir Paul Pierson (2000a) ou James Mahoney (2000). Nous reviendrons dans notre seconde partie avec un regard plus critique sur les conclusions de ces travaux qui surestiment souvent la dimension homéostatique de l'ordre institutionnel une fois en place.

paradoxalement l'autonomie et la capacité d'intervention des communes, se réalise donc dans un premier temps contre les fins assignées par les réformateurs à l'organisation formelle (**Section 2**).

Il convient dès lors de saisir de la manière la plus empirique possible les mécanismes à partir desquels se produit cette municipalisation, qui résulte tout autant de la défense de leurs prérogatives par les acteurs municipaux que des conditions d'installation de la CU et des contraintes pratiques auxquelles sont confrontés ses premiers acteurs. L'ordre institutionnel n'existant et ne se modifiant, en dernier ressort, qu'à travers les pratiques des acteurs qui lui donnent vie et consistance (Elias 1991b [1970], Giddens 1987), cette perspective implique de se concentrer désormais sur les élus et fonctionnaires en interaction impliqués dans la mise en place de la CU.

Section 1. L'improvisation des débuts, facteur d'hétéronomie institutionnelle

« Le premier janvier 1968, la CUDL existait, au moins sur le papier. Était-elle en mesure d'agir pour autant ? C'est ce que chacun se demandait alors, non sans une certaine inquiétude. [...] Les difficultés de la mise au monde ont été innombrables ».

René Seynave, *La communauté Urbaine de Lille : naissance d'une nouvelle personne morale de droit public*, Thèse pour le doctorat de droit public, 2 vol., Université de Lille 2, 1970, p. 119.

Les législateurs avaient prévu une année entre le vote de la loi et la mise en place des CU (effective au premier janvier 1968) pour permettre aux acteurs locaux de la préparer. Pourtant, force est de constater que l'année 1967 n'a été que très faiblement consacrée aux questions liées à l'organisation administrative de la CU de Lille, tant chez les acteurs réformateurs gouvernementaux que chez les acteurs locaux. Les premiers semblent s'être peu souciés des modalités d'application de leur réforme⁸, ultime illustration de leur croyance dans la force performative du droit et de leur conception instrumentale des organisations. Les seconds, élus locaux et représentants des administrations déconcentrées, se sont surtout focalisés sur l'enjeu de la direction politique de la nouvelle institution, délaissant les questions pratiques liées à sa mise en place. Si les documents relatifs à la future composition de l'assemblée ou à l'élection de son président pullulent parmi les archives préfectorales, l'installation de l'organisation communautaire fut manifestement loin de susciter la même attention de la part des services de l'État⁹. Aucune structure-pilote ou préparatoire ne fut ainsi mise en place pour anticiper et baliser la mise en place de l'établissement public.

Quand il voit le jour, le premier janvier 1968, celui-ci n'a donc pas véritablement connu de gestation organisationnelle. Lors de ses premiers mois d'existence, et alors que certaines des compétences lui ont été officiellement transférées, la CU ne semble d'ailleurs exister que « sur le papier », ne disposant ni de fonctionnaires ni de siège administratif propres¹⁰. Ce sont donc les services de la mairie de Lille qui prennent en charge la gestation *ex-utero* de la nouvelle institution¹¹, n'évitant pas les confusions sur leur rôle respectif de ces institutions comme le note René Seynave (1970 : 182) :

« Du côté des fonctionnaires des communes en particulier, la CU devait avoir un visage et ce visage, ils le cherchaient. C'était quoi, c'était qui la CU, comment faire pour la joindre ? La préfecture renvoyait vers le Président de la CU. Alors, comme par la force des choses et puisque le Président de la CU était en même temps le maire de Lille, c'est à la ville de Lille que vont affluer tous les problèmes. [...] Tout laissait à croire

⁸ De nombreux travaux consacrés à d'autres politiques de réforme (Bezès 2000 ; March et Olsen 1983) ont montré que cette attitude était courante dans les processus réformateurs où le bénéfice symbolique tiré de l'initiative du changement importe souvent davantage que l'enjeu de son application ou de l'évaluation de ses résultats.

⁹ Nous avons seulement retrouvé un document consacré au recensement des fonctionnaires disponibles dans les communes et dans les services intercommunaux et quelques organigrammes préfigurant ce que pourrait être les futurs services de la CU.

¹⁰ Il faut attendre mars 1968 pour voir publiée la première liste officielle de fonctionnaires communautaires et le milieu de l'année 1969 pour qu'elle dispose d'un siège administratif, construit pour l'occasion.

¹¹ René Seynave (1971 : 205) use d'une métaphore plus imagée pour décrire cette situation : « La naissance définitive de la CU se réalise à la suite d'une gestation de type marsupial dont une partie importante a lieu après la mise au monde ».

que la CU, c'était la ville de Lille, ou plus exactement, chacun, dans les communes fédérées par la CU, sans se poser la question de savoir s'il devait bien en être ainsi, instinctivement en quelque sorte, tournait ses regards vers la ville de Lille. [...] Le maire de Lille demanda à son secrétaire général adjoint de coordonner les tâches de mise en place. Ceux-ci à leur tour sollicitèrent des chefs de service. *Petit à petit, la ville de Lille sera habitée par le nouvel être si lourd, si remuant parfois et celui-ci va se former en elle, sur elle, à partir d'elle. [...] Ainsi, à un moment où juridiquement et aux yeux du législateur la CU existait, en réalité, elle n'agissait qu'à travers les moyens que la ville de Lille sut mettre à sa disposition* ».

Les conditions de cette naissance ne furent pas sans incidences pour la suite, augurant notamment d'une grande porosité entre les frontières intercommunales et communales qui ne facilite pas l'autonomisation de la nouvelle structure. Le recrutement exclusivement communal du personnel intercommunal ne contribue pas à renverser cette tendance.

Par ailleurs, la ville de Lille est une « mère nourricière » bien faible, dont les services administratifs mis à la disposition de la CU pour pallier l'« impéritie¹² » du législateur parviennent difficilement à faire face aux multiples demandes qui ne tardent pas à affluer. A peine la CU est-elle en place que ses bâtisseurs se trouvent confrontés à une tâche considérable, sans moyens adaptés et avec de nombreuses incertitudes sur les limites de leurs compétences et sur le sens de leur action. Nous montrerons dans cette première section que cette situation d'incertitude et d'urgence originelle a favorisé les réflexes municipalistes des élus et fonctionnaires communautaires, ceux-ci trouvant dans les routines et dans les solutions déjà constituées un moyen commode de parer au plus pressé et de sortir la CU des limbes.

A. La construction dans l'urgence d'une administration communautaire

Si les services de la ville de Lille font office pendant plusieurs mois d'administration communautaire par défaut, les effectifs de la CU s'étoffent rapidement d'un personnel exclusivement issu des communes de l'agglomération lilloise, atteignant au bout d'un an un total de près de 2000 agents¹³. Malgré plusieurs tentatives en ce sens, nous ne sommes pas parvenu à obtenir des données quantitatives exhaustives exploitables sur le profil et l'origine des premiers agents recrutés. Aussi surprenant que cela puisse paraître, ces données n'ont jamais été agrégées et traitées par les services communautaires et les changements de logiciels informatiques survenus en trente ans ont conduit les services des ressources humaines à ne reporter dans les nouvelles bases de données que la situation des personnels encore en poste¹⁴. Certaines sources de seconde main¹⁵ et les témoignages concordants de quelques agents rencontrés permettent néanmoins de se faire une idée du profil des nouveaux arrivants et de leurs attentes à l'égard de la nouvelle institution.

¹² C'est l'expression utilisée deux ans plus tard, en 1970, par l'Inspection générale de l'administration dans un rapport très critique sur les conditions de mise en place des CU, qui décrit la situation à laquelle la nouvelle institution fut confrontée : « Le décret [de création de la CU] avait bien prévu une assistance par les cadres administratifs et techniques communaux pour préparer la mise en place des services de la CU mais au 1/01/68, il ne s'agissait pas seulement de la mise en place mais bien de fonctionnement et d'exécution dans les divers domaines de compétences prévus par la loi. Or, rien n'existait en propre au titre de la Communauté alors que la création du nouvel établissement public postulait l'existence d'un service administratif et de cadres qualifiés pour répondre aux multiples problèmes que posaient l'interprétation, l'application des dispositions réglementaires et l'exercice des compétences communautaires » (p. 10). Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 900467 art. 1.

¹³ 1872 agents composent l'effectif communautaire en 1969, auxquels il faut ajouter environ 500 sapeurs-pompiers qui composent le service de secours et de lutte contre les incendies dont la compétence a été transférée à la CU.

¹⁴ Nous avons rencontré le même genre de difficultés pour obtenir des données concernant l'évolution du budget de l'institution. Après plusieurs tentatives auprès de fonctionnaires tout à fait disposés à nous aider, nous avons dû constater qu'aucun document de synthèse n'avait probablement été produit sur l'évolution du budget et des différents postes depuis le début de la CU. Cet exercice était bien réalisé par le service de contrôle de gestion, mais seulement à partir des années 1990. Ce constat nous a conduit à réaliser ce fastidieux travail nous même, à partir des délibérations budgétaires de ces trente-cinq dernières années. Ces deux exemples concernant le personnel et le budget illustrent la faible réflexivité historique des acteurs de l'institution et leur faible intérêt pour une évaluation de son action à cette échelle chronologique.

¹⁵ Notamment les thèses de Seynave (1970) et Castelain (1971) qui fournissent quelques rares informations sur ces points.

Les conditions précipitées du recrutement initial et les nombreuses contraintes qui pèsent sur lui (recrutement municipal et obtention de l'accord des maires) conduisent à la constitution d'une administration sur le modèle communal, démunie face à l'ampleur de la tâche et assez loin de ressembler à la technocratie experte et qualifiée que les réformateurs appelaient de leurs vœux. Amenés du jour au lendemain à gérer au niveau de l'agglomération des questions qu'ils traitaient jusqu'alors sur le plan municipal, les premiers fonctionnaires communautaires auront bien du mal à « faire du neuf avec du vieux ».

1. Le recrutement sous contraintes des premiers fonctionnaires

L'administration de la CU fut exclusivement constituée à partir du personnel des communes concernées par le regroupement. Cette situation était loin d'aller de soi dans l'esprit des réformateurs et découle de la mobilisation précoce des « cadres » municipaux pour ne pas être écartés des nouvelles structures annoncées. Dès 1964 et les premières tentatives de regroupement intercommunal à l'initiative du préfet, les secrétaires généraux des principales villes de l'agglomération lilloise, réunis au sein d'une amicale, adoptent ainsi une résolution à l'unanimité dans laquelle ils revendiquent un rôle de premier plan dans les nouvelles institutions qui se profilent :

« Les secrétaires généraux, secrétaires généraux adjoints, directeurs et ingénieurs des services techniques municipaux :

[...]

- affirment qu'il est impensable de vouloir traiter les problèmes à l'échelle intercommunale en ignorant ou en minimisant le rôle des fonctionnaires communaux, qui possèdent une expérience certaine et complète de l'administration locale ;
- rappellent que le fait d'évoquer les problèmes à l'échelle intercommunale n'implique pas pour autant qu'ils échappent à la compétence communale ;
- estiment qu'en dehors d'une solution imposée par le pouvoir central, les problèmes communs à tout ou partie des communes de l'agglomération doivent en logique être étudiés et réglés dans le cadre d'un ou plusieurs organismes intercommunaux : que, dans la mesure où les administrateurs locaux revendiqueront la responsabilité de l'aménagement et de la gestion à l'échelle intercommunale, ils devront faire appel aux cadres administratifs et techniques municipaux, en raison de leur formation, de leur compétence et de leur expérience, et que ceux-ci devront trouver naturellement leur place au sein des organismes intéressés, pour continuer à remplir leur rôle de conseillers et d'organes d'exécution qu'ils détiennent auprès de leurs administrations locales respectives »¹⁶.

On perçoit bien dans cet extrait que la création des structures intercommunales n'est pas seulement perçue comme une menace par les élus municipaux, mais également par le personnel des communes, dont la compétence est implicitement remise en cause par ces projets de réforme de l'administration municipale. Les secrétaires généraux adressent cette résolution à l'ensemble des conseillers municipaux et maires des communes de l'agglomération qui, sans surprise, ne tardent pas à leur exprimer leur soutien. Ces derniers sont en effet directement intéressés au recrutement d'un personnel qu'ils connaissent bien et sur lequel ils imaginent pouvoir garder une certaine maîtrise, dissipant la crainte d'une mainmise de l'administration centrale ou déconcentrée sur les nouvelles structures et d'une perte de leur propre influence. Lors des débats parlementaires sur les CU, les amendements visant à protéger le statut des personnels municipaux et à éviter tout licenciement au moment de leur mise en place, sont parmi les plus nombreux. Les dispositions de la loi de 1966 sont finalement très protectrices pour le statut et les intérêts des fonctionnaires municipaux. L'article 25 leur confère notamment une priorité absolue dans le recrutement :

« Il ne peut être fait appel à des personnels extérieurs aux personnels des communes composant l'agglomération pour pourvoir les emplois de la communauté qu'à défaut de candidats issus desdites communes et justifiant des qualifications exigées. [...] Dans le cas où, après constitution des services de la communauté et réorganisation consécutive des services des communes, un certain nombre d'agents se trouveraient non pourvus d'emplois, ils seraient maintenus en surnombre, dans leur cadre d'origine, jusqu'à leur reclassement éventuel en priorité dans l'un des emplois vacants similaires de la communauté ou des communes du département, sous réserve qu'ils remplissent les conditions d'aptitude nécessaire¹⁷ ».

¹⁶ Extraits de la résolution adoptée à l'unanimité le 28 février 1964. Archives départementales du Nord : 1008W113.

¹⁷ Extraits de l'article 25 de la loi 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

Les affectations de personnels aux emplois de la communauté sont ainsi prononcées par le président de la CU, à partir d'une liste constituée préalablement, recensant les emplois concernés par les transferts, et après l'avis d'une commission spéciale comprenant un nombre égal de maires et de représentants du personnel. Cette commission ne joua cependant aucun rôle, se contentant d'entériner les choix qui lui étaient présentés par les communes¹⁸.

L'autonomie de la CU dans le choix de son personnel fut donc des plus réduites, dépendant en premier lieu des propositions des communes. L'attitude de ces dernières face aux transferts de personnel fut quant à elle très mitigée, selon leur taille et leurs attentes à l'égard de la nouvelle institution. Si les villes principales – et surtout celles de Lille et de Roubaix pour des raisons liées à l'identité partisane de leur maire – se prêtèrent à un jeu auquel elles avaient *a priori* le plus à gagner, les autres furent beaucoup plus réticentes et ne s'exécutèrent souvent qu'*a minima*. René Seynave (1971 : 203-210), qui fut le témoin de cette mise en route¹⁹, décrit la réticence de nombreuses communes à transmettre à la CU (en l'occurrence les fonctionnaires de la ville de Lille chargés de sa mise en place) la liste des fonctionnaires transférables :

« Les maires des communes entendaient la mise à disposition de leur personnel comme un départ immédiat et définitif. Leur réaction était parfois agressive, par crainte de ne pouvoir faire face aux besoins les plus immédiats de leur commune et de subir les critiques de leurs administrés. *Souvent, leur réaction consistait à ne pas mettre à disposition de la CU tous les agents qui servaient antérieurement dans des activités transférées.*

[...] Certaines répondaient, d'autres gardaient le silence. Parmi ces dernières, il y avait des réticences dues à l'opposition à la CU. Certains, très rares, allant jusqu'à accuser la ville de Lille de se mêler de ce qui ne la regardait pas. Beaucoup d'incompréhensions surtout. Des maires craignaient de voir partir à la CU des agents dont ils avaient grand besoin. Les agents craignaient pour certains d'être déportés à l'autre bout de la CU, suppliaient parfois le maire de ne pas les porter sur la liste des personnels mis à disposition.

[...] Très vite, la liste nominative devint nécessaire. Heureusement, l'effort d'explication avait déjà porté ses fruits. Certaines communes donnaient le moins possible d'agents, d'autres, plus nombreuses, indiquaient une liste par service transféré. [...] Il était particulièrement difficile de faire cadrer les renseignements donnés avec l'organigramme [des services communautaires] qu'il avait fallu dès les premières semaines bâtir en hâte. Il n'était pas évident de déterminer quand on recevait des listes par grades, sans précision de fonction de déterminer s'il s'agissait d'agents relevant de l'architecture, des services publics ou des services techniques. [...] Certains agents s'occupaient du ramassage des ordures le matin et de l'entretien des jardins l'après-midi. Souvent, on aboutissait à des compromis approximatifs. Le groupe d'"éboueurs-jardiniers" était scindé en moitié d'éboueurs complets et moitié de jardiniers, bien qu'en fait, leurs activités demeuraient les mêmes. La répartition se faisait surtout en fonction du désir exprimé par les agents d'"aller" ou de "ne pas aller" à la CU ».

La liste nominative – qui comportait 1874 agents²⁰ (hors sapeurs-pompiers) ne fut donc arrêtée et visée par le président que le 24 avril 1968, soit près de quatre mois après la naissance officielle de l'institution.

Pendant les premiers mois, ce sont donc les fonctionnaires de la mairie de Lille qui furent chargés de s'occuper des affaires communautaires, en plus de leurs tâches habituelles²¹. Faut-il

¹⁸ Le rapport de l'IGA déjà cité souligne ainsi que la commission spéciale a émis un avis en une seule journée pour tous les dossiers présentés.

¹⁹ René Seynave, dont nous avons déjà eu l'occasion de citer la thèse de droit public (1970), était au moment de la création de la CU inspecteur vétérinaire et directeur de l'abattoir de Lille, qui devait être transféré à l'établissement public. Alors âgé d'une quarantaine d'années, il fit partie de ces fonctionnaires lillois qui se portèrent volontaires pour travailler à la mise en place de la CU. C'est de cette expérience que naquit sa volonté de se lancer dans la rédaction d'une thèse de droit administratif sur « la naissance d'une nouvelle personne de droit public ».

²⁰ Dont une très grande majorité (plus des deux tiers) se compose d'un personnel ouvrier affecté aux travaux et à l'entretien de la voirie, des réseaux d'eau et d'assainissement ou des lycées et collèges. La construction et l'entretien des lycées et collèges, avant d'être transférés aux régions et aux départements par les lois de décentralisation ont été pris en charge par les communautés urbaines dans les agglomérations où elles existaient. L'exercice de cette compétence occupe d'ailleurs l'essentiel de ses moyens et de ses ressources pendant les premières années d'exercice comme nous le verrons ensuite.

²¹ Les conditions prévues par le bureau pour permettre au président de la CU d'utiliser le personnel communal encore localisé dans les communes sont telles qu'il n'y a rien d'étonnant à ce qu'il ait privilégié la mobilisation de moyens lillois : « Quant aux cadres techniques, dans la mesure où ils consacraient tout ou partie de leur activité aux services transférés, ils sont depuis le premier janvier 1968 à la disposition du président, qu'il s'agisse de directeurs généraux, de directeurs ou de chefs de service, d'ingénieurs. Le bureau constate que M. le président peut faire appel à la

s'étonner, dès lors, que lorsque les directeurs de services sont officiellement nommés, en septembre 1968, on y retrouve une large majorité d'anciens fonctionnaires de la ville de Lille ? Cette dernière donne ainsi à la CU son secrétaire général, deux directeurs administratifs sur sept, deux directeurs de service rattachés sur deux, deux directeurs de services techniques sur trois, les deux tiers environ des ingénieurs et les trois quart du personnel d'encadrement administratif.

Les premières directions et leurs directeurs

Les trois directions techniques :

Services publics (eau, assainissement, ordures ménagères) : M. Quinsac, ancien directeur du syndicat intercommunal des eaux de Roubaix-Tourcoing

Voirie, transports urbains, signalisation : M. Maeght, ancien directeur de la voirie de la ville de Lille.

Architecture, construction, entretien des bâtiments : M Goulard, ancien directeur de l'architecture de la ville de Lille.

Les sept directions administratives²² :

Administration générale (545 personnes) M. Francis Avinée, ancien secrétaire général de la mairie de Loos et fils d'Eugène Avinée, maire de Loos dont nous avons déjà parlé dans le précédent chapitre.

Personnel (76 personnes) : M. Crauwels, ancien directeur administratif du syndicat intercommunal des eaux de Roubaix-Tourcoing.

Affaires financières (38 personnes) : M. de Caluwe, ancien directeur des services financiers de la ville de Lille.

Service juridique et immobilier (17 personnes) : M. Chimot, ancien directeur des services contentieux à Lille.

Eaux et de l'assainissement (556 personnes) : M. Wahl, ancien secrétaire général de la mairie d'Armentières.

Voirie et transports urbains (420 personnes) : M. Lottiaux, secrétaire général de la mairie de Wasquehal

Entretien des immeubles (96 personnes) : M. Dobrenel, ancien directeur du service des contentieux de Roubaix.

Les fonctionnaires lillois, et dans une moindre mesure ceux de Roubaix²³, semblent donc monopoliser les postes d'encadrement. Cette tendance est confirmée par un interviewé devenu directeur de service, qui entra à la CU dès 1968 :

« Il y avait trois grandes directions techniques : services publics, voirie, bâtiments pour les collèges. Au niveau des bâtiments, le personnel était un peu mitigé, même si c'étaient les grandes villes qui avaient apporté l'essentiel. A la voirie, beaucoup de personnel ouvrier venait de Lille. Le directeur général était un ancien ingénieur en chef de la ville de Lille. Par contre, aux services publics, c'étaient plus des gens de Roubaix »²⁴.

Cette structuration « municipale » séparée des deux grands services techniques ne facilite pas leur coopération, induisant plutôt une logique de développement séparé, comme le souligne l'ancien directeur du service de voirie, qui connut également les débuts de la CU en tant que jeune ingénieur :

« – Comment expliquez-vous la sectorisation entre les deux grands services de la communauté que sont la voirie et l'assainissement ?

– Je pense que c'est au départ de la communauté. Il y avait en gros trois grandes personnalités techniques. Quinsac, qui venait du syndicat mixte intercommunal qui s'occupait de l'eau et de l'assainissement [à Roubaix], il y avait Maeght qui était le directeur général des services techniques de la ville de Lille et il y avait Goulard, qui était urbaniste. Et donc, Clérambeaux [le premier secrétaire général de la CU] quand il a créé les services, a pris ces trois personnalités et puis il leur a dit, untel là, untel là, point terminé ! Donc ça a été découpé comme ça. Moi j'en ai beaucoup souffert quand j'ai pris la voirie. Parce que l'assainissement ne prenait pas en compte nos programmes et nous, on ne prenait pas en compte le leur »²⁵.

Il ressort par contre des éléments disponibles que la ville de Tourcoing et son district, dirigés par le député gaulliste René Lecocq, sont sous-représentés au sein de l'administration communautaire. D'autres communes plus petites ont également fait le choix de garder une partie significative de leur personnel qui aurait dû être transférée.

collaboration que ces personnels lui doivent. *Il est entendu que la correspondance qui leur est destinée leur sera adressée sous le couvert des maires.* Pour les demandes ou instructions urgente, le président fera usage du téléphone » (extrait du compte-rendu de la réunion du 15 janvier 1968). On perçoit également dans cet extrait le souci des maires de ne pas se trouver « court-circuités » par le nouveau président de la CU.

²² Chaque grande direction technique est doublée d'une direction administrative.

²³ Notamment issus du syndicat intercommunal chargé de la régie des eaux qui est alors le service de distribution le plus important de l'agglomération.

²⁴ Entretien n°80.

²⁵ Entretien n° 45.

Si l'on en croit les données statistiques produites par les inspecteurs de l'IGA dans leur rapport sur les CU (1971), la réduction des effectifs municipaux fut donc loin d'être proportionnelle aux créations de postes communautaires, ainsi que les réformateurs l'attendaient²⁶. Les auteurs du rapport commencent par noter que les villes centres ont toujours diminué leur personnel dans une proportion supérieure à la moyenne de l'ensemble des villes²⁷ mais s'empressent d'ajouter que, pendant la même période, les villes de 10000 à 20000 habitants de l'agglomération ont au contraire continué à accroître sensiblement leurs effectifs (+9%). Ainsi, alors qu'on observe sur l'ensemble de l'agglomération une réduction totale du personnel communal de 8%, l'effectif recruté dès la deuxième année de fonctionnement de la CU (1872 personnes), représente 26% de l'ensemble des effectifs des fonctionnaires territoriaux de l'agglomération. Autrement dit, il est aisé de conclure à partir de ces chiffres à une augmentation globale significative du nombre de fonctionnaires territoriaux, la plupart des communes n'ayant pas joué le jeu des vases communicants entre leur personnel et celui de la CU comme le prévoient les réformateurs. Les auteurs du rapport de la mission d'enquête ne manquent pas de souligner que la progression des dépenses de personnel dans l'agglomération (+57% entre 1967 et 1969 contre une augmentation de 15% de 1965 à 1967) reflète ces choix et ne devrait pas manquer de peser sur le contribuable²⁸. Une nouvelle fois, les pratiques des acteurs locaux déjouent les calculs et les attentes des réformateurs.

2. Une opportunité de promotion inespérée ou une chance d'insertion immédiate

L'autre élément inattendu de la mise en œuvre de la réforme concerne les difficultés rencontrées pour recruter le personnel communautaire. La nouvelle institution, au sort incertain et aux tâches encore mal définies, ne suscite guère de vocations parmi les fonctionnaires municipaux et peine à séduire, notamment dans les domaines administratifs non transférés d'office. Les récits sont nombreux de fonctionnaires communautaires venus des communes, qui racontent combien leur chef de service ou élu les avaient alors dissuadé de partir en insistant sur les incertitudes de « l'aventure » communautaire²⁹.

Malgré l'absence de données biographiques exhaustives sur le profil des premiers fonctionnaires communautaires, des témoignages et des observations (Seynave 1970 ; Castelain 1971) concordants de l'époque insistent sur deux profils distincts de candidats qui ont pu être attirés par la carrière communautaire : des « hauts fonctionnaires » communaux, d'une part, pour lesquels la CU représentait une chance de promotion immédiate et l'assurance d'accéder à un nouvel indice de traitement, ajusté à la taille du nouvel ensemble (Médard 1968 : 778) ; de jeunes diplômés peu titrés, d'autre part, pour lesquels l'entrée en CU représentait une opportunité d'insertion professionnelle rapide, les besoins urgents de recrutements de l'institution communautaire n'étant pas compatibles avec une forte sélection à l'entrée.

Preuve de l'attractivité de la CU pour les premiers, les trois secrétaires généraux des grandes villes sont candidats au poste de secrétaire général de la CU³⁰. C'est Léonce Clérambeaux, pendant vingt ans secrétaire général de la mairie de Roubaix, devenu secrétaire général de la ville de Lille en avril 1967 dans la perspective de la création de la CU, qui fut choisi. Son profil – à l'articulation des activités partisanes et administratives – mérite qu'on s'y arrête un instant.

²⁶ André Bord, secrétaire d'État à l'Intérieur déclarait ainsi devant la commission des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale le 22 septembre 1966 : « Une des conséquences du projet est d'éviter les double emplois et d'aboutir, notamment en matière de personnel, à des économies sérieuses ». Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 770375 art. 49.

²⁷ En 1970, et toujours selon le rapport de l'IGA (1971), les effectifs de la ville de Lille ont diminué de 10%, ceux de Roubaix de 13% et de Tourcoing de 8%. Ces chiffres sont à comparer par exemple avec ceux de Strasbourg où l'unique ville centre a diminué ses effectifs de 46% pendant la même période (toujours selon le rapport de l'IGA).

²⁸ Ce qui se produisit effectivement comme nous le verrons dans la section suivante.

²⁹ Ainsi l'interviewé n°60, entré à la CU en 1968 après avoir été commis de bureau dans une commune de l'agglomération, qui nous confia : « Le secrétaire général de la mairie de Mouvaux [son responsable d'alors] m'avait dit : "La CUDL ne durera pas. On te reverra bientôt". Personne n'y croyait à l'époque ».

³⁰ Si l'on en croit de nouveau le rapport de l'IGA (p. 14) qui voit dans cette concurrence initiale un handicap supplémentaire ayant retardé l'installation de la CU.

Léonce Clérambeaux, premier secrétaire général de la CUDL **Éléments biographiques**³¹

« Né le 15 février 1909 à Villers-Écalles (Seine-Inférieure), mort le 3 mars 1984 à Roubaix (Nord).

Petit-fils d'un ouvrier et fils d'un contremaître de filature, Clérambeaux suivit, après l'école primaire, les cours complémentaires d'Yvetot pour préparer l'École normale d'instituteurs de Rouen d'où il sortit, en 1927, major de sa promotion. Sous-lieutenant de réserve au 15^e Régiment d'artillerie à Douai (1930-1931), il se fixa dans le Nord et renonça à l'enseignement. Après être passé dans l'Intendance, il démissionna en février 1934 et s'installa à Roubaix où il adhéra au Parti socialiste SFIO (1935). Il se vit confier la mission de mettre sur pied les Amicales socialistes d'entreprises à Roubaix et dans sa région, et il collabora à *La Bataille*, dirigée par De Brabander, hebdomadaire de la Fédération socialiste du Nord et à *La Bataille ouvrière*, organe de la section socialiste de Roubaix. Mobilisé en 1939 comme lieutenant, fait prisonnier en juin 1940, il passa cinq ans en Allemagne, en séjours plus ou moins prolongés dans sept camps successifs. Organisateur de groupes socialistes de résistance, dénoncé aux geôliers par la maladresse de quelques camarades, il termina sa captivité au camp de Lübeck. Libéré le 2 mai 1945, il resta sur place et se vit confier le commandement d'un camp de rassemblement où affluèrent civils et soldats prisonniers français, belges, hollandais et luxembourgeois.

Rentré en France, il reprit son activité politique au sein du Parti socialiste, et devint rédacteur en chef du quotidien *Nord-Soir* qu'il quitta en avril 1946 pour prendre, à la demande de Victor Provo, maire de Roubaix, le poste de secrétaire général de la mairie, qu'il détiendra jusqu'au 31 mars 1967. À cette date, et jusqu'au 30 septembre 1968, il assumait les mêmes fonctions à la mairie de Lille. Il termina sa carrière le 28 février 1971, comme secrétaire général de la communauté urbaine de Lille dont il a assuré la mise sur pied sous la présidence d'Augustin Laurent.

Longtemps membre de la Commission de contrôle de la Fédération socialiste, il a aussi occupé d'importantes fonctions sur le plan syndical parmi les agents communaux. Élu conseiller municipal de Roubaix en 1971, il devint premier adjoint au maire en mars et, en mai, premier vice-président de la communauté urbaine de Lille.

Candidat aux élections législatives de mars 1973, dans la 8^e circonscription du Nord (Roubaix-Nord, Wattlelos-Nord, Croix et Wasquehal), il reprit le siège à l'UDR. Délégué départemental de l'Éducation nationale et administrateur de la Caisse des écoles de Roubaix, président de la section du Nord de la Mutuelle générale du Personnel des collectivités locales, il était également, en 1976, président de la Société d'aménagement et d'équipement du Nord depuis le 29 juin 1972, vice-président du groupe socialiste au conseil régional du Nord-Pas-de-Calais et membre du bureau de cette assemblée. Réélu aux élections municipales de mars 1977, Léonce Clérambeaux ne se présenta pas aux législatives de mars 1978, les sections socialistes lui ayant préféré A. Faugaret, Maire de Wattlelos ».

Cette trajectoire personnelle évoque à s'y méprendre celles d'Augustin Laurent et de Victor Provo. Comme eux, Léonce Clérambeaux est issu d'une famille ouvrière, réalise des études secondaires brillantes mais courtes, et s'engage rapidement à temps plein dans des activités militantes à la SFIO grâce auxquelles il gravit rapidement les échelons du parti. Il fait également l'expérience de la Résistance, et voit sa position politique et sa légitimité renforcée après la guerre. Il réalise l'essentiel de sa carrière administrative et partisane dans l'ombre de Victor Provo, avant de se présenter à son tour aux élections et de connaître une courte expérience d' élu.

La nomination de Léonce Clérambeaux à la tête de l'administration communautaire est donc celle d'un leader influent de la SFIO, chef de parti et « pair » des deux grands maires plus que bureaucrate subordonné. Il joua semble-t-il un rôle majeur dans la mise en place de la nouvelle structure, prenant souvent les devants par rapport au président Augustin Laurent, peu impliqué dans la gestion courante une fois élu. Son assistante d'alors témoigne en entretien de la répartition des rôles entre les deux hommes : « Ce n'est pas Augustin Laurent qui disait : "Je veux que ce soit comme ça !" C'est pour cela que Clérambeaux n'a pas pu travailler avec A. Notebart et qu'il est parti ensuite. Clérambeaux proposait les dossiers à Augustin Laurent qui les acceptait ». Manifestation de son habitus professionnel de secrétaire de mairie, Léonce Clérambeaux « s'intéressait surtout à tout ce qui était juridique et faisait confiance à ses chefs de service pour ce qui était technique³² », délaissant ainsi paradoxalement le cœur de l'activité de la nouvelle institution. Le choix d'un secrétaire général « très politique » et très proche des élus, rompu aux négociations et responsable pendant de nombreuses années de l'administration d'une municipalité gouvernée par une coalition de Troisième force, s'accorde également avec l'enjeu de la consolidation de la régulation politique collégiale de la nouvelle institution.

Si le cas de Léonce Clérambeaux est un peu à part en tant que secrétaire général, soulignons néanmoins que la CU à peine créée est surtout attractive pour les hauts fonctionnaires des grandes

³¹ Extraits de la note biographique rédigée par Jean Piat pour le *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier* (*op. cit.*).

³² Entretien n°66.

villes à la carrière avancée, qui changent ainsi d'indice de traitement en même temps que de tranche démographique. Les inspecteurs de l'IGA s'inquiètent d'ailleurs dans leur rapport (1971 : 61) des effets inflationnistes de ce mécanisme sur les dépenses de fonctionnement, précisant qu'« à Lille et à Strasbourg, les cadres administratifs et les chefs de bureau gagnent de 10 à 15% en points indiciaires en passant en CU, les ingénieurs divisionnaires et subdivisionnaires de 17 à 24% en moyenne », creusant par là même un écart important entre les rémunérations des personnels de la CU et des villes centre. Comme le souligne de nouveau l'ancienne assistante de Léonce Clérambeaux, entrée à la CU en 1968 en même temps que ce dernier : « Pour des gens qui stagnaient dans les mairies, c'était une opportunité [d'entrer à la CU] »³³.

Cette remarque est également valable pour certains agents qui occupaient des positions plus subalternes, bloqués dans leur progression de carrière faute de postes disponibles. C'est le cas d'un interviewé, entré comme commis de bureau dans une commune moyenne de l'agglomération en 1960 après avoir passé son brevet commercial, qui présenta sa candidature à un poste de rédacteur à la communauté en 1968. Il revint en entretien sur son état d'esprit avant d'entrer à la CU, retraçant au passage les étapes de son « ascension » communautaire puisqu'il termina administrateur hors-classe en 2001, après avoir été quelques années durant directeur du personnel³⁴ :

« Je ne pouvais pas passer rédacteur en interne, il n'y avait pas de place. Dès la création de la communauté urbaine, j'ai saisi l'opportunité et j'ai passé le concours de rédacteur. Après six ans, j'ai été nommé chef de bureau à la direction du personnel. [...] En 1982, lors du départ du directeur du personnel de l'époque, il y a eu un concours interne. A. Notebart ne voulait plus recruter à l'externe pour ce poste. Je suis sorti premier à l'écrit et à l'oral. J'ai alors pris la direction du personnel. J'ai fait l'ensemble de la direction, en traitant directement avec le président et le SG à l'époque. [...] *Lors de la création de la CU, pratiquement tous les rédacteurs sont devenus chefs de bureau, les chefs de bureau directeurs, les directeurs secrétaires généraux.* Le directeur de cabinet d'A. Notebart était directeur des services financiers de la ville de Lille. Il avait commencé sa carrière à la ville de Lille comme coursier. C'était quelqu'un de très compétent, formé sur le tas. [...] Pour des gens comme moi, la CU c'était l'avenir, pour des gens en fin de carrière, c'était plus difficile à vivre. Ils ne comprenaient pas pourquoi ils avaient été transférés en fin de carrière³⁵ ».

Pour le personnel d'exécution ou de niveau moyen dont la carrière est déjà bien avancée en mairie, le changement d'indice est cependant moins avantageux que pour le personnel d'encadrement et la nouvelle institution peine à recruter, notamment dans les services administratifs. René Seynave (1970 : 357) souligne ainsi qu'il y eut très peu de candidatures issues des communes³⁶ dans ces catégories, forçant la CU à faire appel à un personnel débutant inexpérimenté. Notre interviewé précédent confirme cette situation : « Une grosse majorité dans les services administratifs sortait des écoles. Il suffisait d'écrire pour être recruté. Certains connaissaient des élus, mais ce n'était même pas la peine³⁷ ». Une employée administrative de la DRH, également entrée à la CU en 1968, livre un récit concordant des conditions de son propre recrutement et de celui de certains de ses collègues :

« Je suis entrée en novembre 1968 à la CU. La femme de Clérambeaux était professeur dans mon lycée. Je venais d'avoir un bac pro. Elle a contacté toutes les élèves qu'elle connaissait et qui venaient d'avoir le bac pour leur demander si elles avaient trouvé du travail et pour nous proposer une embauche. Il y avait beaucoup de jeunes à la CU, plus certains ingénieurs plus âgés des communes dans l'encadrement. J'ai commencé à l'assainissement où il y avait plus de gens de Roubaix-Tourcoing. La régie de ce secteur était plus importante que celle de Lille. Nous devions passer le concours un an après être entré. Presque tous ceux qui l'ont passé l'ont eu. Les techniciens eux pouvaient être recrutés sur titre, avec un bac. Ils devenaient personnels de catégorie B tout de suite, sans passer le concours. Il y avait des différences importantes entre la filière technique et administrative. [Noms de deux ingénieurs communautaires] sont entrés comme adjoints

³³ Entretien n°66.

³⁴ Ces exemples de fonctionnaires peu diplômés, parvenus à gravir tous les échelons de la hiérarchie, s'avèrent relativement nombreux et ne semblent pas seulement agrémenter la légende de l'institution. Nous reviendrons plus loin sur le profil de ces agents promus, particulièrement dépendants de l'institution dans laquelle ils ont fait carrière et à laquelle ils « doivent tout », ce qui n'est pas sans incidence sur leur rapport aux élus et à l'institution communautaire.

³⁵ Entretien n°60.

³⁶ Élément confirmé par le rapport de l'IGA (1971 : 55) : « Les candidatures aux emplois communautaires ont été par ailleurs peu nombreuses, sauf dans les cas où l'accession à l'un de ces emplois pouvait s'accompagner d'une promotion à un grade plus élevé ou d'un avantage financier ».

³⁷ Entretien n°60.

techniques et sont chefs d'unités territoriales maintenant ! Pour les gens des communes ça représentait une promotion de venir en CU. C'était un moyen de les attirer »³⁸.

Ces modalités de recrutement, tributaires des communes et sans véritable capacité de choix et de sélection pour la CU, ne vont pas favoriser l'affirmation et l'autonomisation de l'administration communautaire.

3. Une administration démunie devant l'ampleur de la tâche

La loi sur les CU, en donnant une priorité de recrutement au personnel municipal en place, cède aux revendications des élus locaux mais aboutit à constituer l'administration nouvelle à partir d'effectifs municipaux déjà pauvres en personnel d'encadrement, notamment technique. Lors de l'enquête préalable à la mise en place de la CU, la préfecture du Nord réalise un état des lieux des emplois techniques dans les collectivités concernées par la création de la CU – communes et syndicats intercommunaux – et qui pourraient éventuellement y être transférés³⁹. Il recense, en tout et pour tout : 3 directeurs généraux, 2 ingénieurs en chef, 7 directeurs, 15 ingénieurs principaux ou divisionnaires et 50 ingénieurs subdivisionnaires, sachant que la totalité ne pourra de toute façon pas être transférée sous peine de dépouiller complètement les communes. Ce réservoir paraît pourtant déjà fort réduit pour gérer et administrer l'ensemble des compétences d'aménagement et de gestion des réseaux sur un territoire d'une superficie de 879 km², peuplé d'un million d'habitants. Les effectifs ouvriers sont beaucoup plus nombreux (environ 1500), mais leur polyvalence fréquente dans de nombreuses communes hypothèque sérieusement les chances de nombreux transferts de personnels⁴⁰.

Loin d'être en mesure de recruter en fonction des besoins présumés de la CU⁴¹, les fonctionnaires de la ville de Lille chargés d'établir les listes d'effectifs sont d'abord tenus de respecter l'ordre de nomination proposé par les maires, selon des considérations qui ont plus à voir avec leurs propres préoccupations municipales. Le rapport rédigé par les inspecteurs de l'IGA à l'issue de leur mission d'enquête (1971 : 14) résume bien ce processus de « recrutement forcé » et ses conséquences pour la CU, même si leur jugement sévère sur le manque d'aptitude ou de compétence des fonctionnaires transférés doit être resitué par rapport à la représentation que ces hauts fonctionnaires se font de leur propre rôle⁴² :

« [...] On aboutit par le jeu de ces dispositions à un mode de recrutement quasiment automatique pour la CU : celle-ci est obligée de prendre un personnel dont elle a besoin sur les listes prioritaires, jusqu'à épuisement. Or, rien dans la procédure prévue ne garantit la valeur des candidats. La préfecture en constituant un dossier pour la commission paritaire a bien provoqué un avis d'opportunité de chaque maire. Mais cet avis a été émis par le maire, en fonction de l'intérêt de la commune ou pour des raisons d'amitié (surtout politique), non du tout en fonction des besoins de la communauté en personnel d'une certaine qualité. [...] Ainsi, à aucun moment le problème de la qualité des candidats n'est considéré en fonction des besoins et des difficultés

³⁸ Extrait du carnet d'observation : discussion informelle avec un agent administratif à la DRH [retranscription approximative de mémoire, quelques minutes après l'échange], le 28/02/02.

³⁹ Document de la préfecture du Nord (direction des personnels et de l'administration générale) ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 1991 00 88 art 2.

⁴⁰ Que faire par exemple de l' « éboueur-jardinier », déjà évoqué plus haut, la première fonction relevant désormais de la CU mais la seconde restant aux communes ?

⁴¹ Besoins qui restent d'ailleurs difficiles à estimer alors que la CU vient à peine d'être installée. René Seynave (1970 : 354) note ainsi : « La liste des effectifs nécessaires fut préparée d'une façon extrêmement hâtive et en se fondant sur des critères parfois approximatifs par les fonctionnaires lillois qui, par hypothèse ne connaissaient que peu la matière globale future sur laquelle ils allaient avoir à travailler ».

⁴² Cette représentation modernisatrice et experte du rôle des fonctionnaires disqualifie la formation souvent autodidacte des fonctionnaires territoriaux et leur proximité avec les élus locaux (Corcuff et Lafaye 1989). Elle apparaît de manière évidente dans cet autre extrait du rapport (1971 : 71), très critique à l'égard des nouveaux fonctionnaires communautaires : « La présence d'un directeur général des services techniques paraît s'imposer. Les chefs de services techniques issus de l'administration municipale sont généralement d'un niveau moyen. *Aptes à faire tourner leur service comme ils le faisaient dans le cadre communal, ils tendent à perpétuer au plan de la CU des errements et des méthodes routinières qui sont à exclure.* De plus, il se pose dans chaque CU des problèmes de coordination, d'arbitrage, de rationalisation des services qui ne peuvent être perçus et résolus que par un technicien très qualifié ou un fonctionnaire administratif de grande classe (*sic*), ouvert aux méthodes modernes, ayant autorité sur l'ensemble des secteurs techniques et capable de proposer au conseil de CU une politique cohérente ». Nous soulignons.

d'une grande administration dont les tâches exigent un degré de qualification supérieur à celui dont peut s'accommoder une administration municipale du type classique. C'est pour la CU – qui devrait pouvoir faire appel à une élite administrative – un recrutement forcé. La nécessité de puiser sur les listes prioritaires jusqu'à leur épuisement continue de peser sur l'administration communautaire. Elle se comprend mal dans le cas du personnel ouvrier par exemple. Le cas échéant, la CU renonce à recruter des agents dont elle a besoin pour embaucher des agents qui figurent sur la liste et ne présentent pas une qualification suffisante [...]. Cette procédure a permis des promotions absolument injustifiées d'agents qui étaient candidats à la Communauté pour un grade auquel leur ancienneté leur permettait de prétendre mais qu'ils n'auraient jamais obtenu sur place (soit faute de poste, soit en raison de leur qualification Insuffisante) ».

Leurs conclusions sur les résultats du recrutement communautaires, si elles doivent être appréhendées avec prudence pour les raisons évoquées, témoignent en tout cas (de nouveau) du profond décalage entre les attentes réformatrices/modernisatrices et les premiers effets tangibles de la mise en place des CU :

« [...] Dans les services techniques, le personnel d'encadrement est trop peu nombreux à l'échelon supérieur. Les CU souffrent d'une insuffisance qualitative de cadres administratifs et de cadres techniques. [...] Les cadres de directeur et de chef de service sont assez hétérogènes. Il n'y a guère plus de deux ou trois très bons directeurs dans chaque CU. Il en est d'autres qui, en raison soit de leur âge, soit de leur insuffisance, ont quelque peine à s'adapter à l'état d'esprit communautaire et à de nouvelles méthodes de travail. Enfin, certains éléments qui ont bénéficié à la faveur de la création de la CU de promotions rapides ne paraissent pas à la hauteur de leur tâche » (p. 59).

Cette faiblesse, au minimum quantitative, du personnel d'encadrement de la CU n'est pas pour remédier aux conditions improvisées et précipitées de sa mise en place. Les transferts de personnels et de biens, très hétérogènes et espacés dans le temps selon les communes, aboutissent à la constitution de services composites, complètement désorganisés dans un premier temps. Un directeur du service des résidus urbains fait état de la situation difficile de son secteur au moment de la création de la CU, telle qu'elle lui a été rapportée par ses prédécesseurs :

« Les grosses communes n'étaient pas forcément prêtes à jouer le jeu de la CU. A Roubaix, on nous a transféré des personnels. Il y en a beaucoup qui faisaient plusieurs choses en même temps dans la commune, alors on leur a demandé : "Vous voulez vous occuper de la propreté ou être éboueurs ?" Certaines communes noircissaient le trait pour garder leur personnel ou l'embellissait pour en faire partir quelques uns. On a eu quelques "bras cassés" qui nous sont arrivés⁴³. On a eu aussi des équipes qui nous ont été transférées sans contremaîtres, des camions sans chauffeurs... Le transfert a été plutôt mal vécu par certains au début. Le matériel était souvent ancien. Il y a eu quelques investissements dans de nouveaux camions, mais très vite, les politiques ont décidé de confier la collecte des déchets à la prestation de services⁴⁴ ».

Comme le précise l'interviewé à la fin de cet extrait, la désorganisation initiale du service et la grande diversité des situations communales en matière de collecte des déchets conduisent les élus à opter rapidement pour la délégation de service public, faute pour la CU de pouvoir prendre en charge elle-même cette nouvelle compétence à l'échelle de la communauté⁴⁵.

Les services d'administration générale (personnel, finances, instances) sont encore plus vivement concernés par ces problèmes de mise en place, ne faisant pas partie des services « automatiquement » transférés et pouvant seulement compter sur la mise à disposition partielle des services de la ville de Lille⁴⁶. L'absence de service des finances retarde ainsi considérablement la

⁴³ Nous manquons de témoignages pour étayer cette hypothèse de communes profitant de la création de la CU pour transférer un personnel jugé encombrant. On peut néanmoins la considérer comme probable, au regard de l'initiative laissée aux communes dans la désignation des personnels transférés et d'autres effets d'aubaine constatés lors de la création de la CU (voir *infra*).

⁴⁴ Entretien n°55.

⁴⁵ Nous reviendrons dans la section suivante sur le recours fréquent – pour faire face à l'urgence – aux délégations de service public.

⁴⁶ Dans l'ouvrage *La métropole rassemblée* (1998 : 82), René Seynave, témoin de cette installation et auteur d'une thèse déjà plusieurs fois citée (1970) décrit bien cette situation délicate : « Les premiers appels à candidature n'ont pu être lancés qu'en mai 1968. Qu'a-t-on fait auparavant ? On a désigné des volontaires lillois pour la plupart, et on les a chargés des problèmes communautaires. Il s'agissait donc de fonctionnaires provisoires, des "faisant fonction", et ils étaient toujours rémunérés par la commune puisque la CU n'avait pas d'argent. La plupart abattaient double besogne, pour leur commune et pour la communauté. Ainsi, début 1968, le service des finances de la ville de Lille a dû préparer deux budgets, celui de la commune et celui de la CUDL ! ».

préparation et l'engagement des dépenses, jusqu'à paralyser pendant plusieurs mois l'exercice de certaines compétences pourtant transférées comme celle de la voirie⁴⁷. Cette situation se traduit par une exécution budgétaire lors de la première année (1968) qui n'atteint pas 16% des dépenses prévues⁴⁸ !

Au bout de trois mois d'existence, les membres du bureau de la CU sont ainsi contraints de reconnaître la situation de quasi-carence de la nouvelle structure et d'en appeler les communes et la DDE à l'aide, pour lui permettre de continuer à fonctionner :

« Il est nécessaire et urgent, pour les raisons exposées dans le rapport, de constituer provisoirement un véritable service chargé des opérations financières relatives à l'exécution du budget. Il a été fait appel aux communes les plus importantes de la communauté pour obtenir la mise à disposition temporaire de 27 agents municipaux capables de constituer avec l'encadrement lillois le service financier indispensable.

[...] M. le président fait appel à la bonne volonté des communes pour que le service financier puisse commencer le 1er avril, faute de quoi il se verrait contraint de prendre des mesures exceptionnelles telles que l'appel aux retraités ou le recrutement d'auxiliaires.

M. Maeght [directeur du service de la voirie] a également signalé *l'impossibilité dans laquelle il va se trouver de continuer à assurer avec les seuls services de la ville de Lille le fonctionnement de la partie technique des compétences transférées à la communauté*. Le bureau souscrit à la proposition que lui soumet M. Lambrecq, vice-président délégué, d'établir une coordination entre les directeurs des services techniques des villes de la communauté et également avec M. Pouyol, ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées et ses ingénieurs. En attendant que les services de la CU puissent être normalement structurés et sans préjuger en aucune façon des décisions futures, les directions des services techniques des villes sous la direction de M. Maeght pourraient prendre en charge chacun un secteur de la communauté et les ingénieurs TPE [travaux publics de l'Équipement] pourraient continuer à assurer provisoirement leur tâche au service de la communauté. *La communauté ne dispose par actuellement des éléments qui lui seraient nécessaires pour assurer dans des conditions normales le fonctionnement des services qui lui ont été transférés depuis le 1er janvier 68*. Les dispositions prévues pour aider le service des finances pourraient être généralisées. M. le président attirera l'attention sur cette situation difficile lors du prochain conseil⁴⁹ ».

A peine créée, la CU se trouve dans l'incapacité matérielle d'exercer ses compétences et doit en déléguer la charge aux institutions qui l'assumaient avant elle, c'est-à-dire les communes et les services des Ponts et chaussées pour l'essentiel. Quand ce n'est pas le cas, la faiblesse des moyens, la nécessité de faire face dans l'urgence et l'absence de normes d'intervention préétablies conduisent souvent les services communautaires à reproduire des routines et des options municipales, d'autant plus spontanément qu'ils en sont eux-mêmes issus.

B. Une situation d'incertitude institutionnelle propice aux réflexes municipalistes

« L'avènement de la CU provoqua un moment de stupeur, pendant lequel chacun se montrait surpris d'être à la fois encore là, devenu autre sans pour autant que ni le décor ni le chemin à accomplir ait changé. Puis les questions personnelles se posaient, et la pression des besoins ne tardait pas à pousser chacun à solliciter son interlocuteur habituel : le maire ».

René Seynave (1970 : 181)

James March et Peter Olsen (1984 ; 1989) ont bien montré combien dans une situation d'incertitude, les comportements qui apparaissent les plus « appropriés » aux acteurs sont souvent ceux qui reconduisent ou prolongent des « routines⁵⁰ » existantes, ce qui laisse peu de place pour

⁴⁷ Selon les inspecteurs de l'IGA (1971), il faudra presque deux ans pour que ce service se mette véritablement à fonctionner, pendant lesquels l'entretien de la voirie ne fut plus assuré, hormis par les communes qui avaient les moyens de suppléer la CU.

⁴⁸ Le 31 mars 1969, 16% du montant des dépenses prévues pour 1968 avaient été réalisées selon Victor Provo, vice-président aux finances et rapporteur des comptes administratifs. Source : compte-rendu du conseil de communauté du 7/11/1969.

⁴⁹ Extrait du compte-rendu du bureau du 25/03/1968.

⁵⁰ B. G. Peters (1999 : 32) dans sa classification des différentes variantes du néo-institutionnalisme insiste sur l'importance de la notion de « routine » dans l'institutionnalisme normatif de March et Olsen, qu'il définit ainsi : « Routines appear to rise rather naturally once people begin to interact in a proto-institutional setting. Routines are means through which individuals members of an institution can minimize their transaction and decision-making cost

l'innovation ou pour un ajustement des pratiques à la situation. Michel Dobry (1986), dans ses travaux consacrés à l'analyse des dynamiques des crises politiques, précise également que les « conjonctures fluides », caractérisées par l'évasion des calculs et la désectorisation des espaces sociaux, sont propices à la « régression des acteurs vers leur habitus » plutôt qu'aux audaces stratégiques. Dans le prolongement de ces analyses, nous voudrions montrer ici que la situation d'indétermination et d'entre-deux qui caractérise la naissance des CU pousse ses acteurs à reconduire les routines et les choix municipaux plutôt qu'à adopter ou à inventer des normes d'action publique proprement communautaires.

Durant les deux premières années de l'existence de la CU, de nombreux décrets d'application devaient venir préciser certaines dispositions d'une loi caractérisée par sa brièveté⁵¹ et son ambiguïté constitutive (voir *supra*). R. Seynave (1970 : 114) souligne cependant le flou de ces textes d'application, qui « ne font souvent que paraphraser la loi » et laissent ainsi libre cours aux interprétations locales, faute de vouloir ou de pouvoir trancher :

« Au stade de l'examen des textes d'application, on a le sentiment que l'urgence a provoqué le recours à la solution classique en pareille circonstance et qui consiste à parer au plus pressé. Nécessité faisant loi, les instances de tutelle étaient contraintes de faire largement confiance aux praticiens de l'administration communale et départementale. Selon le mot d'un fonctionnaire communal : "pour une fois, on semblait nous laisser agir seuls ; cela vaut mieux du reste, à voir l'irréalisme de certains textes" ».

L'ambiguïté de nombreuses dispositions ou l'exercice conjoint de certaines compétences ne sont pas pour simplifier les choses et favorisent la prolongation de l'existant ou la reconduction des choix déjà engagés. Transparaît ici un point important de ce chapitre : le processus de municipalisation n'est pas toujours le résultat de résistances municipales délibérées et conçues comme telles, mais également de petites décisions successives, souvent adoptées pour répondre à des situations d'urgence et apparemment anodines prises isolément, mais qui constituent autant de précédents sur lesquels il sera parfois difficile de revenir ensuite. L'incertitude et la nécessité de faire face rapidement participent donc au moins autant que les stratégies des acteurs municipaux à un processus de municipalisation « insidieuse⁵² » de l'intercommunalité, qui invite à ne pas en rester à une analyse exclusivement intentionnaliste de ce processus.

1. Le climat confus et fébrile de la mise en place

En dépit de la distance, l'improvisation qui entoura la mise en place de la CU rejaillit encore dans les propos de ses témoins, qui évoquent tous des conditions matérielles difficiles au sein des locaux exigus de la mairie de Lille. Le témoignage de R. Seynave notamment – observateur avisé mais également acteur de la mise en place de la CU – est précieux pour saisir la situation de dénuement à laquelle furent confrontés les premiers fonctionnaires – jusque dans ses aspects logistiques :

« Il faut se souvenir qu'au premier janvier 1968, date officielle de sa mise en service, la CU n'avait rien. Rien de ce qui est nécessaire pour travailler : pas de locaux, pas de personnel et même pas de budget. Et avec ce rien, elle devait gérer, pour une agglomération de plus d'un million d'habitants, l'urbanisme, le logement, les collèges et les lycées, la distribution d'eau et l'assainissement, l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères, les abattoirs et les marchés de gros. Il a fallu inventer une organisation administrative et technique, mettre sur pied les structures pour la prise en charge des compétences dévolues au nouvel établissement. On a improvisé souvent, innové parfois.

[...] Augustin Laurent a mis son hôtel de ville à la disposition de la CU. Comment réunir une assemblée de 90 personnes dans un bâtiment où la plus grande salle était prévue tout juste pour accueillir les 40 conseillers municipaux lillois ? Les menuisiers communaux ont confectionné à la hâte d'étroits pupitres où la place était mesurée au centimètre près. Où loger la nouvelle administration ? On a re-cloisonné des bureaux pour les diviser. On en a surtout installé partout où on pouvait. Dans le grenier, et même dans les couloirs. Celui qui,

during participation ». Cette idée de la minimisation des coûts de transaction dans une situation d'incertitude « proto-institutionnelle » correspond tout à fait à ce que nous observons lors de la mise en place de la CU.

⁵¹ Cinq pages du journal officiel et 44 articles, à comparer par exemple avec la cinquantaine de pages et les 113 articles de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « Loi Chevènement ».

⁵² L'utilisation de l'adjectif « insidieux » renvoie ici à sa signification médicale, une maladie « insidieuse » désignant une maladie dont l'apparence bénigne des débuts masque la gravité réelle. Ce terme convient bien nous semble-t-il pour décrire cette « tyrannie des petites décisions » (Schelling 1978) qui caractérise la mise en place de la CU et sa première institutionnalisation et aboutissent à une remise en cause radicale de ses objectifs réformateurs.

au premier étage, conduit à la salle des mariages était transformé en un vaste bureau paysager, ou en caravansérail au choix ! »⁵³.

Les quelques témoins de la naissance de l'institution que nous avons pu rencontrer décrivent une même improvisation, s'accompagnant d'une définition « pragmatique » et « empiriste » des postes :

« J'ai commencé à la mairie de Lille comme dessinateur après avoir passé le concours d'adjoint technique. [...] Est arrivée la création de la CU. On a été muté d'office. A l'époque, il y avait beaucoup d'incertitude. Il n'y avait pas encore d'hôtel de communauté. Le conseil de CU se tenait dans le hall de la mairie de Lille. J'étais technicien à l'époque. Certains cadres n'en savaient pas beaucoup plus que nous. On voyait arriver des gens de toutes les mairies à la mairie de Lille. Les gens étaient stockés sous les toits et dans les caves. Ceux qui arrivaient de toutes les mairies étaient encore plus désemparés. On rafistolait les locaux pour les loger »⁵⁴.

« – Comment s'est passée votre arrivée à la CU ?

– J'ai du tout apprendre. Ça a été un redémarrage. On m'avait affecté à Roubaix pour travailler. J'ai demandé mon affectation à Lille. Au départ, aucune affectation n'était prévue. Quand le chef de bureau m'a reçu, il a interpellé le chef de bureau responsable du traitement en lui demandant si elle avait besoin de quelqu'un. Je me suis occupé des retraités. [...] Je n'y connaissais rien, j'ai dû me débrouiller. J'étais stressé au départ et puis ça s'est plutôt bien passé. J'ai fait les premiers dossiers avec une collègue de la ville de Lille »⁵⁵.

Avec la distance, la nostalgie de l'exaltation « pionnière⁵⁶ » a souvent pris le pas sur le sentiment d'incertitude et d'angoisse dans la mémoire des agents. R. Seynave évoque ainsi « une aventure extraordinaire » où « tout était à faire et même parfois à créer » et ajoute :

« Nous devons trouver le mouvement en marchant. Nous étions tous volontaires. C'était une époque passionnante où tout le monde se défonçait. On avait l'impression d'avancer. Le résultat dépendait de nous, nous étions responsables. L'orthodoxie administrative n'était pas notre fort »⁵⁷.

La dernière partie de cet extrait livre l'une des clefs de ce souvenir enthousiaste, lié à l'impression de liberté et d'autonomie que donne rétrospectivement une forme d'organisation « adhocratique⁵⁸ », où les procédures et la division du travail sont encore peu formalisées. Un autre fonctionnaire rencontré, recruté en tant que contractuel de l'atelier d'urbanisme en 1969 puis intégré à la CU, explique dans le même sens : « À l'époque, on n'avait pas les lourdeurs d'une administration de trente ans. On faisait dans l'urgence. Les marchés n'étaient pas faits avec la même rigueur⁵⁹ ». Ainsi, la moindre division bureaucratique des tâches et la fonctionnalisation plus lâche des rôles, notamment au sein des directions administratives nouvellement créées, laissent le souvenir d'une certaine autonomie et surtout d'une plus grande proximité entre les agents, comme chez cet autre fonctionnaire :

« Je suis arrivée à la CU en avril 1967⁶⁰. [...] La phase d'installation a été vraiment intéressante. On a rencontré nos futurs collègues venant de villes plus ou moins importantes. Il n'y avait pas de chefs. Tout le monde se mettait autour d'une table pour faire les délibérations. On montait une mécanique⁶¹ ».

Ce sentiment, qui repose surtout sur les méthodes de travail, contraste néanmoins avec une faible autonomie dans la détermination des normes d'action communautaire, qu'ils sont d'ailleurs les premiers à reconnaître. Ce contexte d'incertitude et de confusion des débuts, propice à une certaine exaltation « pionnière » et à la souplesse des procédures, est le même qui les contraint en effet le plus

⁵³ Extrait du témoignage de René Seynave recueilli dans le livre *La métropole rassemblée* (1998 : 80-82).

⁵⁴ Entretien n°80.

⁵⁵ Entretien n°60.

⁵⁶ Le terme de « pionniers » a été utilisé par plusieurs interviewés au sujet de cette période. L'un de nos interviewés (entretien n°68), directeur de service au moment de l'entretien, entré à la CU en 1969 parla d'« Eldorado » pour qualifier l'institution telle qu'il la percevait à cette époque.

⁵⁷ Extrait de son entretien dans *La métropole rassemblée* (1998 : 83) :

⁵⁸ Le sociologue des organisations Henri Mintzberg (1982) qualifie dans sa typologie d'« adhocratique » les structures souvent récentes, où prédominent les mécanismes d'ajustement mutuel et où la division du travail est assez peu formalisée.

⁵⁹ Entretien n°68.

⁶⁰ En fait à la mairie de Lille (puisque la CU n'existait pas encore officiellement), auprès de Léonce Clérambeaux qui s'appropriait alors à prendre les rênes de l'administration communautaire, d'où la confusion.

⁶¹ Extrait de l'entretien n°66.

souvent à s'appuyer sur les choix municipaux antérieurs, faute de pouvoir innover ou de s'appuyer sur des normes d'action communautaire établies.

2. Introuvables « doctrines » communautaires

Comme c'est souvent le cas en pareilles circonstances, l'essentiel des questions relatives à la définition du domaine d'intervention communautaire par rapport aux communes ne se posèrent qu'à partir du moment où la CU entra véritablement en action, au gré des problèmes concrets rencontrés plus que des objectifs prédéfinis⁶². Les difficultés de fonctionnement provoquées par l'improvisation de la mise en place devinrent particulièrement sensibles au moment de préparer le premier budget, le principe même de cet exercice consistant à planifier les dépenses futures. En effet, comment prévoir ces dépenses en l'absence d'orientations communautaires ? Une fonctionnaire communautaire impliquée dans la préparation du premier budget résume la situation : « Au début, on ne savait pas trop où on allait. On construisait un budget sans savoir ce qu'on allait faire »⁶³. Georges Sueur consacre également une partie de son essai sur la métropole lilloise (1971 : 103) à la réalisation du premier budget communautaire dont le titre imagé (« un budget au pifomètre ») emprunté à un fonctionnaire communautaire, et le contenu, traduisent peu ou prou la même idée :

« Faute de textes précis, les fonctionnaires chargés de dresser le premier budget n'avaient d'autres ressources que d'ouvrir le code d'administration communale et de se reporter à cette charte, souvent modifiée mais toujours solide de 1884. Du vieux pour du neuf, cela semblait tout de même curieux. C'était éclairer le chantier avec une lampe à l'acétylène... Et, de fait, on n'y vit pas très clair. Un budget de quel volume ? On pensa qu'il suffisait de recenser commune par commune, les charges transférées et de les totaliser. Pratiquement, cela n'était guère possible, chaque cité ayant adopté les règles générales à son cas particulier. La trésorerie générale intervint, la préfecture également. Il s'établit une collaboration active et même sympathique pour déchiffrer ce rebus financier. "Vous savez comment nous avons fait ?" dit un haut fonctionnaire : "tout simplement au pifomètre"... ».

Nous le verrons dans la section suivante, en l'absence d'objectifs communautaires, la reprise et l'addition des opérations engagées par les communes ont souvent fait office de programmation budgétaire. A peine créée, la CU est donc confrontée à la nécessité d'agir, sans que ses acteurs ne disposent de critères ou de normes intercommunales pour s'orienter. De sorte que la définition des objectifs et des normes d'intervention se fit de façon souvent chaotique, entre balbutiements et revirements successifs.

Nous ne développerons ici que deux exemples emblématiques de ces hésitations, qui touchent tous les deux à la question centrale de la répartition des rôles entre la CU et les communes : en matière de construction d'équipements dans les Zones d'aménagement concerté (ZAC) d'abord, et d'intervention sur la voirie ensuite. Outre les illustrations supplémentaires qu'ils apportent à notre hypothèse d'incertitude institutionnelle originelle, ils démontrent une fois de plus les apories de l'approche fonctionnaliste et instrumentale des organisations, en ce qu'elle méconnaît les enjeux, hésitations et controverses qui s'attachent à la définition pratique d'une « fonction ».

La loi d'orientation foncière de décembre 1967 (LOF) modifie sensiblement la donne en matière d'urbanisme et d'aménagement, en créant notamment de nouveaux dispositifs juridiques censés simplifier les procédures de planification spatiale. Le dispositif des zones d'aménagement concerté (ZAC) est la principale innovation institutionnelle de la loi qui les érige en outil privilégié de l'urbanisme opérationnel local⁶⁴. Dans les agglomérations où elles existent, les CU se voient attribuer

⁶² P. Selznick (1949 : 251) écrit ainsi dans ce sens : « All formal organizations are molded by forces tangential to their rationally ordered structures and stated goals [...] As a result, the organization may be significantly viewed as an adaptative social structure, facing problems which arise simply because it exists as an organization in an institutional environment, independently of the special goals which called it into being ».

⁶³ Entretien n°66.

⁶⁴ « Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement ou l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ». Art.L.311-1 du code de l'urbanisme, loi du 30 décembre 1967.

la compétence de réalisation et de gestion des ZAC. Plusieurs problèmes d'« interprétation⁶⁵ » de la loi se posent néanmoins assez rapidement concernant la responsabilité de la construction des infrastructures dans ces zones entre les communes et les CU. S'il ne fait pas beaucoup de doutes que ces dernières sont chargées de construire les équipements dont elles ont la compétence (voiries, réseaux d'assainissement, lycées et collèges), qu'en est-il des équipements qui ne relèvent pas des compétences transférées (comme les équipements sportifs) mais dont la CU décide de la construction en vertu de ses prérogatives dans la programmation des ZAC ? Pour le dire autrement, est-ce à la structure intercommunale ou aux communes de financer la réalisation des salles de sports dans les ZAC et dans les ZUP ?

Cette question occupe une place centrale dans les débats communautaires des deux premières années, trouvant des réponses fluctuantes selon les moments. Dans un premier temps, pressée par les communes qui sont déjà engagées dans des opérations de ZAC ou de ZUP⁶⁶, la CU reprend à son compte le financement de l'ensemble des opérations d'infrastructure décidées par les communes, à leur plus grand profit. Ce transfert en première intention des communes vers la communauté étaye la tendance initiale des services communautaires à reconduire les programmes décidés par les communes. Au bout d'un an à peine se produit cependant le premier revirement de doctrine, devant la pression des communes non concernées par les ZAC ou les ZUP⁶⁷. En deux temps⁶⁸, le conseil de communauté décide de ne prendre finalement à sa charge que les équipements qui relèvent de ses compétences. On peut noter que ce revirement de doctrine est justifié non pas par l'affirmation d'un intérêt communautaire ou par le coût que représenterait pour l'institution une prise en charge complète des nouveaux équipements, mais par l'idée qu'il faut éviter de favoriser certaines communes par rapport à d'autres⁶⁹, sous-tendant ainsi que la CU doit fonctionner comme un jeu à somme positive pour les communes⁷⁰. Cette position sera finalement abandonnée de nouveau en 1971, devant les problèmes pratiques posés par l'application stricte de la décision du 7 novembre 1969 et devant l'incapacité financière des communes moyennes concernées par des ZAC de prendre en charge la réalisation de certains équipements (Castelain 1971 : 307).

Si l'incertitude concernant la compétence communautaire dans les ZAC est accentuée par la nouveauté législative que ce dispositif représente, l'exemple de la détermination d'une doctrine communautaire en matière d'intervention sur la voirie montre que des compétences apparemment plus simples à attribuer sont également concernées. Sur ce sujet aussi, on observe de nombreux tâtonnements et revirements dans la répartition des rôles entre la CU et les communes. L'intégration des trottoirs à la compétence transférée ou son maintien dans la sphère d'intervention communale a notamment suscité de multiples débats, se nourrissant du flou de la loi. Dans leur rapport sur la CU de Lille (1970 : 29), les inspecteurs de l'IGA résumant ainsi à ce propos :

« Les textes manquent de précision quant à la consistance du transfert opéré par la loi en matière de voirie. Il aura fallu, d'après le SG de Lille, près de quinze mois d'efforts pour faire accepter l'idée que ce transfert comporte tout ce qui se trouve entre les alignements, alors que dans l'imprécision des textes, les maires prétendaient conserver les trottoirs ».

⁶⁵ Contre la tentation « exégétique », situant et recherchant dans le texte de loi lui-même les principes de son interprétation, réaffirmons que les « problèmes d'interprétation » dont il est ici question s'expliquent à travers les enjeux de son application pour les acteurs qui en font usage, bien plus que dans son contenu même, qui, d'une certaine manière n'existe pas en soi, en dehors de ces appropriations souvent concurrentielles, voire conflictuelles.

⁶⁶ Les zones à urbaniser en priorité (ZUP), qui ont précédé les ZAC (et contre lesquelles ces dernières furent élaborées), sont concernées par les mêmes problèmes de délimitation des rôles dans la prise en charge des équipements.

⁶⁷ C'est-à-dire essentiellement les petites communes de la CU dont on a vu le poids numérique dans l'assemblée.

⁶⁸ Lors d'une réunion du bureau de la CU le 19/05/1969, celui-ci décide d'abord d'imputer aux communes les « dépenses réalisées pour l'exécution des équipements de superstructure n'entrant pas dans la compétence de la CU et ne répondant pas aux normes (ou "aux programmes") établis par cette dernière » (extrait du compte-rendu de la réunion). Cette prise en charge est de nouveau restreinte par une décision du conseil du 7/11/1969 lors duquel celui-ci décide de ne prendre en charge que les équipements qui relèvent des compétences générales prévues explicitement à l'article 4, les communes conservant les autres.

⁶⁹ Lors du conseil du 7/11/69, Victor Provo, vice-président délégué aux finances justifie ainsi le retournement de la doctrine communautaire par le sentiment d'injustice de certaines communes.

⁷⁰ Dans le chapitre suivant, nous reviendrons sur la construction de ce jeu à somme positive qui exclut les arbitrages redistributifs d'une commune vers une autre.

Des discussions lors des réunions de bureau et au sein des commissions sur ce sujet, il ressort que les maires cherchèrent le plus souvent à garder la main sur la programmation des travaux de voirie tout en transférant leur prise en charge financière à la CU. Les maires renâclent d'autant plus à abandonner cette compétence à haute portée symbolique⁷¹ qu'ils continuent souvent de réaliser les travaux d'entretien à la place de la CU, pour pallier la carence initiale des services communautaires.

Ces deux exemples rapidement évoqués sont loin d'être limitatifs mais permettent d'illustrer les difficultés auxquelles sont confrontés les fonctionnaires communautaires devant l'absence de doctrines d'intervention mobilisables et l'ambiguïté de nombreuses dispositions de la loi, accentuée par les luttes en cours pour en définir la portée. Contraints d'agir vite et en l'absence de normes communautaires, ils tendent dès lors à privilégier la reconduction des options municipales.

3. La tendance à reconduire les choix et les routines municipales

Ici aussi, les manifestations de ce processus sont nombreuses et nous nous contenterons d'en exposer quelques-unes parmi les plus explicites. C'est d'abord en matière budgétaire, activité qui cristallise en quelque sorte toutes les difficultés inhérentes à l'improvisation de la mise en place, que s'exprime cette tendance. La détermination des lignes budgétaires ayant une incidence directe sur la programmation, on imagine aisément l'importance de ce qui se produit ici pour les services communautaires opérationnels. Nous avons déjà rendu compte de témoignages qui racontent la construction aléatoire du premier budget, lors de laquelle les fonctionnaires n'eurent souvent d'autre choix, comme dans d'autres domaines, que de reprendre les différentes opérations déjà engagées par les communes, à partir des informations aléatoires et hétérogènes que celles-ci voulaient bien leur transmettre. Démunis et immédiatement débordés, les services furent dans l'incapacité d'étudier le fondement de ces opérations communales et se contentèrent de les enregistrer. Nous sommes donc ici plus près du modèle de la poubelle (March et Olsen 1972) et de la sédimentation aléatoire et désordonnée des choix que de l'idéal planificateur et de rationalisation de l'action publique qui guida les concepteurs du projet de loi sur les CU. Le vice-président chargé des finances lui-même, ne peut faire autrement lors de la présentation du premier budget que de reconnaître les difficultés rencontrées par ses services et leur dépendance vis-à-vis des informations fournies par les communes :

« Je voudrais vous signaler d'abord les difficultés innombrables qu'il a fallu vaincre pour donner une présentation convenable à ce budget en partant des comptes administratifs 1966 des 89 communes de la communauté, seuls documents que possédaient M. le Trésorier payeur général et M. le directeur de l'administration communale à la préfecture, qui ont accompli un gros travail pour extrapoler un certain nombre de chiffres et tenir compte des modifications intervenues ou à intervenir en 1967 et 1968 et des majorations annuelles de l'ordre de 10%⁷² ».

Matériellement incapables d'établir un budget ou tout autre document programmatique, n'étant d'ailleurs même pas certains d'avoir la légitimité politique pour le faire, les acteurs administratifs de la CU sont contraints de reprendre à leur compte les projets municipaux. La politique de voirie – domaine traditionnellement exercé par les communes et où la CU doit, du jour au lendemain, constituer un programme d'intervention pour 89 communes – est emblématique de ce qui se passe alors. Quand on interroge l'un des fonctionnaires rencontrés qui fit partie du premier service de la voirie en 1968, sa réponse évoque les métaphores de March et Olsen (1972) remettant en cause la linéarité des choix en matière d'action publique et soulignant qu'en la matière, les « solutions recherchent souvent les problèmes » :

« – Comment avez-vous décidé des premiers travaux à réaliser ?

– Dans un premier temps, on a surtout repris tout ce qu'il y avait dans les tiroirs avant l'arrivée de la CU »⁷³.

⁷¹ Il suffit d'assister à des réunions publiques de « concertation des habitants » ou de campagnes électorales municipales pour mesurer la place de ces questions de voirie dans les interactions politiques ordinaires. Voir par exemple l'article de Magali Nonjon et Nathalie Ethuin (2005), ethnographie des réunions de campagne de Martine Aubry à Lille lors de l'élection municipale de 2001.

⁷² Extrait du procès verbal du conseil de communauté, le 2/02/1968.

⁷³ Entretien n°80.

La suite de ses propos fournit également quelques éléments sur les conditions de restitution informelle de l'initiative aux communes, une nouvelle fois justifiée par l'incapacité de faire face :

« On sentait que ça partait tous azimuts. Les élus ont vite vu ce qu'ils pouvaient demander à la CU. C'est là qu'on s'est rendu compte qu'on ne pouvait pas disperser nos efforts. On a alors réfléchi aux enveloppes. Au départ, on choisissait les projets qui pouvaient être réalisés le plus vite. On avait beaucoup de demandes et beaucoup de besoins. On ne pouvait pas mettre tout bout à bout. On a essayé de trouver des critères de répartition en laissant l'initiative aux communes ».

Le dispositif des « enveloppes voiries⁷⁴ » consiste à allouer aux communes une enveloppe financière au *prorata* de leur surface de voirie dans la CU, enveloppe dont elles disposent ensuite à leur guise pour déterminer les opérations réalisées par les services de la CU sur leur sol. Ce mécanisme consacre de façon paroxystique le processus de municipalisation d'une compétence communautaire.

On pourrait citer de nombreux cas où la CU est amenée à poursuivre des choix municipaux sans pouvoir se prononcer sur leur fondement à la suite d'interventions de maires/conseillers communautaires invoquant l'urgence ou le risque de mettre en péril ou de retarder des opérations déjà cours. Un extrait du compte-rendu de la réunion du bureau du 27 septembre 1968 est significatif de l'écart entre les déclarations d'intention communautaires des nouveaux dirigeants et les contraintes pratiques qui leur imposent de se démettre au profit des communes, transformant leurs bonnes intentions en vœux pieux :

« La ville de Wasquehal voudrait poursuivre la rénovation de son centre-ville. D'après la loi relative aux CU, les opérations de rénovation ne sont pas obligatoirement transférées. Les communes peuvent poursuivre les opérations antérieurement décidées. Le conseil municipal de La Madeleine a demandé à la CU de reprendre l'opération de rénovation de la Vieille Madeleine.

Avant de prendre de semblables engagements, le conseil doit préalablement examiner un plan d'ensemble des opérations d'urbanisme de toute nature qui s'imposent dans le cadre de l'agglomération, les chiffrer et les classer par ordre de priorité. Un programme quinquennal en fonction de la situation financière de la CU devra ensuite être établi. Toutes les opérations en cours, c'est-à-dire celles qui ont été programmées, devraient nécessairement impliquer la constitution d'un dossier complet comportant toutes les indications utiles accompagnées de documents, plans, évaluations nécessaires à sa bonne compréhension. Les opérations de voirie à réaliser dans les communes posent un problème identique et devraient également être étudiées dans un cadre d'ensemble. Toutefois, le bureau estime que les délais nécessaires à l'établissement de ces programmes pluriannuels ne devraient pas être un obstacle à la poursuite des opérations en cours. C'est pourquoi il propose que les maires soient informés que la CU ne voit aucun inconvénient à ce que les communes règlent pour l'instant leurs opérations d'elles mêmes⁷⁵ ».

Apparaît ici un facteur important du processus de municipalisation initial, souvent sous-estimé. Loin d'être le fait du seul comportement opportuniste et stratégique des maires, il faut préciser que cette réappropriation municipale de certaines compétences recueille alors la bénédiction implicite des élus et fonctionnaires de la CU qui, face à l'ampleur de la tâche, ne sont pas mécontents de pouvoir se reposer sur les opérations communales déjà engagées pour « bricoler⁷⁶ » bon an mal an un budget ou un programme d'action présentable. La municipalisation procède donc aussi d'une convergence circonstancielle entre les intérêts des acteurs municipaux et les contraintes pratiques des acteurs communautaires, intéressés pour diverses raisons à ce processus.

Les réflexes municipalistes des nouveaux acteurs communautaires sont également patents lors de la désignation des représentants de la CU dans les institutions où elle est censée désormais prendre la place des communes. Sans que cette intention ne soit jamais clairement énoncée ou codifiée, on

⁷⁴ Sur lequel nous reviendrons dans le quatrième chapitre puisqu'il ne sera véritablement formalisé et institutionnalisé qu'en 1971, sous la présidence d'A. Notebart.

⁷⁵ Extrait du compte-rendu du bureau du 27 septembre 1968.

⁷⁶ Nous employons ici cette notion dans le sens que lui donne P. Garraud (2000 : 86-87) dans ses travaux sur les politiques de l'emploi : « La notion de "bricolage" constitue une image ou une métaphore descriptive, sans aucune connotation péjorative ou dépréciative. Contre toutes les visions par trop rationnelles, elle tend essentiellement à considérer l'action publique comme un ensemble d'activités visant à résoudre certains problèmes "domestiques" (qu'ils soient initialement privés ou publics, dans le cadre des politiques publiques) survenant en fonction d'un calendrier relativement contingent, à la fois programmé et improvisé, en fonction d'urgences mais aussi de disponibilité en temps, au moyen de savoir-faire, de technologies sociales et professionnelles, d'outils plus ou moins appropriés, voire incertains. Elle renvoie à la notion complémentaire de recyclage ».

observe que les anciens représentants au titre des communes sont presque toujours reconduits au titre de la CU, entravant l'émergence d'une logique de représentation communautaire « démunicipalisée ». P. Grémion (1976 : 81) observe le même phénomène de résistance des appartenances institutionnelles antérieurement construites lors des premières réunions des CODER auxquelles il assiste, où « une tendance se manifeste parmi les membres de la commission pour siéger par département ». Il ne suffit donc pas qu'une institution soit créée pour que prévale immédiatement une logique de représentation propre à cette institution, surtout quand elle entre en conflit avec des allégeances et des identités institutionnelles préalablement constituées. Ainsi, lors de la réunion du bureau du 25 juin 1968, quand les vice-présidents sont appelés à désigner les représentants de la CU dans les offices publics de HLM de Lille, Roubaix et Tourcoing devenus désormais offices communautaires⁷⁷, ils proposent spontanément « de confirmer les mandats des représentants désignés précédemment dans chaque office par les conseils municipaux des villes⁷⁸ ». Les membres de la commission du logement de la CU⁷⁹ remarquèrent le paradoxe de cette reconduction à l'identique et ne donnèrent un avis favorable à la proposition du bureau que « sous réserve que les vacances qui surviendraient d'ici à l'expiration des mandats de conseillers municipaux soient comblées par la désignation de représentants appartenant à la commission du logement du conseil de communauté, ce qui permettrait de sortir du cadre strictement communal actuel »⁸⁰. Les vacances survinrent quelques années plus tard, mais la logique de désignation municipale perdura, démontrant une nouvelle fois l'importance de certaines décisions initiales difficiles ensuite à remettre en cause.

De même, lorsqu'il s'agit de désigner les représentants de la CU pour siéger au conseil d'administration du comité d'expansion de la métropole Nord, le bureau confirme les choix municipaux :

« Plusieurs membres du conseil de communauté représentaient déjà leurs villes respectives dans les anciens comités d'études économiques et sociales il s'agit de MM. Camelot, Diligent, Lecocq. Dans ces conditions, le bureau estime opportun de confirmer purement et simplement le mandat de ces trois représentants »⁸¹.

L'autre élément favorable à la reconduction des routines municipales est d'une tout autre nature et découle des conditions de formation des nouveaux services de la CU. D'abord confondus avec ceux de la ville de Lille, ils en ont épousé l'organisation et les méthodes sous la conduite d'anciens fonctionnaires municipaux qui n'ont pas modifié radicalement leurs pratiques une fois la séparation officiellement consommée. Leur socialisation professionnelle municipale les incline à reproduire des façons de faire héritées de leur expérience antérieure. Cette situation n'est pas sans provoquer certains conflits avec de jeunes ingénieurs nouvellement recrutés⁸² qui se montrent davantage prédisposés – par leur biographie et leur position d'*outsiders* – à revendiquer un « changement de méthodes » et une affirmation du rôle de la CU par rapport aux communes. Deux fonctionnaires directeurs de services lors de l'entretien, mais entrés à la CU comme jeunes ingénieurs au service signalisation, font le récit de ces relations parfois tendues avec leurs supérieurs, qui ont perduré jusqu'au milieu des années 1970 :

« – On s'est vite coltiné nos collègues de la voirie. On avait des propositions d'aménagement qu'on refilait à nos collègues, qui étaient organisés de manières très différentes de nous. Pour le moindre carrefour, on ne s'en sortait jamais. Il y avait beaucoup de chefs de services différents »⁸³.

« – La transversalité était peu répandue à l'époque [au début des années 1970]. Il y avait des divisions. Entre la voirie et la signalisation, c'était un peu la guéguerre. Les ingénieurs voirie les plus âgés venaient des villes

⁷⁷ Mais restés divisés en trois organismes distincts déjà sur la pression des élus municipaux qui se sont opposés à la constitution d'un office unique.

⁷⁸ Extrait du compte-rendu de la réunion du bureau du 25/06/1968.

⁷⁹ Davantage intéressés à l'affirmation de leur nouvelle compétence que les maires des grandes villes tout puissants dans les offices.

⁸⁰ Extrait du compte-rendu de la réunion du conseil du 28/06/1968.

⁸¹ Réunion de bureau du 28/10/1968 :

⁸² Notamment recrutés dans des services qui n'existaient pas dans les communes, comme celui de la signalisation. Ces nouveaux services, comme celui de l'informatique un peu plus tard, vont se révéler de véritables creusets de l'affirmation de l'expertise de l'institution communautaire par rapport aux communes et vont fournir à l'institution bon nombre de ses directeurs des années 1980. Nous reviendrons sur ce point dans le prochain chapitre.

⁸³ Entretien n°75.

où ils avaient déjà fait de la voirie. A la signalisation, ce sont beaucoup de jeunes qui ont été recrutés. Il y a eu une sorte de rivalité entre “les anciens et les modernes”. C’était un peu dur. Il y avait beaucoup de méfiance au début. Quand il y a eu le regroupement en une seule direction, ça a été un peu sanglant. Les ingénieurs de la voirie voyaient les jeunes comme des excités »⁸⁴.

Les connivences nouées avec des chefs de services ou des élus dans le cadre des communes ne disparaissent pas non plus du jour au lendemain avec la création de la CU et suscitent parfois des conflits d’allégeance. Ce sont de nouveau les jeunes ingénieurs – c’est-à-dire ceux qui n’ont pas connu d’expérience municipale préalable – qui s’irritent le plus de ces relations officieuses, surtout quand elles participent à la remise en cause de leur propre influence :

« – Une fois, j’ai dit à un maire : “Ecoutez, si votre gars qui travaille encore chez moi continue à faire des trucs comme ça et que vous vous intervenez en commission alors que je ne suis pas présent en commission, je peux dire que je ferais un rapport au président et que je ne me laisserai pas faire”. J’ai dit “ Moi je ne fais pas de politique, je gère une technique, que vous soyez blanc, rouge, noir, je ne veux pas le savoir, je ne fais pas de politique et je n’en ferai jamais. Votre gars, il a intérêt à se tenir à carreau parce que j’arriverai à le coincer”. Il me disait “Mais, tranquillisez-vous”. Je disais “ Non”. Moi je n’admets pas qu’un ouvrier, parce qu’il a des relations particulières et privilégiées avec son maire ou son adjoint me tire dans les pattes après. J’ai dit : “ Moi, je ne me laisserai pas faire”. Et donc, ça c’était en 69... 71. D’ailleurs moi j’en avais tellement marre que j’ai quitté la CU pour aller travailler dans une boîte. Je suis parti travailler en Libye⁸⁵».

« – Aviez vous l’impression que certains agents étaient parasités par des logiques communales au début de la CU ?

– Oui, il y avait des gens qui travaillaient avec leur maire, leur adjoint. En 1969, la direction générale des services voirie avait été créée par le service de la ville de Lille. Il y avait des relations directes entre les contremaîtres [du service signalisation] et le directeur général [du service voirie]. Pendant longtemps, Knaff [l’interviewé précédent, alors ingénieur au service signalisation] et moi avions tort. On a mis du temps à imposer notre organisation⁸⁶».

La socialisation communale de nombreux agents communautaires a donc pu entraver de diverses manières l’affirmation d’une bureaucratie exclusivement dévouée à la CU et professionnellement intéressée à l’affirmation de son autonomie.

Beaucoup d’éléments, liés au contexte d’incertitude et à la prégnance de l’héritage municipal de diverses manières, contribuent donc – de façon souvent involontaire⁸⁷ – à relativiser l’autonomie d’action et de décision putative des fonctionnaires communautaires. La faiblesse initiale de la CU et ses difficultés à répondre rapidement aux sollicitations des mairies ne contribuèrent pas à l’effacement de ces dernières à son profit, bien au contraire.

4. Les effets cumulatifs de la faiblesse

Les conditions de mise en place de la CU l’empêchent quasiment de fonctionner durant sa première année d’existence. Cette situation de carence de fait est étayée par de nombreux documents qui mentionnent tous des retards importants dans la réalisation du budget d’équipement. Ainsi, lors d’une réunion à la direction générale des collectivités locales du ministère de l’Intérieur consacrée au bilan des CU après un an de fonctionnement, les membres présents déplorent que seuls 10% du budget d’investissement de 1968 ont été mandatés au 25 février 1969⁸⁸. Dans certains domaines, comme l’entretien de la voirie, le transfert des services s’est accompagné d’un arrêt presque total de l’activité, si l’on en croit le rapport de la mission d’enquête de l’IGA (1971 :18) qui signale que les adjudications en la matière n’ont véritablement repris qu’à partir de 1970.

Face à cette situation, les communes sont incitées à continuer à agir pour pallier la déficience communautaire, même dans des domaines qui lui ont été transférés au premier janvier 1968, et donc à garder des moyens d’actions entretenant de la sorte la faiblesse communautaire. Cette propension des

⁸⁴ Entretien n°97.

⁸⁵ Entretien n°45.

⁸⁶ Entretien n°75.

⁸⁷ Nous aborderons dans la prochaine sous-section les stratégies de résistance davantage délibérées de la part des acteurs municipaux.

⁸⁸ Compte-rendu de la réunion du 5/03/69 à la DGCL sur le bilan d’une année de fonctionnement des CU ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 19770375, art 53.

communes à se substituer à la CU est d'autant plus marquée dans les domaines à forte visibilité comme la voirie, que les habitants continuent de tenir la commune pour responsable des dysfonctionnements, en dépit du changement institutionnel intervenu. *Apparaît ici l'un des facteurs décisifs de la résistance des institutions municipales au changement : la faible élasticité des attentes de rôles des habitants aux évolutions juridiques – ou en tout cas le décalage temporel avec lequel se produit cet ajustement.* Dans leur rapport (1971), les inspecteurs de l'IGA fournissent ainsi de nombreux exemples de services municipaux qui continuent à intervenir dans des domaines pourtant transférés, au nom d'arguments souvent proches de ceux du secrétaire général de la ville de Tourcoing :

« Comment voulez vous que la CU assure l'entretien de la voirie mieux qu'une municipalité ? Il y a des trous partout. Pour les boucher, il faut faire venir des gens de Lille ou de Roubaix. On téléphone à la CU, on vient 15 jours après. On a mis en avant, pour justifier ce transfert de compétence le cas des petites communes qui ont trop peu de personnel pour l'entretenir. Cet argument ne vaut pas dans le cas d'une ville de 100 000 habitants. *En fait, on est obligé de tricher, l'entretien est fait par nos propres moyens, sur le budget d'entretien de nos voies privées* »⁸⁹.

L'incapacité de la CU à exercer ses compétences alimente ainsi un cercle vicieux, incitant d'autant moins les acteurs municipaux à lui abandonner leurs ressources ou à coopérer avec elle que cette dernière se montre incapable de satisfaire leurs besoins. Dans un premier temps, devant l'amoncellement de demandes d'interventions auxquelles ils ne peuvent répondre et pour ne pas entraîner un arrêt brutal de l'action publique locale dont on ne manquerait pas de les rendre responsables, les acteurs de la CU doivent se résoudre à laisser agir les communes⁹⁰, les assurant qu'elles seraient remboursées *a posteriori* des actions entreprises sur les compétences communautaires. Une nouvelle fois, le rapport de la mission d'enquête de l'IGA (1971 : 17) est précieux pour comprendre ce processus d'auto-dessalement de la CU :

« La règle du transfert total et immédiat pur et simple, *dans tous les domaines comportant exécutions de travaux relève de la théorie.* S'agissant des travaux entrepris ou décidés par les communes avant le transfert et relevant des domaines transférés, l'administration communautaire s'est trouvée devant un énorme amoncellement de dossiers réunis à la préfecture et dont il est immédiatement apparu qu'ils ne pouvaient être exploités, tant en raison de l'hétérogénéité que des inexactitudes des éléments fournis par les 89 communes. La solution a consisté à décider, en mars 1968, de laisser aux communes le soin de savoir si elles poursuivraient elles-mêmes les travaux entrepris, la CU acquiesçant d'avance à leur choix et n'ayant plus dès lors à connaître que des travaux que les conseils municipaux décideraient de transférer – il y en a eu fort peu. Sans doute cette solution était-elle contraire à la loi, mais il était pratiquement impossible d'agir autrement ».

Une telle délégation aura de coûteuses conséquences pour le budget de la CU⁹¹. Les juristes qui se penchent sur le berceau de la nouvelle institution, à l'instar de René Seynave dans sa thèse de droit public (1970 : 230), ne manquent pas de souligner les risques juridiques d'une telle situation, dans laquelle des décisions continuent d'être prises et mises en œuvre par des institutions qui ne sont, formellement et juridiquement, plus compétentes pour le faire :

« [...] Une autorité compétente ne peut couvrir *a posteriori* un acte pris par une autorité incompétente par une simple ratification. [...] Toute décision à effet rétroactif est illégale, elle ne saurait couvrir une série d'actes administratifs entachés d'incompétence, qui n'est qu'une cause d'illégalité. [...] Sans nul doute la difficulté de la période de mise en place a entraîné, *volens nolens*, des prises de décisions par une autorité incompétente pour les prendre, soit de la part des communes, soit de la part de la CU. Il n'est pas certain que ces décisions seraient annulées si elles étaient déférées au juge administratif. Celui-ci, constatant le vide juridique qui a résulté du bouleversement considérable et très comparable dans ses effets à une période de troubles, pourrait peut être appliquer la "théorie du fonctionnaire de fait", qui n'est qu'un des aspects de la théorie des circonstances exceptionnelles. Ce serait là une juste appréciation de la réalité faite d'incertitudes, de

⁸⁹ Extrait du rapport de l'IGA sur les CU (1971 : 21).

⁹⁰ René Seynave (1970 : 391) écrit en ce sens : « La CU a décidé par une délibération du 14 février 1969 d'autoriser d'une façon générale les communes à poursuivre toutes les opérations décidées, qu'elles aient ou non fait l'objet d'un commencement d'exécution. *Ce renversement de l'initiative était la seule solution pour sortir du blocage le système et éviter à des administrations déjà surchargées un poids énorme de travail inutile.* Les administrateurs se sont dits que s'ils ne poursuivaient pas eux-mêmes les opérations décidées, elles allaient se trouver stérilisées pendant plusieurs mois, un an peut-être et que ce serait eux qui en porteraient le poids de l'impopularité auprès de leurs concitoyens. C'est pourquoi, un nombre infime d'opérations décidées ont été transférées par les communes de la CU ; mis à part quelques très grosses opérations de voirie ».

⁹¹ Cf. section suivante.

tâtonnements, d'improvisation où se sont trouvés plongés les 89 communes de Lille et la communauté urbaine, qui ne disposait d'aucune structure de coordination ».

L'auteur se montre néanmoins d'autant plus compréhensif et soucieux de justifier ces arrangements avec la règle – invoquant les circonstances exceptionnelles de la mise en place – qu'il en fut aussi l'acteur.

Pour certaines communes, la tentation est d'autant plus grande de garder du personnel – voire de reconstituer des embryons des services transférés dans les grandes villes – qu'elles continuent d'être impliquées *de facto* dans ces actions, suppléant la déficience communautaire. M. Castelain (1971 : 276-278) note ainsi que « les communes n'ont pas transféré tout le personnel employé aux attributions qui désormais leur échappent » et qu' « une fraction du personnel voirie a été maintenue dans les communes pour s'occuper du nettoyage, de l'entretien de la voirie non encore classée ». Il relève ensuite que « dans l'année qui a suivi les transferts, la ville de Lille a recruté un nombre important d'adjoints techniques et d'ingénieurs pour ses services techniques », affirmation confirmée par l'un de nos interviewés, alors technicien au service de la voirie :

« Quand on a quitté Lille, on pensait qu'il n'y aurait plus de services techniques. On pensait que les gens qui étaient restés n'auraient plus rien à faire. On s'est dit, si on reste là, on n'a aucun avenir. Il leur restait très peu de compétences. On ne voyait pas trop d'avenir aux techniciens alors que dans les faits, les villes ont recréé des services techniques qui sont redevenus nos interlocuteurs. On a retrouvé des services voirie dans les villes »⁹².

La tentation de régulariser juridiquement cette municipalisation de fait, se traduit par ailleurs dans la proposition récurrente de certains conseillers communautaires de recourir davantage à l'article 13 de la loi de 1966⁹³, qui permet à la CU, moyennant convention, de déléguer temporairement l'exercice de certaines de ses compétences aux communes⁹⁴.

L'incapacité de la nouvelle structure à exercer effectivement ses compétences légitime donc la contestation progressive de son rôle par les communes et alimente les revendications de restriction de son champ d'action, comme ce fut notamment le cas en matière de voirie⁹⁵. Lors du conseil du 13 mai 1969, le vice-président chargé de cette compétence doit s'employer pour convaincre les élus de ne pas exclure les trottoirs du champ d'intervention communautaire, comme ils en ont majoritairement exprimé les souhaits au sein de la commission voirie :

« Le bureau a donné un avis favorable pour la prise en charge des trottoirs par la CU mais la 6ème commission a souhaité en retarder l'application, jusqu'au moment où le personnel sera en nombre suffisant. La commission, composée notamment de maires et de représentants de petites et moyennes communes a éprouvé une émotion légitime à la pensée que les trottoirs pourraient être négligés en raison de l'insuffisance technique apparente et provisoire du service de la voirie. [...] Il y a eu depuis la création de la CU des difficultés que nous avons rappelées. Nous sommes aujourd'hui au 18ème mois de l'existence de la CU, c'est peu, et si les dirigeants des villes ont eu peu à peu l'esprit communautaire, nous l'aurons encore plus dans cet hôtel de CU [le conseil se réunit pour la première fois dans le nouvel hôtel de communauté]. Je pense que nous avons rencontré auprès des maires des réticences fondées et légitimes parce qu'il est toujours naturel de défendre les compétences que l'on se voit arracher par la loi, les biens qui sont transférés gratuitement et le personnel muté dans des conditions inhabituelles. Les services de voirie ne sont pas encore suffisamment étoffés, ils n'ont pas obtenu les transferts complets en matériel et en personnel. C'est pourquoi nous pouvons considérer qu'ils sont partis de zéro. Ils ont fait un gros effort. Ce serait aller à l'encontre de l'esprit communautaire, de l'existence de cette communauté que de revenir sur ce transfert légal de la voirie en matière de trottoirs et de parcs de stationnement. [...] Je connais vos réticences mais je crois que c'est là, évidemment, une marche en avant de la communauté. Il est impensable que cette dernière démissionne en

⁹² Entretien n°80.

⁹³ Lors des conseils du 17 mai et du 30 septembre 1968, plusieurs conseillers communautaires interviennent ainsi en faveur d'une application plus systématique de l'article 13, suscitant des débats entre les élus pour savoir si cette disposition devait être transitoire ou non.

⁹⁴ Averti du recours de plus en plus fréquent des maires à l'article 13 et craignant que celui-ci soit utilisé exclusivement pour restituer contractuellement aux communes la maîtrise d'ouvrage dans certains domaines transférés, le ministère adressa aux préfets la circulaire du 17/06/1969, précisant que des conventions pourraient bien être passées en vertu de l'article 13, mais seulement quand elles aboutissaient à confier des maîtrises d'ouvrage supplémentaires à la communauté et non l'inverse.

⁹⁵ Les débats sur l'élaboration d'une doctrine communautaire en la matière (Cf. *supra*) ont donc bien entendu directement à voir avec ses enjeux pratiques pour les acteurs concernés et non pas avec une quelconque querelle « scholastique » (Bourdieu 1997) sur la logique interne ou la cohérence juridique des interprétations retenues.

matière de trottoirs et les services techniques vont soumettre au bureau et au conseil de CU des programmes financiers et techniques pour l'application de cette politique. La CU prendra tous les moyens nécessaires pour la mettre en oeuvre dans les délais avec la meilleure volonté et le désir de donner satisfaction à tous les membres de la CU⁹⁶ ».

Le bel édifice réformateur et ses prévisions d'économies d'échelle et de mutualisation des charges s'effondrent donc tel un château de cartes sous l'effet de l'impuissance communautaire des débuts, alimentant la réticence des communes à lui abandonner l'exercice des compétences transférées et à supprimer du personnel dans les services concernés⁹⁷. Ce n'est pourtant pas le seul domaine où les premiers résultats de la réforme entrent en contradiction avec ses objectifs revendiqués.

Section 2. Les premiers résultats paradoxaux de la réforme

Si l'on parle ici de résultats paradoxaux, ce n'est pas en vertu d'une quelconque finalité posée *a priori* sur le sens de l'institutionnalisation de la CU mais bien au regard des attendus et des projections initiales des réformateurs sur les effets de l'administration à deux niveaux. L'accroissement des dépenses de personnel, la reconduction des routines municipales sont autant de conséquences inattendues qui viennent contredire leurs desseins. Jusqu'à présent, nous nous sommes plutôt concentrés sur des dynamiques de municipalisation non-intentionnelles de l'institution communautaire, qui résultent des contraintes d'action des acteurs communautaires confrontés à la mise en place de la CU plus que d'une volonté délibérée de limiter son influence.

Nous allons maintenant poursuivre cette exploration de la création de la CU, en essayant d'analyser ses conséquences pour les autres acteurs de l'espace local, et en particulier les communes. Dans le prolongement de nos observations précédentes, il apparaît que la faiblesse de la CU et certaines ambiguïtés quant à la définition de son rôle ont rendu celle-ci rapidement dépendante d'institutions qu'elle avait pourtant vocation à « coiffer » ou à remplacer. Dans de nombreux domaines où la décision devait être « partagée », les anciennes structures ne tardèrent pas à reprendre le dessus sur la nouvelle, démontrant derechef les limites d'une approche fonctionnaliste de la répartition des compétences, aveugle aux contraintes pratiques et sourde aux controverses qui la définissent.

Le paradoxe de la réforme atteint son comble quand, comme nous le montrerons, elle aboutit à renforcer les capacités d'action et d'investissement des communes au détriment des politiques d'agglomération au nom desquelles elle fut pourtant lancée.

Enfin, le dernier aspect – déjà esquissé plus haut mais sur lequel nous reviendrons plus amplement ici – concerne l'organisation politique de la nouvelle institution en tant que lieu privilégié des arrangements pragmatiques entre maires. Les premiers instants de la vie politique de l'institution constituent en effet un moment privilégié pour observer le processus de mise en ordre de l'assemblée déjà en germe lors de sa préparation, qui s'apparente ici à une mise en sourdine des clivages partisans, avec pour catalyseur la neutralisation de certains objectifs de la réforme et la reconnaissance de la prééminence communale.

A. Une institution dépendante

Nous avons essayé de montrer dans le premier chapitre qu'il n'avait jamais été dans les intentions des groupes réformateurs de créer des CU autonomes jusqu'à pouvoir s'affranchir des objectifs fixés par le Plan. Dans une large mesure, le renforcement de l'intercommunalité fut même conçu comme une redéfinition des conditions d'exercice de la tutelle afin de la rendre plus « efficace » et adaptée aux nouveaux enjeux de la planification urbaine et économique. Les années qui suivent l'installation de la CU de Lille ne témoignent d'ailleurs d'aucune volonté particulière des

⁹⁶ Extrait du compte-rendu du conseil du 13/05/1969.

⁹⁷ Résultat, une brusque augmentation des effectifs de fonctionnaires dans l'agglomération et une progression de plus de 50% des frais de personnel entre 1968 et 1969, qui passent de 118 à 178 millions de francs (Castelain 1971 : 278).

administrations centrales de lui abandonner leur rôle⁹⁸. Là où les réformateurs gouvernementaux attendaient une autonomisation de la CU, c'était d'abord par rapport aux communes, dans l'espoir qu'elles se substituent progressivement à ces dernières comme interlocuteur privilégié des administrations centrales et déconcentrées. C'est pourtant un tout autre scénario qui s'écrit dans ces premières années, où les communes continuent de jouer les premiers rôles.

1. Le rôle incontournable des communes

On a déjà évoqué à plusieurs reprises la réticence des représentants des communes à abandonner à la CU la maîtrise d'ouvrage d'opérations déjà lancées, qu'elles avaient en quelque sorte historiquement « préemptées »⁹⁹. Ainsi, lors des premiers mois de fonctionnement de la CU, les interventions de conseillers communautaires/maires pour réclamer la prolongation provisoire de la conduite municipale d'opérations déjà lancées mais normalement transférées sont fréquentes.

Où la revendication d'une commune de garder la maîtrise d'ouvrage d'un chantier d'équipement entraîne un débat au sein du conseil sur la « doctrine » communautaire

G. Haesebroeck [maire SFIO d'Armentières et vice-président chargé de l'eau, de l'assainissement et des ordures ménagères. Il intervient à la place du vice-président compétent absent] : « [...] La maîtrise d'ouvrage était initialement assurée par la ville de Tourcoing qui demande que cela soit maintenu pour ce chantier.

A. Notebart [maire SFIO de Lomme et vice-président chargé de l'urbanisme] : Je ne vois pas d'inconvénient à ce qu'on laisse la maîtrise de l'ouvrage à des communes, quelles qu'elles soient, mais le problème sur le plan financier se pose de façon différente. Dans le cas d'un dépassement de crédits, qui supportera la différence, la commune ou la CU ? [...] Va-t-on mettre le pied dans l'étrier et prendre l'engagement de payer les extensions des centres d'enseignement technique (CET) ? Si oui pourquoi les CET seuls et pas le reste ?

V. Provo [maire SFIO de Roubaix et vice-président chargé des finances] : Je crois qu'il s'écoulera beaucoup de temps avant que l'on ait pu élaborer une doctrine et je comprends bien le souci de notre collègue Notebart, lorsqu'il dit que, si toutes les communes deviennent maîtresses de l'ouvrage, cela coûtera plus cher à la communauté. Elles seront, en effet tentées d'effectuer des dépassements de crédits. J'estime toutefois que chaque cas devra être étudié et que la doctrine ne pourra être établie aussi facilement qu'on ose l'espérer.

A. Notebart : La doctrine du ministère est simple. Il n'appartient pas à la CU de prendre en charge les extensions de CET.

M. Florin [adjoint au maire « centriste » de Tourcoing] : Il est certain, comme le dit M. Provo, que nous aurons à élaborer une doctrine, mais le fait est que la CU a été créée au moment où la plupart des communes avaient déjà engagé des travaux, ce qui nous amène et nous amènera encore pendant quelques années à trancher des situations, non pas en fonction d'une doctrine que nous désirons élaborer, mais en fonction de situations particulières, de situations de fait. Je crois que la situation du CET de Tourcoing est une situation particulière que nous devons considérer [...] Je voudrais faire remarquer que lors d'une première réunion du conseil, M. Haesebroeck [vice-président communautaire et maire SFIO d'Armentières] a fait un plaidoyer chaleureux, à propos d'une zone industrielle ou un aménagement de zone industrielle, en priant de prendre au compte de la CU, une opération qui n'était pas obligatoire. Je veux mettre en garde la communauté. Tout d'abord, il n'est pas écrit que nous ferons des dépassements de crédits, ensuite, nous risquons de retarder les travaux de ce CET et ce sont autant d'ouvriers qualifiés que nous n'aurons pas formés, que nous aurons laissés un an à l'abandon, à cause de formalités administratives¹⁰⁰».

Dans l'extrait cité, on voit comment la CU est en quelque sorte mise devant le fait accompli, avant même d'avoir pu déterminer si l'équipement réalisé en son nom par la commune relevait véritablement de ses compétences. L'évocation par l'élu tourquennois d'un « précédent armentierois » constitue un autre ressort bien connu des dynamiques d'institutionnalisation de nouvelles normes (Dammame 1992).

⁹⁸ Nous verrons par exemple plus loin que la décision de créer d'une ville nouvelle à l'est de Lille et un établissement public d'aménagement à cette fin furent prises par la DATAR et l'Équipement, sans réelle consultation des élus locaux et de la CU pourtant déjà en place à ce moment.

⁹⁹ Nous empruntons cet usage métaphorique du terme de « préemption » à Paul Pierson et Stephan Leibfried (1992 : 22-25). Dans leurs travaux sur l'intégration européenne, ces auteurs qualifient ainsi le processus selon lequel de nombreux domaines qui devraient relever de l'action de l'UE en vertu de la répartition des compétences sont en fait difficiles à saisir pour celle-ci, dans la mesure où ils ont longtemps été exercés par les Etats membres et où ces derniers ont accumulé de nombreuses décisions difficiles à remettre en cause et qui délimitent le plus souvent l'espace des choix possibles.

¹⁰⁰ Extrait du compte-rendu du conseil du 15/11/1968.

Plus généralement, les communes rechignent à passer la main dans des domaines où elles étaient auparavant actives et où la visibilité de leur action est forte, comme c'est le cas en matière de voirie ou d'équipements publics. Un ancien directeur de la voirie, entré à la CU en 1968, nous décrit en entretien les difficultés rencontrées pour faire accepter aux communes le changement d'autorité et les concessions souvent nécessaires pour se faire accepter :

« À Tourcoing¹⁰¹, c'était le refus carrément. Le refus de collaboration. Alors c'est pas difficile, je leur disais : "Vous voulez pas ? Moi j'ai une mission à remplir, j'ai pris rendez vous avec le Secrétaire général ". Lui me renvoyait sur l'adjoint, il me disait : "Vos orientations, je ne peux pas y aller comme cela, vous vous rendez compte que vous êtes en train de tout bousculer". J'ai dit : "Je ne bouscule rien du tout, il s'agit d'un établissement de coopération intercommunale, vous ne voulez pas, mais moi je fais mon boulot !". Et donc, j'ai rencontré les maires et je leur ai expliqué. Je leur ai dit de toute façon il n'y aura aucun plan qui sortira sans qu'il n'y ait des allers-retours entre vous, vos services et la communauté. J'ai dit ce ne sera pas un ingénieur qui décidera. J'ai dit que ce serait une collaboration entre les villes et la CU¹⁰² ».

Nous avons vu précédemment que le choix du gouvernement de ne pas remettre en cause l'existence des communes l'avait souvent conduit à ne pas trancher, répartissant l'exercice des compétences entre la CU et les communes pour ne pas complètement dessaisir ces dernières. Les conséquences de ces compromis ne vont pas tarder à se faire sentir, toujours au détriment de l'établissement public.

Les maires s'appuient en effet sur les fragments de compétence qui leur restent pour redevenir incontournables dans le processus de décision de nombreuses compétences transférées. La confirmation de leur pouvoir de police constitue ainsi la brèche essentielle à travers laquelle ils s'engouffrent pour imposer à la CU de recueillir leur consentement préalable avant toute opération sur le domaine public municipal, sur lequel ils restent seuls autorisés à prendre des arrêtés en matière de circulation ou d'occupation de voirie. René Seynave souligne à raison dans sa thèse (1971 : 313) que « l'absence de transfert des pouvoirs de police au président de la CU prend l'allure d'un véritable frein à l'exercice de la mission confiée à l'établissement public », contraignant la CU à négocier au coup par coup, avec les maires de chaque commune, ses programmes de voirie. L'interviewé précédemment cité fait spontanément référence au poids de cette contrainte et à ses conséquences pratiques :

« [...] On m'a demandé ce qui m'intéressait. Alors moi j'ai dit : ce qui m'intéresse, c'est de pouvoir créer. Ils m'ont dit : "on est obligé de créer un service de signalisation". Dès le départ est apparue une difficulté : la difficulté c'était que la signalisation était du ressort des compétences communautaires mais que les pouvoirs de police relevaient du maire. [...] Chaque fois qu'il fallait prendre une décision pour un itinéraire ou un arrêt d'autobus, il nous fallait avoir un arrêté du maire. Donc il fallait prendre son bâton de pèlerin pour expliquer au maire que la CU voulait développer les transports en commun et donc faire des itinéraires d'autobus¹⁰³ ».

On pourrait faire le même constat en matière d'aménagement et d'urbanisme. Cette fois-ci, c'est le maintien de la compétence du maire dans la délivrance des permis de construire qui lui confère un véritable « droit de veto » sur les initiatives communautaires et fait de la recherche de son accord la condition préalable à toute décision.

Les maires cherchent d'autant plus à neutraliser les effets des transferts de compétences quand ils semblent susceptibles de remettre en cause leur mainmise sur des ressources dont l'attribution conditionne leur légitimité mayorale et leur capacité à nouer ou à entretenir des relations de clientèle avec la population. C'est particulièrement le cas en matière d'attribution de logements (Bourgeois 1996) ou de marchés publics.

Ainsi, l'article 4 de la loi de décembre 1966 prévoyait le transfert aux CU des services du logement et des organismes HLM. Cette compétence fut pourtant très rapidement réappropriée par les maires et n'a jamais été – jusqu'à aujourd'hui – véritablement exercée par l'institution intercommunale. Nous avons déjà eu l'occasion de dire quelques mots sur la logique municipale qui a prévalu dans la nomination des représentants de la CU dans les conseils des offices. La réappropriation

¹⁰¹ Même si cette commune fut loin d'être la seule dans ce cas, ce n'est bien entendu pas complètement un hasard si dans ces deux exemples successifs, c'est la commune de Tourcoing qui apparaît réfractaire aux velléités d'intervention communautaires. Rappelons que le maire de Tourcoing fut l'un des plus hostiles vis-à-vis de la CU et que c'est dans ce secteur que l'organisation intercommunale était la plus poussée avant la création de la CU. Voir *supra*.

¹⁰² Entretien n°45.

¹⁰³ *Ibidem*.

« informelle » de la compétence logement par les élus municipaux s'observe pourtant de façon encore plus éloquente dans la municipalisation de la compétence d'attribution, la plus décisive de toute aux yeux des maires. Amenée à garantir les emprunts des organismes HLM contractés pour les opérations de construction, la CU reçoit en contrepartie le droit d'en attribuer 20%. Sous la pression des maires/conseillers communautaires, celle-ci se dessaisit pourtant immédiatement de ce droit au profit des communes, selon un mécanisme de rétrocession informelle posé lors d'une réunion du bureau du 28 juin 1968 :

« La 8ème commission [chargée du logement] a proposé que le contrat de garantie contienne une clause de réservation de 20% de logements construits au profit de la commune sur laquelle sont implantés les logements. Cette réservation ne peut être prévue dans le contrat qu'au bénéfice de la collectivité qui garantit l'emprunt, ici la CU. Le bureau propose de consulter les maires des communes intéressées et de les inviter à fournir, le moment venu, la liste de leurs candidats éventuels¹⁰⁴ ».

Cet exemple est significatif de l'écart entre la compétence formellement transférée et les conditions de son exercice, qui conduisent à en neutraliser complètement la portée.

On observe des velléités assez similaires en matière d'attribution de marchés publics. Ici également, la création de la CU menace de remettre en cause le rôle des élus municipaux et les transactions nouées avec certaines entreprises locales, jusqu'alors bénéficiaires des marchés. Une délibération concernant l'attribution d'un marché suscite un débat en conseil de communauté, qui révèle une nouvelle fois les procédés informels de neutralisation des effets de la réforme, ici l'allotissement des marchés communautaires pour contourner les effets de la centralisation communautaire de la commande publique :

« **M. Carlier** [maire CNI de La Bassée] : « Vous le savez, jusqu'à présent, les maires avaient la faculté d'attribuer, chacun selon sa méthode, des travaux ou commandes aux entrepreneurs et commerçants de sa localité. Désormais, pour tout ce qui relève de la communauté, il va de soi que celle-ci va passer des marchés de travaux et des commandes d'ensemble qui pourraient gravement léser nos entreprises et nos commerçants locaux. Nous connaissons les difficultés devant lesquelles se trouvent nos petites et moyennes communes et je pense qu'il n'y a pas lieu d'en ajouter en leur supprimant ce qui constituait une grande partie des activités. [...] Aussi je demande que les méthodes employées jusqu'alors soient maintenues après accord, bien sûr avec les services intéressés, ou suivant les modalités à fixer.

M. Haesebroeck [maire SFIO d'Armentières, vice-président chargé de l'eau, de l'assainissement et des ordures ménagères] : Je crois que nous essaierons dans la mesure des possibilités de donner satisfaction à ce que souhaite notre collègue, car il est vrai que certaines petites entreprises s'étaient modernisées pour faire face à ce que nous leur demandions. Il faut dire aussi qu'elles sont souvent moins chères que la société concessionnaire¹⁰⁵ ».

Loin de s'affaiblir avec la création de la CU, les maires s'appuient sur les prérogatives que la loi leur a laissées et sur leur présence au conseil de communauté pour réaffirmer leur rôle et s'assurer de rester incontournables dans toutes les décisions communautaires qui concernent leur commune.

2. Le recours indispensable aux services de l'État

Les difficultés de mise en place de la CU contribuent également lors des premières années à accroître sa dépendance technique vis-à-vis des services extérieurs de l'État. Avant la création de l'établissement public intercommunal, seules une dizaine de communes (les plus importantes) disposaient d'un service de voirie. Pour les 79 restantes, l'entretien et la réalisation de travaux neufs dépendaient des services des Ponts et chaussées, devenus services de l'Équipement à partir de 1966¹⁰⁶. Cette situation va perdurer jusqu'en 1975¹⁰⁷, faute pour la CU de disposer des moyens nécessaires pour réaliser l'entretien¹⁰⁸ à la place des communes et des services de la DDE¹⁰⁹. Un décret, anticipant

¹⁰⁴ Extrait du compte-rendu de la réunion du bureau du 28/06/1968.

¹⁰⁵ Extrait du compte-rendu du conseil du 14/02/1969.

¹⁰⁶ Année lors de laquelle est créé un grand ministère de l'Équipement regroupant les anciens ministères des travaux publics et des transports et celui de la reconstruction.

¹⁰⁷ Date à laquelle le service voirie passe de deux à six divisions pour pouvoir couvrir l'ensemble du territoire communautaire.

¹⁰⁸ Un fonctionnaire de la voirie de l'époque explique ainsi que les services communautaires auront tendance à privilégier, pour commencer, la réalisation d'opérations nouvelles plutôt que l'entretien qui demande plus de moyens : « Un chantier, on isole, c'est plus facile. Pour l'entretien, c'est plus difficile, il faut une connaissance du patrimoine.

tardivement les difficultés communautaires, est d'ailleurs publié le 27 novembre 1967, qui autorise la communauté à faire appel au concours de techniciens privés ou des services de l'État. C'est d'ailleurs ce qu'elle va faire pour toutes les communes qui ne disposaient pas de services voirie, représentant selon René Seynave (1971 : 304) près de 2/3 de la surface totale à entretenir¹¹⁰.

Cette situation perdure dans la mesure où aucun des acteurs en présence – pour des raisons diverses – ne trouve intérêt à la dénoncer : ni les services communautaires débordés, ni les petites communes qui y trouvent un meilleur service¹¹¹, ni *a fortiori* les services de l'Équipement pour les multiples raisons déjà évoquées. En ce qui concerne les grandes opérations de voirie (voies nationales et voies rapides), elles restent du ressort des services de l'État, qui ne se privent pas de solliciter la participation financière contrainte de la CU, par le biais des « fonds de concours ». Ces derniers, bien qu'ils amputent significativement son budget d'investissement¹¹², ne confèrent à l'établissement public aucun droit de regard et d'amendement sur la définition et la conduite des opérations¹¹³.

En matière de réalisation des collèges et lycées, la situation est presque similaire. La CU est appelée à financer des équipements dont les critères d'implantation lui échappent en grande partie¹¹⁴.

Lors de ces premières années, la dépendance des services communautaires à l'égard de l'expertise technique de l'État est grande. Toutes les études disponibles à l'échelle de l'agglomération ont été réalisées par ses services, que ce soit en matière de circulation¹¹⁵ ou d'aménagement urbain, et les fonctionnaires communautaires ne sont pas encore en mesure de produire leur propre expertise, comme cela deviendra progressivement le cas à partir des années 1970. L'atelier d'urbanisme, créé juste avant l'installation de la CU puis intégré à celle-ci, est alors majoritairement composé de fonctionnaires de l'Équipement mis à disposition. La plupart participèrent en tant qu'agents de l'État aux premières études du schéma de structure (dans le cadre du programme de modernisation et d'équipement), document qui servit de trame au schéma directeur de l'agglomération lilloise, rendu obligatoire par la loi d'orientation foncière de 1967. Les grands traits de ce document de planification majeur furent donc élaborés avant même que la CU ne soit officiellement en place, cette dernière ne pouvant dès lors que reprendre à son compte des options déjà largement définies¹¹⁶.

Les travaux d'entretien ont été repris dans un second temps. Il y a eu un étoffement progressif des services communautaires. Au départ, il n'y avait rien, avec un territoire vaste ». Extrait de l'entretien n°80.

¹⁰⁹ Ce dont se satisfont pleinement ces derniers réticents à abandonner leur activité dans les communes, valorisante et lucrative. A la suite des travaux de Pierre Grémion (1976) ou de Jean-Claude Thoenig (1987[1973]), il faut rappeler que les ingénieurs des travaux publics de l'Équipement ont un rôle d'autant plus important dans les petites communes que leur expertise n'y est pas contestée. D'autre part, ils tirent une partie substantielle de leurs revenus annuels des « primes techniques », calculées en fonction des travaux réalisés pendant l'année.

¹¹⁰ On perçoit ici l'un des effets pervers du choix d'un périmètre communautaire étendu (Cf. *supra*), limitant la capacité de la nouvelle institution à se saisir pleinement de ses compétences. « Qui trop embrasse, mal étreint » résume Marcel Castelain à ce sujet (1971 : 134).

¹¹¹ Lors du conseil du 17/05/1968, un maire d'une petite commune interroge ainsi : « Les petites et moyennes communes n'ont pas de services techniques à leur disposition comme les grandes communes. Pour présenter des dossiers bien étudiés nous avons besoin des services des Ponts et chaussées. Sera-t-il nécessaire de solliciter chaque fois, de la CU, l'autorisation préalable de faire effectuer ces études pour que celle-ci paie les honoraires correspondants des Ponts et chaussées ? »

¹¹² Pour l'année 1968, le budget primitif prévoit 7 millions de Francs pour les fonds de concours alors que 10 millions de Francs sont programmés pour les crédits de voirie communautaires. Les années suivantes, la part des fonds de concours oscille entre 20 et 30% du budget primitif voirie (en sachant que ce dernier, à la différence des fonds de concours, est rarement entièrement consommé). Source : délibérations budgétaires de la CUDL.

¹¹³ Si les services de l'État vont prendre l'habitude de consulter l'institution communautaire, ils ne sont pas tenus de suivre son avis.

¹¹⁴ Ainsi, lors d'une réunion de bureau, le 19/02/1968, les élus se plaignent de cette situation : « La 7^{ème} commission a émis le vœu de ne plus se trouver, comme cette année, dans l'obligation d'admettre, sans aucune discussion, le programme établi en dehors de l'administration communautaire mais d'être appelée à participer avec l'académie à l'élaboration de ces programmes ». Extrait du compte-rendu.

¹¹⁵ Par le bureau régional de la circulation qui dépend du Centre d'études techniques de l'Équipement.

¹¹⁶ La chronologie de l'adoption du premier schéma directeur – qui sera remis en cause quelques années plus tard au moment de sa traduction dans les plans d'occupation des sols – en dit beaucoup sur le dessaisissement de fait des services communautaires et des élus dans son élaboration. Dès mai 1969, un « livre blanc » intitulé « construire une métropole » est présenté aux élus comme préfiguration du schéma directeur. Le 20 octobre 1969, un rapport de

Enfin, l'opération majeure d'urbanisme pour l'agglomération lilloise à la fin des années 1960 – à savoir le projet de création d'une ville nouvelle à l'est de Lille – est lancée en dehors de la CU et aboutit à la création d'un établissement public sur lequel elle n'aura son mot à dire qu'une fois le coup parti. C'est l'ensemble de ces éléments qui font dire à René Seynave (1970 : 414) :

« Les compétences de la CU sont d'une importance capitale pour la vie des habitants, particulièrement en matière d'urbanisme. Mais les organes du ministère de l'Équipement et l'agence d'urbanisme sont là, toujours présents et intégrés même à la communauté, qui par leur technicité et leurs moyens, tendent au besoin de l'intérieur à imposer leurs vues en matière de Plan. De même, les services des Ponts et chaussées imposent leurs décisions pour le tracé des voies principales et indirectement secondaires ».

A la différence du rôle persistant des communes, nous verrons cependant dans notre seconde partie que cette dépendance vis-à-vis des services de l'État ne dura que quelques années, le temps que la CU soit en mesure de renforcer son administration et ses propres moyens d'expertise.

3. L'unification de la gestion par les délégations de service public

Il est souvent admis, notamment à la suite des travaux précurseurs en la matière de Dominique Lorrain (1995), que les années 1980 furent celles d'un « changement silencieux » en France, à l'occasion duquel de grands opérateurs privés se sont imposés presque partout à la tête des grands services urbains de gestion de l'eau, des déchets ou encore des transports. Sans remettre en cause cette chronologie, qui se manifeste à travers la croissance et la concentration sans précédents de quelques grands groupes (CGE, Lyonnaise des Eaux, Bouygues, etc.) et dans leur conquête de nombreux marchés locaux, l'exemple de la CU de Lille apporte néanmoins un contrepoint précieux à cette analyse. Il montre en effet que le processus de privatisation des services urbains s'est parfois amorcé bien plus tôt, dès la fin des années 1960 en l'occurrence, pour des raisons qui n'ont alors pas grand-chose à voir avec un « tournant libéral » (Jobert 1994) ou un quelconque changement de référentiel encore dans les limbes¹¹⁷.

Nous voudrions ici convaincre que les conditions de création de la CU ont favorisé l'intensification du recours aux opérateurs privés, souvent pour faire face à des contraintes pratiques et toujours en raison de la faiblesse communautaire initiale. Cette tendance va une nouvelle fois à rebours des intentions des réformateurs puisque ceux-ci voyaient dans la mutualisation des moyens et de l'expertise au niveau intercommunal une façon de lutter contre ce qu'ils considéraient comme une externalisation des services souvent coûteuse pour l'usager.

Quand la CU récupère les compétences des communes en matière de réalisation et de gestion des principaux services publics urbains, elle se trouve confrontée à un héritage municipal d'une grande hétérogénéité, dont l'harmonisation avait d'ailleurs en partie motivé la réforme. Pour résumer, trois possibilités juridiques étaient alors ouvertes aux communes pour assurer l'exploitation de ces services : la régie directe communale d'abord (laissant la gestion aux services municipaux), la régie intercommunale ensuite (l'établissement public assurant la gestion pour les communes associées), l'affermage ou la concession¹¹⁸ enfin (une entreprise privée – rémunérée sur le prix payé par l'usager – étant chargée par la collectivité locale d'en assurer la gestion). Ces trois statuts recouvrent encore

présentation du schéma directeur et des options concernant ses différents secteurs est présenté par les fonctionnaires de l'agence d'urbanisme au conseil de CU, et envoyé ensuite dans chaque commune pour recueillir leurs observations. Ceci aboutit, après réponses des élus, à la mise en place d'une commission locale du schéma directeur réunie le 2 juillet 1970 (comprenant 10 élus de la CU en son sein) qui approuve à l'unanimité le projet de schéma. Le 4 mars 1971, c'est au tour du conseil de l'adopter. Il aura donc fallu moins de deux ans de procédures administratives et politiques pour entériner ce schéma directeur, là où il faudra plus de six ans (entre 1991 et 1997) pour réaliser et faire adopter le suivant ! Notons d'ailleurs au passage que cela ne lui empêchera pas d'être annulé le 4 mai 2000 par le tribunal administratif, suite au recours d'une association de protection de l'environnement.

¹¹⁷ Rappelons que l'agglomération lilloise est alors dominée politiquement par la SFIO. P. Le Lidec (2004) montre également à l'encontre du sens commun – et après un recensement systématique – qu'on ne peut établir de corrélation entre le choix d'un procédé de gestion des services urbains par une commune (régie ou délégation à un opérateur privé) et l'appartenance partisane d'un maire.

¹¹⁸ La différence entre l'affermage et la concession réside dans le fait que dans le premier cas, le délégataire ne supporte pas les charges liées à l'établissement du service public – c'est-à-dire les investissements initiaux – mais se trouve « seulement » chargé d'exploiter le service.

une plus grande disparité de situations, puisque les régies municipales ou les entreprises fermières ont recours à des moyens et méthodes fort divers pour réaliser l'exploitation¹¹⁹. Il va de soi que cette hétérogénéité est d'autant plus marquée et problématique dans la CU de Lille que le nombre de communes qui la compose est important. Un recensement réalisé lors de l'enquête préalable à l'entrée en vigueur de la CU par la préfecture du Nord¹²⁰ ainsi que des éléments issus de la thèse de R. Seynave (1970) permettent de faire le point sur la situation au moment de la mise en place de la CU.

La situation des services urbains dans la CU au moment de sa création

Concernant la distribution de l'eau, apparaissaient côte à côte trois organismes :

- Une régie communautaire, regroupant les régies de 6 villes et trois régies isolées, approvisionnant 484 000 habitants ;
 - Le Syndicat intercommunal des eaux du nord (SIDEN) qui exploite en régie directe 8 communes et 10 000 habitants dans la CU ;
 - La Société des eaux du nord qui exploite la distribution de l'eau dans 72 communes, soit 435 000 habitants.
- 19 tarifs différents sont appliqués dans les 89 communes.

Concernant le ramassage et le traitement des déchets :

- 39 communes, regroupant 533 337 habitants, avaient confié la collecte et le traitement à un concessionnaire¹²¹ ;
- 11 communes de l'ancien district de Tourcoing, regroupant 161 650 habitants, à un concessionnaire qui traitait les déchets dans une usine d'incinération située à Halluin¹²² ;
- 35 communes, regroupant 97 653 habitants avaient confié le service à 23 petits entrepreneurs en concession ;
- 4 communes groupant environ 200 000 habitants exploitaient en totalité, ou en partie, le service en régie directe.

Il faut ajouter à ce bilan la situation des transports en commun :

Au moment de la création de la CU, la gestion du réseau est partagée entre deux concessionnaires, qui opèrent chacun à une échelle intercommunale différente : la Compagnie générale industrielle de transport (CGIT) exploite les réseaux de bus dans l'agglomération lilloise, tandis que l'Électrique de Lille-Roubaix-Tourcoing (ELRT) assure ce service dans celle de Roubaix et Tourcoing. Cette dernière est également chargée de l'exploitation des lignes de tramway reliant les deux villes à Lille. Ces entreprises ont alors chacune leur politique tarifaire et de desserte.

Si l'un des arguments avancé pour justifier la réalisation de la CU était donc l'harmonisation de la gestion et l'unification des tarifs pratiqués dans l'agglomération, les réformateurs pensaient bien qu'elle se ferait essentiellement sous l'égide d'une régie intercommunale renforcée, jugée moins onéreuse pour l'usager que les opérateurs privés¹²³. C'est pourtant l'inverse qui se produisit : non

¹¹⁹ La légende de la naissance de l'institution fourmille d'anecdotes illustrant la diversité de situations dans la gestion municipale de certaines compétences avant l'arrivée de la CU et célébrant par la même occasion l'œuvre accomplie depuis. Celle fournie en entretien par un ancien ingénieur du service de la circulation est particulièrement savoureuse : « Un jour le secrétaire général, M. Clérambeaux, m'appelle me disant : "M. Knaff, quand votre femme va chez le coiffeur, vous pourriez au moins payer la facture". J'ai dit : "Écoutez, moi, j'aimerais bien savoir quelle facture". Il me dit : "Ben à La Bassée, voilà !" [et il me montre une facture] avec l'en-tête "salon de coiffure". Je lui ai dit "Ma femme ne va pas à La Bassée, je ne sais même pas si elle sait où c'est !". Alors je me suis renseigné, il y avait un carrefour à feux à La Bassée, et celui qui entretenait le feu et les lampes, c'était le coiffeur, qui le faisait pour la ville. Donc, j'ai été voir le maire, je suis allé voir le coiffeur et j'ai dit : "Maintenant, nous, communauté, on va tout reprendre". Il me dit : "D'accord Monsieur, mais vous payez ce que vous nous devez". J'ai dit : "Moi, je ne paye rien du tout, vous envoyez la facture au président de la CU". Et une autre fois c'était à Haubourdin pareil. On m'appelle, le carrefour ne marchait pas. Je suis allé voir, le carrefour fonctionnait avec des roues dentées et une chaîne à vélo. Tout ça se sont des anecdotes mais j'ai répertorié 34 modèles de contrôleurs de carrefours. Alors là je suis rentré et j'ai dit : "Écoutez, il n'est pas pensable, de pouvoir avoir les pièces pour les 34". [...] J'ai donc tout fait changer, et c'est là que j'ai appris ce qu'était un marché public ». Entretien n°45.

¹²⁰ Présentation de la situation de l'ensemble des communes concernant la distribution de l'eau, l'assainissement, le ramassage des ordures. Enquête sur la création de la CU du Nord (sans date) ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 19910088, art. 2.

¹²¹ En l'occurrence la compagnie lilloise de traitement des résidus urbains (TRU).

¹²² Commune située à proximité de Tourcoing et de la frontière belge.

¹²³ C'est également le point de vue partagée par René Seynave (1970 : 412) observateur/acteur de la mise en place de la CU, qui avance dans sa thèse : « Il incombe à la CU d'améliorer la rentabilité des services publics » et ajoute immédiatement : « La notion de service public est incompatible avec celle de profit. L'établissement public a été créé pour gérer un certain nombre de services de niveau intercommunal, il ne saurait les confier, par tranches, à des fermiers sans par là démissionner de la façon la plus patente ».

seulement la création de la CU n'entraîna pas la résiliation des contrats de concession ou d'affermage signés par les communes, mais elle les confirma d'abord, avant d'en étendre l'emprise à toute l'agglomération.

Plusieurs raisons, souvent liées aux conditions d'installation de la CU déjà abordées dans ce chapitre, peuvent être avancées pour expliquer cette dynamique de privatisation des services urbains à l'occasion de la création de l'établissement public intercommunal. De nouveau, l'injonction qui lui est faite d'agir vite joue contre lui. Ainsi, les délais prévus par le gouvernement pour résilier les contrats de concession ou d'affermage sont particulièrement courts. L'article 2 du décret d'application du 17 mai 1967 dispose :

« Au plus tard dans un délai de trois mois à compter de la date d'exercice de chaque compétence transférée, le conseil de communauté délibère sur le principe d'une modification des contrats. A l'expiration de ce délai, le conseil de CU dispose d'un délai de 6 mois pour proposer aux titulaires des contrats en cause les modalités de la révision ou de la résiliation ou pour se prononcer sur les propositions du cocontractant. A défaut de délibération dans ce délai, le conseil est réputé avoir opté pour le maintien sans modification des contrats existants, qui ne peuvent plus alors faire l'objet d'une modification dans les conditions prévues par le présent décret ».

Dans la situation matérielle où se trouve la CU dans les premiers mois, il est bien évidemment impossible pour ses acteurs d'évaluer la pertinence des différents contrats passés par les communes, et encore moins d'en envisager la révision ou la remise en cause. Cette dernière les obligerait en effet à prendre la place des délégataires et à mettre en place des régies communautaires, dans un contexte où ils éprouvent déjà suffisamment de difficultés à faire simplement fonctionner les services transférés d'office. Quand on ajoute à cela l'action de lobbying que ne manquèrent certainement pas d'exercer les représentants des principaux opérateurs privés pour les dissuader de résilier les contrats¹²⁴, on voit bien toute la virtualité qui caractérise une telle hypothèse, condamnée à rester « d'école ».

Il se passa donc ce qui ne pouvait manquer de se passer dans ces circonstances¹²⁵ : la plupart des contrats furent tacitement maintenus ou explicitement reconduits :

- L'ensemble ses contrats de la Société des eaux du Nord sont reconduits et transformés en un contrat unique avec la CU, nouveau délégataire. Des avenants successifs lui apportent progressivement de nouvelles communes, jusqu'à couvrir l'ensemble du territoire communautaire en 1986 (date à laquelle il est d'ailleurs mis fin à l'activité résiduelle de la régie communautaire). Cette gestion globale de la distribution de l'eau par la SEN est déjà en germe à la fin des années 1960 puisque c'est autour de son prix que l'unification tarifaire est réalisée¹²⁶ et qu'elle obtient le monopole en matière de réalisation des branchements.

¹²⁴ Bien que l'on n'ait pas retrouvé de traces écrites d'une telle action pour la CU de Lille, nous sommes tombé par hasard dans les archives du ministère de l'Intérieur sur une note du directeur adjoint de la DGCL à l'attention du Secrétaire d'État, faisant mention d'une intervention du directeur général de la CGE auprès du cabinet de la ministre de l'Intérieur pour éviter que ne soit remises en cause les concessions de son entreprise dans l'agglomération lyonnaise : « J'ai l'honneur de vous faire connaître que le cabinet du ministre a été alerté par M. Huvelin, directeur général de la CGE sur certains problèmes que soulève la mise en place de la CU dans le domaine de l'eau potable. [...] Le syndicat intercommunal des eaux de la banlieue de Lyon (SIEBL) regroupe 28 communes et a concédé les travaux de renouvellement, d'entretien et la distribution à la CGE. Le contrat de concession arrive à échéance le 31/10/70, le contrat prévoyant un préavis de deux ans, soit juste au moment de mise en place de la CU. Le syndicat sera dissout et le problème se pose de savoir si le traité de concession de la CGE sera renouvelé et pris en charge par la CU, ou si la nécessité d'une organisation plus rationnelle et plus économique dans le cadre communautaire ne conduira pas à refuser le renouvellement du contrat et à faire assurer le service par les services de la ville de Lyon, alors devenus services communautaires. C'est cette crainte qui a motivé la demande de M. Huvelin, qui souhaite au moins qu'aucune décision ne soit prise avant que son représentant local ait été entendu. [...] Le préfet de Lyon a été prié d'inviter M. Pradel à entendre la CGE dans ses explications avant la décision ». (Extraits d'une note du directeur-adjoint de la DGCL à l'attention du Secrétaire d'État, le 19/07/68 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 910088 art.3). Sans en surévaluer la portée, nous n'avons cependant pas de raisons de penser que ces interventions sont restées limitées à l'agglomération lyonnaise, étant donnée l'importance des intérêts en jeu pour les entreprises concernées.

¹²⁵ Qu'on nous pardonne ces accents déterministes. Ils traduisent simplement le fait que les conditions de départ étaient tellement défavorables à la révision des contrats que la suite devenait dès lors fort probable. Si les auteurs du décret semblent se fourvoyer, c'est parce qu'ils sont loin d'anticiper, au moment où ils le rédigent, les conditions dans lesquelles les CU se mettront en place.

¹²⁶ Ce qui ne fut pas particulièrement favorable aux usagers, si l'on en croit le rapport de la mission d'enquête de l'IGA (1971 : 91). Celui-ci précise en effet que l'unification des prix se fit par le haut, la SEN refusant la diminution de ses tarifs. Les inspecteurs expriment par ailleurs des craintes sur la façon dont furent renégociés les contrats avec les CU, ces dernières n'étant souvent pas en mesure d'évaluer la valeur économique du prix proposé : « Les CU, comme

- En matière de collecte des ordures ménagères, on observe une situation assez similaire. La société TRU, principal opérateur privé, voit ses contrats confirmés et étend progressivement son périmètre de collecte à de nouvelles communes. 23 avenants successifs à son contrat avec la CU aboutissent en 1977 à l'unification totale de la collecte sur le territoire communautaire à son profit.

- En matière de transports urbains, la société concessionnaire ELRT, très endettée, est pourtant également reconduite, alors que son contrat de concession expirait en 1968. Une société nouvelle (Société nouvelle ELRT) est créée à parts égales par l'ELRT et la CGIT (dont le contrat se terminait lui en 1980) pour reprendre la gestion de son réseau. Sont ainsi maintenus deux opérateurs privés dont les liens capitalistiques sont resserrés. Comme pour les exemples précédents, l'hypothèse d'une gestion en régie des transports urbains ne fut jamais véritablement envisagée par les élus. Une convention d'affermage est donc signée en janvier 1969, fixant la date d'expiration de la concession de la SNELRT au 31 décembre 1980. L'unification complète du réseau et sa gestion par une seule société n'interviendra qu'en 1983 (le précédent contrat ayant été prorogé de deux ans), toujours par le biais d'une nouvelle délégation de service public, cette fois à une société filiale d'un grand groupe (en l'occurrence la CGE).

L'affermage ou les concessions de services publics ont ainsi été rapidement privilégiés par rapport à la régie, parce qu'ils permettaient aux acteurs communautaires de réaliser à moindre coût organisationnel une unification des réseaux et de leur gestion, dans une situation institutionnelle qui ne leur permettait pas de le faire par eux-mêmes. Un ancien secrétaire général de la CU fournit une explication en ce sens :

« – Pourquoi la CU a-t-elle eu largement recours aux délégations de service public lors de ses premières années d'existence ?

– Nous avons toujours pensé qu'il fallait laisser faire aux services publics ce qu'ils devaient faire. C'était plus économique de s'adresser au privé pour certaines choses de nature industrielle. Ça a été imposé par la dimension et la complexité. Le problème de l'eau est paradoxalement plus compliqué ici qu'à Lyon. Les ordures ménagères également. La situation était tellement disparate quand la CU s'est faite qu'il fallait passer par des professionnels. Et puis l'homogénéisation était plus simple à faire si c'était en ayant recours à un professionnel extérieur. C'était mieux accepté par les communes aussi. Le problème c'était de négocier des contrats adaptés. Il y avait eu une mise en place de ces délégations avant que j'arrive¹²⁷ ».

Comme le sous-entend notre interviewé, la pression pour maintenir les concessions et recourir aux opérateurs privés fut d'autant plus forte dans l'agglomération lilloise que les services municipaux transférés avaient rarement la taille requise pour constituer les embryons de régies communautaires¹²⁸. Un autre avantage non négligeable de la délégation aux yeux des élus, c'est qu'elle permet de « débudgétiser » (Savary 1998 : 133-134) le coût de certaines compétences, reporté sur les opérateurs privés¹²⁹, et de retrouver des marges de manœuvre financières dans d'autres domaines. Autrement dit, la prédilection pour l'externalisation procède davantage ici de raisons organisationnelles que strictement économiques (*i.e.* réductibles à la perspective de diminution du coût du service).

Il faut enfin évoquer pour expliquer cette tendance précoce à la délégation, les accointances des principaux élus locaux parmi les dirigeants de ces sociétés locales « sous-traitantes »¹³⁰. Le fondateur de la TRU, société chargée de la collecte des ordures ménagères, fut adjoint au maire d'Augustin Laurent à Lille. La description, par un ingénieur du service des résidus urbains, de ses relations avec le second président de la CU (A. Notebart), permet de mieux comprendre le processus alors à l'œuvre, qui n'est pas véritablement perçu par les élus comme une externalisation ou un risque de dépossession de leur compétence :

d'ailleurs les services de tutelle, devraient disposer de quelques fonctionnaires très compétents et capables d'étudier et de suivre sous tous leurs aspects juridiques, techniques, financiers et comptables les problèmes posés par les interventions du secteur privé en matière de service public. C'est ainsi notamment qu'avant leur conclusion, les contrats passés avec les sociétés fermières ou gestionnaires doivent faire l'objet d'un examen critique approfondi de manière à sauvegarder les droits et les intérêts de la communauté » (p. 115).

¹²⁷ Entretien n°88.

¹²⁸ Comme ce fut partiellement le cas à la CU de Lyon par exemple, où les services des eaux de la ville-centre étaient assez puissants pour constituer un embryon de service communautaire. Ceci explique partiellement le maintien de la régie jusqu'à aujourd'hui, au royaume de la Lyonnaise des eaux.

¹²⁹ Et notamment les charges de la dette et des investissements qui leur échoient désormais.

¹³⁰ Elles ne sont souvent intégrées à des grands groupes que dans les années 1980.

« A l'époque [au début des années 1980] on vivait sur la fin d'un règne où il y avait un partage entre un homme du Nord, le PDG de la TRU [M. Ouvrie], et A. Notebart. M. Ouvrie s'est retiré en même temps qu'A. Notebart, il a eu cette élégance. [...] Il tenait sa société, les grands groupes n'étaient pas encore omniprésents. [...] En 1976, quand je suis arrivé à la CU, les employés de la TRU se sont mis en grève pendant trois semaines. A. Notebart a autorisé M. Ouvrie à augmenter ses salariés de 2,5% en augmentant proportionnellement ce qu'il donnait à la TRU pour réaliser la collecte. A. Notebart a convoqué les leaders syndicaux dans son bureau et les engueulé en leur demandant de reprendre leur travail maintenant qu'ils avaient eu leur augmentation. Il considérait un peu cette société comme un service de la CU, avec plus de souplesse. Il gérait un peu cela comme des relations avec une SEM. Il n'y avait pas forcément de relations délictueuses... même si je ne dis pas qu'il n'y avait pas de relations avec le financement du PS. Maintenant, on est plus dans un climat de relation avec une entreprise ».

L'absorption progressive de ces sociétés par des grands groupes modifie dès lors sensiblement la donne, renforçant le poids et les ressources des mandataires par rapport aux mandants. Dans le cas de l'agglomération lilloise, c'est là – et « seulement » là – que se situe le « changement silencieux » des années 1980 (Lorrain 1995).

B. L'affirmation des communes comme conséquence inattendue

« Quand il y a eu les transferts d'emprunts, les communes en ont profité. Tous les maires se sont dépêchés de faire des chemins en macadam. Les communes auraient dû diminuer leur fiscalité. Pour la plupart, elles l'ont augmentée. Et puis les maires disaient : "On a pas eu le temps de construire des salles de sport, on va en profiter". Donc il y a eu l'effet piscines ».

Un ancien secrétaire général aux finances de la CU de Lille, entretien n°42.

Dans un premier temps, la mise en place des CU devait être relativement neutre d'un point de vue financier et fiscal. Le principe de l'administration à deux niveaux promu par les réformateurs consistait en effet à ce que les communes, une fois déchargées de certaines compétences, en défalquent immédiatement la dépense de leur budget et diminuent en conséquence le niveau d'imposition municipale. Dans un second temps, les économies d'échelle réalisées au niveau intercommunal devaient permettre de faire baisser le coût des dépenses et accroître les marges de manœuvre financières de la nouvelle institution.

En raison des « effets pervers¹³¹ » du comportement opportuniste¹³² de nombreux élus municipaux au moment de la création de la CU, un tout autre scénario se dessine : celui d'une CU exsangue, de communes aux capacités d'investissement renforcées et d'une fiscalité locale en forte hausse.

1. L'effet d'aubaine des transferts d'emprunts

Faut-il s'en étonner, au moment de la mise en place de la CU – institution aux perspectives incertaines dans laquelle ils ne sont désignés qu'au second degré – les conseillers communautaires/maires privilégient presque systématiquement les intérêts de leurs communes à ceux de la nouvelle institution. Cette prédilection municipaliste se manifeste à la fois dans leur réticence à transférer à la CU le personnel et les biens communaux¹³³ et dans leur hâte, au contraire, à lui

¹³¹ Nous employons ici cette expression dans le sens du concept formalisé par Raymond Boudon (1977 : 5) pour décrire certaines des conséquences collectives qu'engendrent, sans le vouloir, les acteurs sociaux en poursuivant des objectifs individuels : « Les effets pervers sont familiers aux économistes. En période d'inflation, j'ai intérêt à acheter aujourd'hui un produit dont je n'aurai l'usage que le moins prochain car je suis à peu près sûr que son prix sera alors plus élevé. Ce faisant, je contribue à la perpétuation de l'inflation. Naturellement mon comportement n'a qu'une influence infinitésimale à cet égard, mais la logique de la situation veut que beaucoup de personnes se comportent comme je le fais moi-même. L'addition de ces influences individuelles infinitésimales engendre donc un effet social ».

¹³² Le terme doit être ici entendu dans le sens de « saisir une opportunité », sans la connotation péjorative qui lui est souvent associée.

¹³³ Citons une nouvelle fois le précieux rapport de la mission d'enquête de l'IGA (1971 : 16) « *Le transfert des biens devait être rapide, il a été très lent.* La préfecture avait envoyé des circulaires aux maires pour les inviter à faire connaître les biens transférés. *Les services du contentieux de la CU se sont trouvés, au début 68, devant un gros paquet de questionnaires envoyés par les maires, remplis ou non.* Certaines grandes villes ont fait preuve ici de

transmettre la charge des emprunts contractés avant sa création, pour la réalisation d'opérations qui relèvent désormais de ses compétences.

Sur ce dernier point, deux conceptions se sont apparemment affrontées au sein du gouvernement pour déterminer si les CU devaient ou non reprendre à leur compte les opérations décidées antérieurement à leur création par les communes et déjà en cours d'exécution au premier janvier 1968. C'est la conception « maximaliste¹³⁴ » défendue par la DATAR, la DGCL et l'Équipement qui a prévalu, contre l'avis des représentants du ministère de l'Économie et des Finances qui craignaient son coût et ses effets inflationnistes et auraient préféré que les communes terminent et financent les opérations qu'elles avaient elles-mêmes engagées (Castelain 1971 : 241).

Preuve que l'« enfer » intercommunal est décidément pavé des bonnes intentions des réformateurs, l'option maximaliste – retenue par les plus fervents partisans de l'intercommunalité dans l'espoir qu'elle favoriserait l'affirmation immédiate de la CU – fait en fait le jeu des stratégies opportunistes des maires. A peine la création de la CU est-elle annoncée que ceux-ci se lancent dans la réalisation de nombreuses opérations de voirie ou d'assainissement dans leur commune, avec d'autant plus d'entrain qu'ils savent que la charge en sera reportée l'année suivante sur le budget communautaire. René Seynave note ainsi dans sa thèse (1970 : 188) :

« L'espèce d'interrègne qui s'était en fait installé [pendant l'année 1967] portait préjudice au tiers, et en même temps créait une sorte d'anarchie, certainement nuisible à la bonne gestion des deniers publics. Car naturellement, il ne manquait pas d'édiles, plus soucieux du bien de leurs administrés directs que du lancement de la CU pour en profiter et pousser à l'amélioration discrète mais génératrice de dépassements, des projets dont la facture serait réglée par la jeune communauté. C'est celle-ci qui aurait à supporter la double impopularité vis-à-vis du contribuable appelé à payer plus d'impôts vis-à-vis du fournisseur qui ne parvient pas à recevoir le prix de son travail ».

Les inspecteurs de la mission d'enquête de l'IGA font le même constat pour l'ensemble des CU sur le territoire national :

« Il a été partout constaté que de nombreuses municipalités avaient profité de l'exercice précédant l'entrée en vigueur de la CU pour engager des dépenses dans les domaines soumis au transfert. [...] Les CU ont ainsi dû accepter un certain nombre de projets qu'elles n'avaient pas eu la possibilité de programmer et un accroissement de la dette communautaire. Des dispositions devraient être prises aux termes desquelles, dans l'année précédant la date d'entrée en vigueur de la CU, les projets de travaux neufs portant sur les compétences obligatoirement transférées ne pourraient avoir pour effet d'engager automatiquement le nouvel établissement [...] Dans la plupart des cas, les communes n'ont pas transféré à la CU les parts d'autofinancement prévues et non encore réalisées à la date du transfert de l'opération¹³⁵ ».

Ainsi, nombre de communes semblent avoir saisi l'aubaine de la création annoncée de la CU pour engager des travaux et contracter des emprunts pendant l'année n-1. Sans fournir de données pour la CU de Lille, les inspecteurs de l'IGA (1971 : 40) notent cependant que la dette contractée par les communes dans l'année qui précède la constitution de la CU représente 12% de la dette transférée à Bordeaux, 20% à Dunkerque et 15% à Strasbourg. Ils constatent ensuite que les communes ont augmenté [en moyenne par CU] de 22 à 59% le montant de leurs commandes d'équipements l'année précédant la constitution de la communauté, les 59% représentant l'augmentation moyenne constatée dans la CU de Lille.

La double appartenance des conseillers communautaires/maires explique qu'ils ne se soient que très rarement élevés contre ces stratégies opportunistes, sauf quand elles menaçaient de rogner leur propre part des dépouilles¹³⁶. On peut également faire l'hypothèse, avec certains de nos

réticences, car elles souhaitaient éviter de transférer trop de biens ; d'autre part, dans beaucoup de petites communes on était incapable de comprendre les instructions. *C'est seulement fin 1970* que la question du transfert des biens est à peu près au point : encore que ce n'est pas le cas pour Lille qui n'a pas encore consenti à dire ce qu'elle transférerait [...]. Le conseil municipal a délibéré sur ce point mais n'a pas encore envoyé une liste officielle ». Nous avons déjà eu l'occasion de développer plus haut la question du personnel.

¹³⁴ Qui impliquait une reprise complète des opérations et des emprunts municipaux par la CU à la date de création.

¹³⁵ Extrait du rapport de synthèse de la mission d'enquête sur les CU, *op. cit.* p. 15.

¹³⁶ Les quelques interventions en conseil pour dénoncer ces pratiques émanent surtout de maires qui s'étaient déjà lancés dans des politiques d'équipement plusieurs années avant la création de la CU et ont donc moins profité de cet effet d'aubaine. Loin de défendre un intérêt communautaire, leur intervention vient souvent réclamer que leur commune, qui bénéficie moins des transferts d'emprunts, ne soit pas oubliée par les politiques communautaires. On se

interviewés, que l'acceptation de ces transferts a pu représenter un moyen pour les nouveaux dirigeants de la CU de mieux faire accepter la nouvelle institution aux maires :

« La CU avait fait le pari de s'endetter assez rapidement à long terme. Elle a réussi à obtenir des communes un marché de dupes : elle prenait beaucoup d'emprunts des villes en garantie, mais elle n'avait pas trop de difficultés à prendre les compétences du coup¹³⁷ ».

Le résultat de ces décisions municipales d'investissements tardifs et les transferts d'emprunts qui les accompagnent ne se font pas attendre : dès sa constitution, la CU se trouve très lourdement endettée, ce qui obère considérablement ses marges de manœuvre et ses capacités d'investissement pour la réalisation de ses propres politiques¹³⁸.

2. Une CU financièrement exsangue et des communes qui retrouvent des marges de manœuvre

Importance des dépenses, faiblesse des recettes et impossibilité de recourir à l'emprunt : les trois ingrédients de l'insolvabilité financière sont réunis lors des premières années d'existence de la CU.

A l'instar de ce qui s'est passé ailleurs, une grande improvisation a prévalu dans l'installation budgétaire de l'institution. Pour faire face à ses premières dépenses, et alors qu'elle n'a pas encore voté son budget, la CU doit ainsi demander dès février 1968 une avance de trésorerie au conseil général du Nord – collectivité alors présidée par le maire de Roubaix Victor Provo –, nulle dotation n'ayant été prévue à cette fin. En plus de dépenses de fonctionnement rapidement élevées¹³⁹, la CU doit prendre à sa charge le financement d'une multitude de services souvent déficitaires (comme la collecte des déchets, la gestion des abattoirs ou des transports urbains) et honorer des participations financières importantes dans la réalisation des lycées et collèges¹⁴⁰. Ce transfert de dépenses ne s'est pourtant pas accompagné, dans un premier temps tout du moins, de l'attribution de dotations spéciales ou de la création de nouvelles ressources fiscales ou redevances¹⁴¹. A peu de choses près, l'établissement public dispose du même type de recettes que les communes – ce qui est déjà une innovation importante par rapport aux formes de regroupements intercommunaux antérieures qui dépendaient du bon vouloir de leurs contributeurs municipaux. Les principales ressources des CU proviennent donc essentiellement du produit des « centimes additionnels¹⁴² », auquel s'ajoutent une

souvent que la conception étendue de la doctrine communautaire en matière de constructions dans les ZAC fut également contestée par certains élus au nom d'un juste partage (voir *supra*).

¹³⁷ Entretien n°88.

¹³⁸ Les « effets pervers » provoqués par l'attitude des élus municipaux sont tels que dans ses « orientations pour une réforme des institutions communales », le secrétariat d'État aux collectivités locales prévoit cette fois-ci que « l'exercice de la tutelle serait renforcé pendant la période de démarrage des nouvelles institutions de manière à éviter que celles-ci n'entraînent une surcharge financière : *pendant les trois premières années suivant la création d'une CU, le budget de la CU et celui des communes en faisant partie seraient soumis à l'appréciation du Préfet* ». Note du secrétariat d'État aux collectivités locales, le 5 mai 1969 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 910088 art. 3.

¹³⁹ L'effectif de la CU atteint rapidement aux alentours de 2000 agents dont la majorité, bien qu'au service de la CU, restèrent néanmoins pendant plusieurs mois rémunérés par leurs communes d'origine.

¹⁴⁰ Sur un budget primitif de 248 millions de francs en 1968 (hors budgets annexes), la participation à la réalisation des équipements scolaires en engouffre 90, soit près de 60% des investissements prévus (148MF). Cette proportion diminuera sensiblement ensuite, même si elle continuera de représenter entre 20 et 30% du budget d'investissement jusqu'au début des années 1980, date du transfert de ces équipements aux départements et aux régions.

¹⁴¹ Il faudra attendre la décennie 1970 pour que le gouvernement, sous la pression des présidents de CU et de leur association, crée de nouvelles ressources pour ces dernières qui modifieront sensiblement leur situation financière. Nous reviendrons sur cette évolution importante dans notre seconde partie.

¹⁴² Ils sont qualifiés d'« additionnels » en ce sens qu'ils s'ajoutent aux centimes déjà votés par les communes. Le système dit des « centimes », hérité de la Révolution française, a précédé le régime actuel de fiscalité locale. Après communication par l'administration des impôts de la valeur du « principal fictif » – qui correspond *grosso modo* à une anticipation du produit des quatre anciennes contributions (mobilière, foncières bâties et non-bâties, patentes) – les communes peuvent voter un nombre de « centimes » (c'est-à-dire une part de ce « principal fictif » qu'elles prélèvent) nécessaires à l'équilibre de leur budget. Les élus locaux votent donc le produit de l'impôt mais n'ont ni la maîtrise du calcul des bases, ni celle de la répartition de l'impôt entre les différents contributeurs (entreprises, ménages, propriétaires), laissée à l'appréciation de l'administration. Les critiques sont nombreuses à l'égard de ce système dans la mesure où l'évaluation des bases rarement actualisée ne lui permet pas de prendre en compte l'évolution de la

part de la taxe sur les salaires¹⁴³ et les redevances et droits divers perçus au titre des services rendus (redevance d'assainissement, redevance d'abattage, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, etc.). Seule la taxe locale d'équipement (TLE), créée par la loi orientation foncière de 1967 pour financer la construction des nouvelles infrastructures dans les ZAC¹⁴⁴, apporte aux CU une ressource inédite mais d'un rendement relativement marginal.

L'attitude municipaliste des élus communautaires les conduit parfois à priver l'établissement public de recettes potentielles, chaque fois que celles-ci menacent d'empiéter sur celles des communes. Ce fut notamment le cas au moment où ils durent déterminer la part intercommunale de la taxe sur les salaires, comme la loi le prévoyait. Alors qu'ils avaient décidé, lors de la séance du conseil de 2 février 1968, de fixer à un niveau relativement élevé la part communautaire (30%) par rapport à celle des communes, les conseillers revinrent sur leur décision lors du conseil du 15 novembre, laissant finalement à la CU une part correspondant au minimum légal autorisé (20%).

A cette faiblesse des recettes s'ajoute l'impossibilité pour la CU de recourir à l'emprunt – son pic ayant été atteint dès sa création sous l'effet de la reprise massive des emprunts contractés par les communes – réduisant à néant ses marges de manœuvre financières au moment pourtant crucial de son installation¹⁴⁵. Les CU, toutes confrontées à cet endettement précoce, devront se regrouper autour de leur association¹⁴⁶ pour réaliser un premier emprunt global quelques années plus tard¹⁴⁷. Le paiement des annuités d'emprunts pèse enfin d'un poids très lourd sur leurs premiers budgets¹⁴⁸.

Dans ces circonstances, l'équilibre financier général de la CU ne tarde pas être en péril. L'ultime solution pour éviter l'insolvabilité consiste à augmenter le nombre des centimes prélevés, au risque de l'impopularité pour la nouvelle institution et ses élus. Les dirigeants de la CU s'emploient donc dès 1969 à désamorcer les reproches qui pourraient leur être adressés en la matière. Le débat budgétaire du 14 février 1969 est emblématique de leur position difficile et de leurs tentatives pour s'en dépêtrer. Après avoir collectivement dénoncé l'absence de ressources supplémentaires accordées par l'État, une large majorité de conseillers¹⁴⁹ décident de voter un budget déséquilibré, avec un nombre de centimes insuffisant pour couvrir les dépenses. S'il s'agit d'attirer de la sorte l'attention de l'État sur la situation financière difficile des CU et de revendiquer de nouveaux moyens, cette décision

richesse nationale en période de croissance. Ainsi, la contribution foncière sur les propriétés bâties était calculée en 1970 à partir des loyers de 1939 (Dosière 1996 : 20). Les élus locaux et de leurs associations dénoncent régulièrement son inadéquation aux nouveaux besoins d'équipement et revendiquent une réforme en la matière (Le Lidec 2001). Parmi les premiers actes de la V^e République, une ordonnance pose les bases de cette réforme remplaçant les « principaux fictifs » et les contributions par des taxes (taxes foncières, d'habitation et professionnelle), permettant une meilleure actualisation et harmonisation des évaluations. Complexes à mettre en œuvre, elle n'entra en application que progressivement à partir de 1974, le vote des taux n'intervenant pour la première fois que le 1^{er} janvier 1981. Il aura donc fallu 22 ans pour que la réforme de 1959 soit appliquée.

¹⁴³ Cette taxe « indexée » sur les revenus des ménages remplaçait depuis janvier 1966 la « taxe locale ».

¹⁴⁴ La TLE impose les promoteurs/constructeurs sur le coût de leurs opérations, contribuant ainsi au financement des infrastructures nouvelles nécessaires. Elle peut être perçue soit par l'établissement public intercommunal (quand il en existe un) soit par les communes, quand celui-ci décide explicitement de s'en dessaisir. Il s'en fallut apparemment d'assez peu (en l'occurrence un contexte budgétaire délicat et des pressions gouvernementales) pour que la CU ne renonce pas à la TLE au profit des communes, cédant ainsi aux revendications de plusieurs conseillers communautaires qui craignaient de ne plus pouvoir financer d'opérations municipales (compte-rendu du conseil du 14/02/1969).

¹⁴⁵ A tel point que les évaluateurs de l'application de la réforme, dans leur rapport (1971 : 157), insisteront sur la nécessité dans les réformes à venir de ne pas obliger les nouvelles structures à prendre en charge les dettes contractées par les communes : « Il est concevable que les CU à créer soient dispensées de l'obligation de prendre en charge les dettes contractées par les communes. Avec deux ans de recul, il apparaît que les institutions existantes risquent fort de n'être pas en mesure de remplir leur mission, en matière d'équipement des agglomérations. Dans ces conditions, la mise en place des nouvelles CU risque de décevoir les espoirs que l'on pourrait placer dans ces organismes si des mesures n'étaient pas prises pour leur ménager un meilleur équilibre financier ».

¹⁴⁶ Une association des communautés urbaines est créée en 1971.

¹⁴⁷ En 1971, les CU s'associent pour réaliser un emprunt global de 75 MF. 10 MF sont destinés à la CU de Lille.

¹⁴⁸ En 1969, 8951 centimes sur 20000 votés sont consacrés au remboursement de la dette, en 1970 ce sont 8603 centimes sur 21500 et en 1971, 7191 sur 24000. Si l'on en croit le rapport de l'IGA (1971), cette situation n'est pas propre à la CU de Lille. Deux ans après leurs mises en place, 80% de la dette de la CU de Bordeaux et 93% de celle de Strasbourg proviennent encore des transferts d'emprunts communaux.

¹⁴⁹ Moins six voix et deux abstentions sur 90 votants.

visé surtout à lui faire porter la responsabilité de la hausse fiscale à venir. En votant un budget dont ils savent pertinemment qu'il sera refusé par le contrôle de légalité préfectoral et qu'il devra être revoté en équilibre quelques semaines plus tard, les élus mettent en scène leur réticence à augmenter la fiscalité communautaire et tentent d'imputer la hausse à venir au gouvernement¹⁵⁰.

Dans l'esprit des réformateurs, le transfert de compétences municipales à la CU devait entraîner une baisse correspondante des dépenses des communes et donc du nombre de leurs centimes, permettant à l'établissement public intercommunal d'augmenter les siens en proportion. Ce principe des vases communicants était censé limiter l'incidence fiscale de la création des CU. De sorte que le partage des ressources existantes et les économies d'échelle réalisées sur les coûts de fonctionnement devaient suffire selon eux à assurer, à peu de choses près, le financement de la nouvelle institution. Cet objectif ne pouvait cependant se réaliser que si les communes réduisaient leurs dépenses à hauteur de l'économie réalisée par les transferts, ce qui fut loin de se produire.

Force est de constater que les élus municipaux, non seulement n'ont pas réduit le niveau de leurs dépenses, mais, au contraire, ont tiré partie de la création de la CU pour se désendetter et retrouver des marges de manœuvre financières leur permettant de se lancer dans de nouveaux investissements. Dans leur rapport (1971 : 127-128) les inspecteurs de l'IGA notent ainsi : « Le trait saillant de la situation des communautés est l'importance de leur endettement au regard des communes. A Lille, la charge de la dette absorbe 50% des ressources ordinaires de la CU contre seulement 17% pour les communes ». Ils constatent également un ratio d'autofinancement sur les dépenses d'équipement très défavorable à la CU (-42%) par rapport aux communes (64%).

Ces situations financières contrastées se traduisent dans les politiques d'équipements de ces institutions. Alors que la CU, paralysée par son niveau d'endettement, ne réalise aucun investissement nouveau notable pendant ses premières années d'existence (à l'exception de la construction de son siège en 1969 !), les communes profitent au contraire de leur santé financière retrouvée pour construire de nouveaux équipements, sportifs et culturels notamment. De nouveau, les données fournies par le rapport de la mission d'enquête sur les CU (1971 : 46-47) permettent d'objectiver quantitativement ces comportements :

« A l'exception de la ville de Bordeaux, les communes membres des communautés ont largement reporté leurs efforts sur les commandes d'équipements non transférés. Par rapport à la moyenne des deux années précédant la mise en place des communautés, le volume des commandes dans l'année suivant la création des CU est en augmentation de 14 à 185%. (14% à Lille, 185% à Bordeaux (ville centre exclue), 50% à Strasbourg).

[...] Il est également remarquable que le montant total des commandes d'investissement des communes membres dans les secteurs transférés et non transférés n'ait pas varié dans les années qui précèdent et qui suivent la communauté ou ait augmenté du fait du report de l'essentiel de l'activité communale sur les secteurs qui n'ont pas fait l'objet d'un transfert.

[...] Dans un premier temps, l'effet d'anticipation aboutit à augmenter le volume d'opérations lancées dans les secteurs prioritaires qui allaient faire l'objet d'un transfert de la CU. Mais après la mise en place de la CU, le report de la capacité d'investissement des communes sur les secteurs non transférés permet à ces collectivités locales de faire face à des besoins dont elles avaient retardé la satisfaction. Les équipements sportifs sont les principaux bénéficiaires de cette attitude. De 1965-66 à 69, les commandes lancées ont augmenté de 600% à Bordeaux, 266% à Strasbourg et 150% à Lille ».

Tout se passe ainsi comme si les transferts d'emprunts à la CU et l'affirmation des capacités d'investissement municipal avaient ouvert une soupape, libérant une ambition constructive des maires sous pression, car longtemps contenue ou différée faute de moyens. G. Sueur (1971 : 105-106) résume bien cette situation :

« Le calcul simpliste des auteurs de la loi a été mis en échec. C'était l'illusion de croire à un allègement des budgets des 89 communes, sous prétexte qu'elles étaient soulagées de dépenses importantes. A-t-on jamais entendu parler en haut lieu de la misère des finances locales ? Les municipalités en profitèrent tout bonnement pour se payer, qui une piscine, qui une salle des fêtes, qui un foyer, ces beaux fleurons dont elles rêvaient depuis longtemps ».

La création de la CU, loin d'aboutir à l'affirmation de politiques d'équipement à l'échelle de l'agglomération, permet donc dans un premier temps à de nombreux maires d'endosser le rôle de

¹⁵⁰ Nous avons reproduit un large extrait du compte-rendu de ce débat budgétaire exemplaire en annexes.

« maire bâtisseur » auquel ils aspiraient. Ultime échec pour les réformateurs, il semble que ce sont les villes-centre qui profitèrent le moins de cette « fenêtre d'investissements », elles qui ont souvent payé un lourd tribut à la création de la CU en mettant leur personnel et leurs locaux à sa disposition. C'est en tout cas le constat des auteurs du rapport de la mission d'enquête sur les CU (1971 : 136-137) :

« Il apparaît que la mise en place des CU s'est traduite par des différences importantes dans la situation des communes. Si globalement elles ont amélioré leur équilibre financier, cette évolution n'a pas été partagée par les villes centres dont la situation, sauf à Strasbourg, s'est détériorée. De même sur le plan fiscal, les villes centres ont connu une intensification de la pression fiscale beaucoup plus forte que les autres communes. [...] Le bilan de la mise en place des CU comporte donc sauf à Strasbourg, un passif spécialement lourd pour les villes centres. On peut en effet considérer que leur équipement n'est pas appelé à s'améliorer beaucoup du fait des communautés dans la mesure où il se serait développé en tout état de cause ne serait-ce qu'en raison de leur importance régionale. Les contribuables des villes centres ne semblent donc pas susceptibles de bénéficier directement des activités des communautés dont ils fournissent cependant l'essentiel des ressources ».

Ce tour d'horizon des premiers effets paradoxaux de la mise en place des CU serait incomplet si l'on ne revenait pas un instant sur ses conséquences fiscales.

3. Une hausse sensible de la fiscalité locale

Ce qui précède permet d'imaginer la suite, en l'occurrence l'augmentation de la pression fiscale consécutive à la création des CU. Non seulement ces dernières ne permirent pas les économies d'échelle et les péréquations de charges attendues¹⁵¹, mais c'est même l'inverse qui se produisit, à savoir la croissance cumulative des dépenses communales et intercommunales – notamment de fonctionnement – dans les agglomérations concernées par la réforme. Les inspecteurs de l'IGA constatent ainsi (1971 : 118) que « pour les quatre CU obligatoires, les dépenses [communes et CU comprises] dans l'année de création et l'année suivante ont progressé de deux à trois fois plus vite que dans les deux années antérieures ». La régression des dépenses communales n'a nulle part compensé les dépenses nouvelles induites par la mise en place des CU, notamment en matière de fonctionnement. Pour essayer d'évaluer un peu mieux les effets propres de la mise en place des CU, la comparaison avec des agglomérations sans CU s'impose. Le rapport de la mission d'enquête fournit quelques éléments. On y apprend en effet que le taux de croissance annuel moyen des dépenses de fonctionnement est passé de 13 à 22% dans les agglomérations avec CU, contre une variation moyenne de 8 à 11% dans les agglomérations de Toulouse et Marseille.

Les conséquences fiscales de cette croissance des dépenses ne se font pas attendre. La CU de Lille augmente ainsi le nombre de ses centimes pour faire face à ses dépenses¹⁵², sans que les communes ne baissent le leur¹⁵³, certaines choisissant même de l'augmenter. Les inspecteurs de l'IGA

¹⁵¹ Citons, sans aucune malice, l'extrait d'une lettre adressée en 1966 (sans date précise) par le préfet du Nord aux élus de l'agglomération lilloise pour les convaincre des bienfaits du projet de loi sur les CU : « Il n'est pas douteux que la formule communautaire que le projet de loi envisage de mettre en place tend à favoriser largement l'exécution des équipements collectifs en assurant entre les collectivités intéressées une juste répartition des charges, par la participation d'une population élargie au financement des opérations, jusqu'alors supporté par la seule commune sur le territoire de laquelle se réalisait un tel équipement. Cela signifie très simplement qu'une commune aura à concourir au financement d'une dépense applicable à un équipement non localisé sur son territoire alors qu'elle pourra ne participer que partiellement au financement d'un investissement prévu à l'intérieur de ses limites territoriales. *Cette péréquation des charges doit entraîner à l'échelon communal une réduction de la pression fiscale actuelle* » ; Archives départementales du Nord : 1008W106.

¹⁵² Ils passent de 12780 en 1968 à 20000 en 1969, 21500 en 1970 et 24725 en 1971.

¹⁵³ L'absence de lien entre les niveaux des prélèvements municipaux et intercommunaux et le maintien de l'autonomie fiscale pour les communes est à l'origine de cette dynamique inflationniste des centimes additionnels (Médard 1968 : 794 et s.). Pour pallier ce problème, qui leur avait d'abord échappé, les réformateurs suggèrent pour les réformes à venir – dont nous avons vu qu'elles ne viendront pas de sitôt – de recourir à une répartition fiscale entre les deux structures. On voit ainsi émerger à cette occasion les premières propositions de transfert du produit de la patente aux structures intercommunales, qui trouveront une concrétisation dans la « loi Chevènement » de juillet 1999, transférant la taxe professionnelle aux structures intercommunales : « [...] Pour éviter ces écueils [alourdissement des services administratifs, doubles emplois], les solutions les plus efficaces consistent à accompagner la dévolution des compétences à l'organisation multicommunale d'un transfert suffisamment énergique du pouvoir fiscal. L'erreur à éviter est la superposition des pouvoirs fiscaux de la commune regroupée et de l'institution de regroupement :

(1971 : 130) constatent ainsi une progression de 44% du nombre total des centimes dans l'agglomération lilloise entre 1967 et 1969, qu'il faut comparer à celle de 24% dans l'agglomération toulousaine et de 21% dans l'agglomération marseillaise pour la même période. Conséquence de tout cela, selon des données de la Trésorerie générale du Nord (Castelain 1971 : 409), la charge fiscale globale en moyenne pondérée (commune, département, CU, Etat confondus) progresse à un rythme de 12% par an pour l'ensemble des habitants de la CU de Lille, lors de ses trois premières années de fonctionnement¹⁵⁴.

Un an après la mise en place des CU, et devant la situation financière paradoxale de structures intercommunales exsangues et de communes revigorées, les réformateurs sont bien obligés de reconnaître l'échec de leurs anticipations et, chemin faisant, de réintroduire le « jeu » des acteurs dans leur analyse de l' « administration à deux niveaux » au concret.

Un bilan désenchanté des effets de la réforme au sein du ministère de l'Intérieur

« [...] Les communes n'ont pas toujours joué le jeu. L'institution des communautés aurait dû entraîner une réduction parallèle de l'activité et des moyens des communes membres de la communauté. Or, ceci ne s'est pas toujours réalisé. En ce qui concerne les personnels, les communes n'ont pas réduit leur effectif dans une proportion voisine de celui des communautés. Il en résulte certainement, ça et là, des doubles emplois. Certes, il est normal que la création de l'institution supra-communale se traduise par quelques emplois supplémentaires, mais dans l'ensemble, les transferts devraient se traduire par une opération à peu près blanche. Il est toutefois souhaitable que les communes fassent preuve dans cette affaire de plus de rigueur qu'elles n'en ont manifestée au cours de l'année 1968. La même constatation peut être faite en ce qui concerne les finances. Seules quelques villes ont notablement réduit leur volume budgétaire pour tenir compte des transferts de la communauté ; telle grande ville centre a diminué le nombre de ses centimes de 40%. Mais beaucoup d'autres n'ont procédé qu'à des réductions symboliques de manière à conserver une certaine aise financière leur permettant de rémunérer un personnel parfois trop nombreux et d'entreprendre des équipements jusqu'ici différés. On constate que les communes n'ont pas réduit leurs projets d'équipements dans la proportion attendue. Dans telle communauté, les projets d'équipement des communes ont même augmenté entre 1967 et 1969. Rien de tout cela ne serait grave si en définitive, le contribuable ne devait pas en supporter les conséquences ; or, si le budget des communes membres reste stable ou ne manifeste pas une réduction sensible, la création de la communauté s'analysera, pour les contribuables, par une augmentation nette de la pression fiscale. Il y a là, de la part des communes, un effort tout particulier à entreprendre, d'autant plus que certaines d'entre elles ont pu transférer à la communauté une part importante de leurs charges concernant la dette. Il est certain que le succès de cet effort de réduction des budgets communaux sera un élément essentiel pour l'avenir des communautés¹⁵⁵ ».

Dans ces stratégies opportunistes des maires, il est bien difficile de repérer une quelconque influence discriminante des appartenances partisans, tant ces dernières semblent s'effacer derrière la représentation prioritaire des intérêts municipaux et donc du « sol »¹⁵⁶. La domestication de la nouvelle institution s'accompagne donc de la neutralisation des clivages partisans dans cette arène.

l'apparition du pouvoir fiscal au niveau de cette dernière doit être assortie d'une réduction des possibilités de lever l'impôt pour la première. Pour parvenir à un tel résultat, la pratique des taxes additionnelles à un même impôt (par ex. centimes communautaires se superposant aux centimes communaux) doit être bannie et remplacée par une distribution appropriée des impôts dont disposent actuellement les communes entre les deux niveaux des nouvelles institutions municipales », extrait d'une note du secrétariat d'État aux collectivités locales intitulée « Orientations pour une réforme des institutions communales », le 5 mai 1969 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 91 0088 art. 3.

¹⁵⁴ A titre d'indication et pour prendre la mesure de cette croissance, précisons que la hausse de l'indice des prix fut de 4,3% entre 1967 et 1968, 6,3% entre 1968 et 1969 et 4,9% entre 1969 et 1970.

¹⁵⁵ Document intitulé : « Bilan des communautés urbaines », direction générale des collectivités locales (sans auteur), le 7 mars 1969 ; centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 19770375 art. 53.

¹⁵⁶ Nous employons ici l'expression utilisée par Olivier Nay. Dans ses travaux sur les pratiques d'assemblées et les politiques publiques régionales (1998, 2001, 2003), celui-ci a bien montré la force des pratiques de courtage qui tendent à faire de l' élu régional un représentant de son territoire d'implantation (canton ou commune) où se forge son éligibilité politique, avant d'être un représentant de l'institution régionale ou même de son parti dans cette institution. Nous aurons l'occasion de montrer dans notre troisième partie que l'institution intercommunale, encore moins visible que l'institution régionale et davantage pourvoyeuse de ressources d'action publique, est un cas presque archétypal de ces processus de courtage territorial et de négociations transpartisans entre élus.

C. La mise en ordre de l'assemblée

« Ayons tous le souci des intérêts qui nous sont confiés, ne cédon pas à la passion partisane. Quel que soit notre horizon politique, ne soyons ici que des collègues désireux de bien faire (*applaudissements*) ».

Extrait de l'intervention du maire de Wambrechies [centre gauche], doyen de l'assemblée et, à ce titre, président provisoire de séance lors de la première réunion du conseil le 22/12/1967.

Nous avons déjà eu l'occasion de dire quelques mots dans notre chapitre précédent sur la constitution du premier exécutif collégial de la CU. Elle traduit la volonté des principaux élus communautaires de ne pas transposer dans cette institution les clivages partisans en vigueur dans d'autres arènes. Nul consensus sur les objectifs de politiques publiques ou dépassement des intérêts municipaux au nom d'un intérêt communautaire dans ce compromis initial, mais le sentiment bien compris chez les conseillers qu'ils risquaient davantage à se cliver selon une logique majoritaire partisane¹⁵⁷ qu'à coopérer¹⁵⁸. Nous reviendrons plus longuement dans les chapitres suivants sur ce mode de gouvernement singulier des CU, qui, en associant de manière quasi-permanente l'ensemble des principales forces partisans à sa gestion, dénote dans un paysage institutionnel français progressivement marqué depuis 1962 par le fait majoritaire (Gaxie 1992). Soucieux d'en comprendre les rouages pratiques, nous nous sommes concentrés sur la période contemporaine qui permettait d'observer *in vivo* l'économie et la « microphysique » du consensus¹⁵⁹.

Pourtant, c'est bien dans les premières années de la CU que se formalise un régime de régulation politique atypique que les acteurs ne nomment pas encore « consensus » mais qualifient plus volontiers d'« esprit communautaire ». La consultation exhaustive des comptes-rendus des réunions du conseil et du bureau (réunissant les seuls vice-présidents à huis clos), en dépit du caractère partiel et médiatisé qui caractérisent ces traces¹⁶⁰, permet néanmoins de se faire une idée sur la mise en ordre de l'assemblée que ce régime de coalition implique.

Les premières réunions montrent une régulation politique encore balbutiante, des normes encore contestées et sujettes aux querelles d'interprétation, loin d'être objectivées ou routinisées comme elles le seront après quelques années de rodage. Elles donnent ainsi à voir les hésitations et les tressautements d'un ordre institutionnel en train de se faire, s'imposant progressivement au gré des interventions des uns et des rappels à l'ordre des autres, légitimant certaines attitudes et en proscrivant d'autres. Elles ont surtout le grand mérite de démontrer par la même occasion, contre toutes les naturalisations *ex post*, que la neutralisation des clivages partisans dans cette arène n'allait pas plus de soi que leur expression dans d'autres et transforme la « dépolitisation¹⁶¹ » de l'intercommunalité en construit historique.

1. La neutralisation des clivages partisans

Augustin Laurent n'est pas élu président de la CU depuis plus de deux minutes, qu'il place sa première intervention sous le signe de la réconciliation et propose à l'ensemble des conseillers communautaires de participer à une « œuvre commune », bien loin de toute revendication d'un programme socialiste pour l'institution :

¹⁵⁷ En l'occurrence d'être privés un jour, au gré des alternances, de ressources communautaires désormais indispensables à la réalisation de leurs propres politiques municipales.

¹⁵⁸ Cette neutralisation des clivages partisans au nom de la défense corporative des intérêts municipaux n'a rien d'inédit. Voir Le Lidec (2001 : 184-194) qui montre la propension aux compromis entre les élus locaux dans les années 1930 pour défendre les prérogatives communales menacées par certains projets de loi.

¹⁵⁹ Voir *infra*.

¹⁶⁰ Les procès-verbaux de conseil se présentent comme des comptes-rendus exhaustifs des débats, quoique il est fort probable qu'en soient déjà expurgés les erreurs manifestes ou certaines exclamations des élus (comme c'est le cas dans la période contemporaine selon le responsable du service rencontré), avec pour résultat de lisser légèrement l'ensemble. Les comptes-rendus du bureau ont la forme de relevés de décisions synthétiques, avec un court résumé du contenu des débats rédigé par le secrétariat des instances.

¹⁶¹ Nous renvoyons à l'introduction générale pour une définition de ce que nous entendons par dépolitisation.

« [...] Notre temps, marqué par l'accroissement démocratique, par une profonde mutation du genre de vie due en grande partie au progrès prodigieux des techniques a donné naissance à un urbanisme nouveau, exigeant, qui, il faut bien le dire, s'adaptait mal aux limites administratives. Nous allons désormais contribuer à créer une grande cité rénoverée où il ferait bon vivre pour la jeune génération que l'avenir inquiète, notamment en ce qui concerne l'emploi et le logement. Demain, je voudrais promouvoir avec vous un style de travail assurant l'efficacité de l'action dans la libre discussion et associer les élus qui n'ont pu trouver place dans ce conseil à l'œuvre commune, par le jeu normal des réunions consultatives prévues par la loi. [...] Dans quelques instants nous allons doter le conseil d'un organe administratif que l'on pourra appeler le bureau ou le conseil d'administration. Dans la même préoccupation que celle qui a guidé les efforts déployés pour aboutir à l'accord amiable [...] j'espère que nous serons animés du souci d'associer aux responsabilités, dans une proportion équitable, les différents courants de pensée et les intérêts en présence. Cela me paraît hautement souhaitable. Et parce que nous sommes des hommes de bonne volonté, je dis que cela est possible. A cette condition, la CU prendra le bon départ et se préparera un fonctionnement harmonieux, efficace et fécond¹⁶² ».

Cette posture œcuménique et rassembleuse, fréquente chez les vainqueurs en démocratie représentative, se traduit cependant ici par l'association de l'ensemble des formations partisans (à l'exception du PC) à l'exécutif communautaire, ce qui est déjà moins fréquent. C'est cependant dans la mise en place des organes décisionnels et dans le déroulement des premières réunions que s'éprouve le mieux la singularité de l'institution intercommunale et le processus de neutralisation des clivages partisans qui la caractérise.

Les comptes-rendus non diffusés des réunions du bureau traduisent dans leur forme même la construction de la collégialité. Ils se présentent en effet comme des relevés de décisions, ne faisant jamais apparaître les éventuelles divergences entre ses membres. Ces réunions ne donnent lieu à aucun vote, mais seulement à des « échanges de vues¹⁶³ » qui se concluent inévitablement par l'expression d'une position unanime. En deux ans, et à raison d'une réunion par mois environ, aucun désaccord entre ses membres, sur aucune question que ce soit, ne transparait dans les procès verbaux, dont le contenu est pourtant soumis à l'approbation de tous à chaque début de séance. Cela ne signifie pas bien entendu que ces désaccords n'existent pas, mais plutôt qu'ils ne trouvent aucune expression institutionnelle, un peu à la manière des délibérations du Conseil des ministres sous la V^e République. Les compromis sont trouvés en amont et ne sont mises à l'ordre du jour que des délibérations qui peuvent recueillir un avis unanime du bureau.

Les comptes-rendus des débats du conseil de communauté constituent un matériau encore plus intéressant à exploiter, parce que les propos des conseillers y sont retranscrits de manière beaucoup plus littérale¹⁶⁴ et parce que le nombre de participants et la diversité de leurs positions rendent *a priori* la production du consentement beaucoup plus incertaine qu'au bureau. Il faut pourtant bien avouer qu'observateur familier des réunions du conseil des années 2000, habitué à l'unanimité qui les caractérisent¹⁶⁵, nous n'avons pas vraiment été dépaysé à la lecture de ces premiers comptes-rendus. On y retrouve déjà une euphémisation des références partisans et une propension au compromis permanent qui apparente le conseil à une assemblée corporative d'élus municipaux plus qu'à une arène parlementaire. Tout juste note-t-on quelques signes caractéristiques d'une assemblée encore en rodage. Le déroulement des séances semble moins bien orchestré que par la suite et laisse échapper occasionnellement quelques « fausses notes », en l'occurrence des interventions d'élus moins disposés à accepter cette partition consensuelle¹⁶⁶.

Dès le départ néanmoins, l'assemblée communautaire n'a pas grand chose à voir avec l'idéal-type parlementaire de l'*Ekklesia* athénienne, dans laquelle « n'importe qui parle quand il le souhaite¹⁶⁷ », et où l'expression des opinions concurrentes alimente un mécanisme de délibération collective (Manin 1996 [1995] : 19-61). Elle en constituerait même en quelque sorte l'antithèse tant la restriction de la parole et l'évitement du débat semblent en caractériser le déroulement. Il ressort de

¹⁶² Extrait du compte-rendu de la réunion du conseil du 22/12/1967.

¹⁶³ Pour reprendre le terme fréquemment utilisé par le secrétaire de séance dans ses comptes-rendus.

¹⁶⁴ Avec les réserves énoncées plus haut.

¹⁶⁵ Voir *infra*.

¹⁶⁶ En l'occurrence des conseillers municipaux de Tourcoing proches de l'UDV^e ou des Républicains indépendants qui ont moins intérêt à la retenue que leur maire et ont semble-t-il gardé une représentation plus partisane de leur rôle de conseiller en CU.

¹⁶⁷ Selon le principe de l'*isègoria*, droit égal à prendre la parole.

l'examen des premiers comptes-rendus que la grande majorité des conseillers, maires des petites communes ou conseillers municipaux des grandes villes, n'interviennent jamais lors de ces séances, laissant un quasi-monopole de la prise de parole au président et aux douze vice-présidents. Seuls certains conseillers communautaires, proches de l'UDV^e, interviennent parfois pour exprimer un désaccord sans que celui-ci ne s'accompagne toujours d'un vote hostile. Ainsi, pendant les trois premières années de fonctionnement de la CU, la presque totalité des délibérations présentées est adoptée à l'unanimité, sans débat, la plupart n'étant même pas soumises à un vote formel mais adoptées tacitement par paquets. Sur la même période, aucune délibération ne cliva les élus selon une logique bipolaire ou partisane. Quand des conseillers communautaires s'opposent à une délibération, ils se retrouvent presque toujours isolés et ne parviennent jamais à rallier le soutien de l'ensemble des membres de leur groupe politique.

Le premier débat budgétaire lors du conseil du 16 mars 1968 est emblématique de la neutralisation précoce des clivages. Le budget est adopté à une très large majorité (76 voix contre 11 et 3 abstentions), largement supérieure à celle qu'avait recueillie la candidature d'Augustin Laurent (51 voix contre 39 pour son adversaire) à peine deux mois plus tôt. Parmi les 14 élus qui ne l'approuvent pas figurent huit élus tourquennois (le maire, également vice-président à la CU, s'abstenant alors que ses adjoints votent contre¹⁶⁸), trois élus MRP de petites ou moyennes communes anciennement membres du district de Tourcoing, deux conseillers membres de UDV^e et le maire de Seclin, seul représentant communiste de l'assemblée. Ainsi, sur les 11 élus UDV^e que compte le conseil, 6 se prononcent en faveur du budget proposé. Ceux qui s'y opposent justifient d'ailleurs leur opposition au nom des intérêts (qu'ils estiment lésés) des communes anciennement membres du district de Tourcoing, et jamais au nom de considérations partisans. Les vellétés de certains élus gaullistes et du Centre démocrate de constituer un grand groupe communautaire de droite, dans une optique de bipolarisation de l'assemblée¹⁶⁹, trouvent donc leurs limites dans la préférence des élus pour les compromis et l'évitement des clivages partisans. Soulignons que les opposants communautaires ne seront plus que six (et deux abstentions) lors du vote du budget de 1969, à un moment où les clivages sont pourtant à leur paroxysme sur le plan national autour de l'enjeu du référendum sur le Sénat et les régions.

S'il arrive assez fréquemment aux élus de la SFIO de critiquer lors de leurs interventions les décisions du pouvoir central et leurs effets sur les collectivités locales, ils incriminent beaucoup plus rarement les conseillers communautaires gaullistes. Ces derniers ne prennent d'ailleurs presque jamais la peine de défendre les politiques gouvernementales en question et soutiennent même parfois les critiques, comme lors du vote du budget primitif de 1969¹⁷⁰. L'opposition centre/périphérie est ainsi fréquemment activée lors de ces premières années, autant pour revendiquer l'attribution de moyens supplémentaires que pour marquer la solidarité objective des élus municipaux dans la défense des finances locales. On assiste ainsi à un désencastrement des enjeux partisans nationaux et des prises de positions intercommunales, les références partisans s'effaçant au profit d'une célébration irénique de l'« idéologie communale » (Verdès-Leroux 1971) et d'intérêts locaux unifiés et déconflictualisés (Kesselman 1972).

Cette neutralisation des clivages partisans n'implique pas l'absence de divergences entre les élus portant notamment sur la répartition des ressources intercommunales, mais celles-ci renvoient à des intérêts municipaux concurrents bien plus qu'à des divergences « idéologiques » (Desage et Godard 2005) ou programmatiques. Ainsi, par exemple, lorsqu'il s'agit de déterminer une doctrine d'intervention communautaire en matière d'intervention dans les ZAC et ZUP¹⁷¹ où l'on s'aperçoit que les positions adoptées par les conseillers communautaires dépendent bien davantage des intérêts de leur commune que de leur appartenance partisane. L'élue UDV^e de Faches-Thumesnil, les maires

¹⁶⁸ En ce sens, nous ne pouvons que souscrire aux propos des rapporteurs de la mission d'enquête de l'IGA (1971 : 54) : « Il n'est pas douteux que les fonctions ainsi confiées aux vice-présidents, notamment à ceux représentant des communes suburbaines ont contribué à désarmer certaines réticences, même des oppositions, qui s'étaient manifestées à l'origine à l'encontre de l'institution des CU ».

¹⁶⁹ Voir *supra*.

¹⁷⁰ La plupart des élus gaullistes votent en effet avec le reste de l'assemblée un budget déséquilibré qui est un véritable acte de défiance à l'égard du pouvoir central, accusé de ne pas accorder assez de moyen aux nouvelles structures.

¹⁷¹ Voir *supra*.

Centre-démocrate de Mons-en-Baroeul et FGDS de Ronchin, communes moyennes limitrophes de Lille concernées par la création récente de ZUP, se prononcent ainsi en faveur d'une participation de la CU au financement des équipements sportifs dans celles-ci, et votent contre la délibération proposée lors du conseil du 7 novembre 1969 qui revient sur la doctrine précédente et réduit le champ d'intervention communautaire aux seules compétences transférées. *A contrario*, le maire UDV^e de Mouvaux, commune résidentielle de l'agglomération, se prononce en faveur de cette réduction : « Je suis entièrement d'accord avec l'exposé de M. Provo [maire SFIO et vice-président aux finances qui défend la restriction de la doctrine au nom de la justice entre communes]. Je tiens à rappeler que nous, les maires des villes dotoirs, lorsque l'on est venu implanter des habitations dans nos communes, qui a payé l'équipement scolaire ? Ce sont bien les communes. Du fait qu'il y a des ZUP et des ZAC, je ne vois pas pourquoi ce serait la CU qui devrait payer ¹⁷²».

Il est presque étonnant de constater avec quelle rapidité les élus s'accommodent de règles du jeu qui transgressent la norme majoritaire et compétitive en vigueur dans les communes et au niveau national. L'expérience des coalitions de Troisième force chez certains, l'idéologie communale ou la croyance dans la technicisation des problèmes chez d'autres sont autant d'éléments qui favorisent la naturalisation de ces coalitions « contre-nature », rendues également possibles par la discrétion des instances communautaires et leur rapport indirect au suffrage. S'y ajoute un contexte de faible politisation des questions locales au sein des principaux partis politiques, assez traditionnelle à droite (Kesselman 1972, Gaxie et Lehingue 1984), mais cyclique à gauche (Lefebvre 2001) – où les phases de politisation des questions municipales (fin du 19^e, entre-deux-guerres¹⁷³, années 1970) alternent avec des périodes plus longues marquées par les revendications de pragmatisme gestionnaire. Le milieu des années 1960, caractérisé par une faible politisation des questions locales, est ainsi propice au rapprochement entre les programmes des différentes organisations partisans. L'objectif modernisateur du renforcement des équipements et des infrastructures, perçu comme une condition d'accès au rang de métropole, semble alors partagé dans tous les rangs. La technicité des questions évoquées dans le cadre intercommunal est également présentée comme s'imposant au jugement et ne relevant pas du régime de la délibération ou de la controverse¹⁷⁴. René Seynave (1970 : 411) observateur et acteur de la construction communautaire naturalise également ce principe de division du monde entre enjeux techniques et politiques, qui est au cœur du processus de dépolitisation des problèmes intercommunaux alors à l'œuvre :

« A l'inverse, l'aspect très technique des tâches communautaires va jouer sur ses dirigeants élus. Déjà l'élection par les conseillers municipaux ou les maires selon les cas, dépolitise nettement les scrutins. C'est plutôt la compétence affirmée et prouvée par les relations qui va jouer le grand rôle dans le choix, de même que l'étendue des responsabilités jusqu'alors exercées ou l'importance de la commune précédemment administrée. [...] Mais les effets de la technicité de la matière vont plus loin. Ce n'est pas trahir un secret que de dire à quel point les membres du conseil de CU, et plus encore du bureau, s'efforcent de ne pas aborder les problèmes sous l'optique politique. D'abord tacite, le débat politique est, sauf exceptions écarté et c'est la recherche d'une solution technique valable qui est l'objectif majeur et commun. Ainsi la confrontation respecte le souci de l'humain [*sic*] à travers la recherche purement matérielle ».

Seul le PCF, alors exclu du jeu communautaire et dans la position d'*outsider*, politise les questions locales en soutenant et en organisant les associations d'habitants en lutte contre des opérations de rénovations¹⁷⁵. Ce n'est qu'en 1977, avec l'accès aux fonctions municipales d'une

¹⁷² Extrait du compte-rendu du conseil du 7/11/1969.

¹⁷³ Sur « la rencontre entre le social et le local » pendant cette période, voir notamment Jean-Pierre Gaudin (1989).

¹⁷⁴ Yannick Barthe montre bien dans sa contribution à l'ouvrage collectif *La politisation* (Lagroye 2003) combien le travail de politisation de questions technologiques implique au préalable de rendre de nouveau « discutable » ce qui a été constitué comme relevant de l'ordre du débat technique, et a été dès lors exclu du champ de la controverse.

¹⁷⁵ La politisation des questions urbaines par le PCF est alors alimentée par la sociologie urbaine marxiste (autour de Henri Lefebvre, Manuel Castells ou encore Henri Coing) qui se lancent dans une critique des effets de la planification et tentent d'intégrer l'aménagement urbain comme dimension constitutive de la lutte des classes (Amiot 1986, Lassave 1997).

nouvelle génération d'élus socialistes¹⁷⁶, qu'est remise en cause cette approche gestionnaire et dépolitisée du local et que certaines questions redeviennent des enjeux de clivage partisans¹⁷⁷.

Un autre facteur qui explique la mise en place facile et la bonne résistance de ce régime de coalition tient au travail de légitimation normative du compromis intercommunal et à la stigmatisation des clivages et des prises de positions partisans qui menacent de le remettre en cause.

La justification des compromis se fait parfois à grand renfort d'« allégories », comme ce conseiller communautaire lillois du CNI, appelant ses collègues à voter le budget déséquilibré de 1969 et à transcender les clivages :

« [...] Je voterai le budget déséquilibré. Certains de nos collègues seront peut être tentés de voir dans cette façon de faire une manoeuvre politique, il leur appartient de prouver que non. Nous sommes ici dans une CU qui comprend à peu près tout l'éventail politique du pays. Si nous votons unanimement et sans exception ce budget en déséquilibre, nous ferions une proclamation d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur cette nécessité [*sic*]. Voyez-vous, quand vous êtes dans un village et que la nuit on vous réveille en criant au feu, vous ne vous inquiétez pas de savoir si c'est la maison du curé, de l'instituteur ou du maire qui brûle, vous ne vous inquiétez pas de savoir si c'est la maison du châtelain ou du plus simple ouvrier agricole qui brûle, vous ne vous inquiétez pas de savoir si c'est la maison de vos amis ou de quelqu'un avec qui vous êtes en désaccord qui brûle, vous y allez¹⁷⁸ ».

Les motivations ou justifications partisans semblent ainsi réprouvées au nom du respect d'un « esprit communautaire » rapidement assimilé à une attitude conciliante, privilégiant les arrangements aux affrontements. De nouveau, les observateurs/acteurs extérieurs rendent compte de ces attitudes autant qu'ils les légitiment parfois, comme le journaliste local Georges Sueur (1971 : 109-111) :

« Néanmoins, l'esprit communautaire apparaît peu à peu ; quand on se souvient des oppositions farouches qui avaient cours avant la promulgation de la loi, on reste étonné de voir cette assemblée se mettre au travail avec une si bonne volonté. Les incidents purement politiques s'estompent souvent dans la multiplicité des arguments techniques. Equipements d'abord !

[...] La communauté, dans sa forme actuelle, apporte la relative dépolitisation due au mode électoral : un esprit au moins libéré du parti pris politique, même si un climat général inspire les positions de chacun. L'élection au suffrage universel politiserait tous ces problèmes techniques et le rôle éducatif d'une élection disputée verrait rapidement ses effets bénéfiques annulés ».

Paradoxalement, l'« esprit communautaire » évoqué ici n'est possible qu'en raison de l'« état d'esprit municipal » qui anime les conseillers communautaires. Loin de traduire un accord partagé sur l'autonomisation de l'institution communautaire ou sur la valeur de ses objectifs propres, il repose au contraire sur la reconnaissance de leur subordination par rapport aux objectifs municipaux.

Les rares conseillers qui osent s'opposer publiquement aux délibérations proposées devant le conseil¹⁷⁹ sont ainsi immédiatement rappelés à l'ordre et/ou menacés d'être exclus de la coalition. C'est le cas lors d'un vif échange entre un conseiller communautaire, André Cassette, Républicain indépendant adjoint au maire à Tourcoing¹⁸⁰, et les deux dirigeants de la SFIO que sont le président de la CU, Augustin Laurent, et son futur successeur, alors vice-président à l'urbanisme et maire de Lomme, A. Notebart. Nous avons choisi d'en reproduire un extrait relativement long, dans la mesure où il traduit bien les pressions qui s'exercent sur celui qui déroge au consensus et la contrainte de justification qui pèse sur lui.

¹⁷⁶ Les « sabras » comme les appelle François Mitterrand, qui sont entrés directement au nouveau parti socialiste, sans passer par la « case » SFIO et sans en incorporer certaines pratiques (Troisième force, anticommunisme, ...).

¹⁷⁷ Nous envisagerons les effets de cette évolution sur le jeu politique intercommunal dans notre seconde partie.

¹⁷⁸ Extrait du compte-rendu du conseil de communauté du 14/02/1969.

¹⁷⁹ Dont il faut rappeler qu'elles ont été préalablement approuvées par le bureau.

¹⁸⁰ Celui-ci semble s'accommoder difficilement des règles du jeu communautaires et de la restriction des prises de parole publiques qui les accompagnent. Il fait partie des conseillers qui interviennent le plus régulièrement lors des deux premières années, et est l'un des seuls à contester régulièrement les choix de l'exécutif. Sa position de conseiller municipal (et non de maire) et sa socialisation professionnelle antérieure (il fut journaliste) contribuent à expliquer son attitude atypique.

La position inconfortable de l'opposant en conseil de communauté urbaine

A. Notebart : « Ensuite M. Cassette, vous avez dit : “A Tourcoing, nous avons opéré une réduction de l'ordre de 4500 centimes et cela correspond à peu près aux transferts opérés à la CU”. Je demande dans ces conditions que le secrétaire général de la CU veuille bien établir pour notre édification ce que représente la valeur des transferts en dette de la ville de Tourcoing, d'une part, et d'autre part, qu'on veuille bien mettre sur la colonne correspondante le résultat d'opérations programmées au stade national qui oblige la CU à payer aujourd'hui la part de Tourcoing dans ces constructions de lycées, de CES, de ses salles de sport du Boulevard International et de l'Égalité. Nous aurons l'occasion d'en reparler.

[...] Vous avez dit tout à l'heure, M. Cassette, que dans le domaine des ordures ménagères on aurait pu étaler, organiser un peu mieux. Ah oui, vous avez raison, et là je vous suis. Mais pourquoi, n'avez vous pas dit dans le même temps que le conseil de Tourcoing, au début de la mise en place de la CU, demandait à la CU d'augmenter le service de ramassage journalier de nos poubelles, sans aucun doute sans voter le centime ni sans majorer la taxe. Alors voyez, Messieurs, ce petit jeu ! M. Lecocq [maire de Tourcoing UDV^e et vice-président de la CU] il vous faut choisir : être un vice-président à part entière de cette assemblée ou alors avoir le courage d'être un opposant et venir défendre les vôtres avec d'autres méthodes que celles de Janus. Cette comédie ne peut pas continuer. Je suis de ceux qui au nom du groupe socialiste demanderont à M. Le président de la CU de reconsidérer le problème de ce vice-président qui n'a pas le souci de prendre ses responsabilités. [...]

A. Cassette : M. le président, je m'aperçois que chaque fois que je prends la parole, j'excite mon ami Notebart (*Protestations dans la salle*). Il a dit tout à l'heure qu'il ne fallait pas me donner plus d'importance que j'en valais. C'est évident, je crois qu'il m'en donne beaucoup trop. Il y a une chose qui m'étonne, il reproche à M. Lecocq, qui est un homme extrêmement honnête et droit, d'être membre du bureau, mais il a été présenté, non pas comme un membre de la majorité mais comme le maire de Tourcoing. En ce sens, je ne crois pas que, dans cette maison, chaque fois qu'on n'est pas d'accord avec M. Notebart, on est un pécheur exclu et excommunié [...]. Ensuite, je dirai tout de même que lorsque je prends la parole, à aucun moment je n'ai attaqué qui que ce soit, ni dit quelque chose de déplaisant. Chaque fois que M. Notebart s'adresse à moi, c'est pour me dire que je suis démagogue ; il m'a même dit la fois dernière que j'étais un journaliste démagogue, j'aimerais bien qu'il étaye d'abord cette affirmation. Je ne fais aucune allusion ni à sa vie personnelle, ni à sa vie municipale, ni à sa vie privée, par conséquent, j'aimerais bien que lorsqu'il prend la parole dans cette assemblée, il s'adresse correctement à des gens qu'il estime être ses adversaires [...]. Je vous dis une chose M. Notebart, vous pouvez parler dix fois, cent fois, mille fois, vous ne me ferez jamais taire, je répondrai toujours.

A. Notebart : Pareil !

A. Laurent : Je crois que vous vous excitez mutuellement, peut-être aussi parce que vous avez un gilet rouge, je ne sais pas, c'est excitant...

[...] **A. Cassette** : Avec la permission de l'orateur, j'ajouterai qu'à Tourcoing, il s'est parfois avéré qu'un adjoint n'a pas voté avec le conseil municipal sur des problèmes très précis, on ne l'a pas excommunié pour autant. J'ajoute par ailleurs, cela je l'affirme, que vous avez présenté M. Lecocq, maire de Tourcoing. Je dis que si pour pouvoir siéger dans cette communauté il faut être aux ordres d'un certain nombre de gens ici, alors il n'y a plus de communauté.

[...] **A. Laurent** : M. Lecocq a été élu sur une liste qui avait été établie à la suite de contacts entre différents représentants pour aboutir à la construction, sur le plan amiable, du conseil de communauté. M. Lecocq ayant été élu est inévitablement vice-président à vie, s'il le désire. C'est une formule. Quant à savoir si M. Lecocq se trouve à l'aise au bureau du conseil ou, au moment de voter le budget, s'il redevient maire de Tourcoing, c'est une question qui le regarde. Mais il est bien certain que cette double attitude quand elle devient systématique, est absolument anormale. Par ailleurs, M. Lecocq ayant été élu comme je l'indiquais tout à l'heure, je ne peux, comme le suggère M. Notebart, prendre à l'égard d'un vice-président quelque mesure de rétorsion que ce soit. C'est à M. Lecocq de savoir qu'au bureau il est vice-président de la communauté et non maire de Tourcoing. Nous avons fait un gros effort ici, à quelques-uns, pour admettre d'abord la loi telle qu'elle nous a été imposée. Nous sommes des démocrates et nous avons dit : “la loi est votée, nous allons essayer de l'appliquer au mieux”. Je crois que personne ne peut dire que nous n'avons pas essayé de faire fonctionner loyalement cette lourde machine, cette monstrueuse machine. Nous avons donc essayé de communiquer à nos collègues maires un esprit communautaire nécessaire aux intérêts que représente la nouvelle institution. Mais il est regrettable de voir que, précisément, des collègues qui acceptent des responsabilités dirigeantes n'ont pas cet esprit communautaire et qu'ils se déterminent en fonction de leur intérêt local. C'est cela qu'on reproche à M. Lecocq : on ne lui reproche pas d'avoir une opinion personnelle mais uniquement le fait de vouloir montrer à Tourcoing que s'il y a une augmentation des charges contributives, c'est à cause de la communauté. [...]

M. Cassette, je vous parle avec courtoisie, avec le respect que personnellement je dois à tous les collègues qui sont ici et qui représentent leur localité. Croyez-vous qu'il y a intérêt, en conscience, à insister, à vous acharner à faire croire à l'extérieur que nous avons ici des services qui selon votre expression, ont un caractère trop lourd par inflation de personnel ? [...]

Et vous, M. Cassette, vous allez répétant à chaque séance : “Il y a trop de personnel, les services sont trop lourds”. Je dis que ce n'est pas du bon travail, ce n'est pas cela l'esprit communautaire, c'est un esprit, je ne dirai pas politique, mais de dénigrement systématique, encore que vous ayez parlé un jour de “l'équipe qui détient le pouvoir de la communauté” : vous avez même mis en cause les socialistes, peu importe. Je voudrais quand même qu'on sache qu'il y a une volonté partagée par beaucoup de collègues, celle pour faire admettre la nécessité de promouvoir un esprit communautaire dans notre région. Et bien on ne peut y parvenir que si on fait, chacun de son côté, un effort de bonne foi pour discuter les problèmes qui sont les nôtres¹⁸¹ ».

¹⁸¹ Extraits du compte-rendu du conseil du 13/03/1969.

La position de l'opposant est ici d'autant plus difficile à assumer qu'Augustin Laurent et surtout A. Notebart, ne manquent pas de rendre le maire de Tourcoing et vice président de la CU co-responsable des propos de son adjoint, menaçant de remettre en cause sa participation à l'exécutif. C'est plus largement la question de l'autonomie des conseillers communautaires membres de formations partisans associées à l'exécutif qui est ici posée, dans un contexte précédant l'échéance du référendum de 1969 propice à la réactivation des tensions entre les gaullistes et les autres élus et au réencastrement provisoire des clivages locaux et nationaux.

2. La limitation implicite de la souveraineté du conseil de communauté

Lors des deux premières années, on observe également une sorte d'auto-restriction de la souveraineté territoriale des conseillers communautaires, ceux-ci cantonnant progressivement leurs interventions aux délibérations qui concernent leur commune. Tout se passe comme si les conseillers reconnaissaient ainsi le monopole du maire sur les questions relatives à sa commune, même quand celles-ci ont trait directement aux compétences transférées à la CU. Une norme implicite de « non-ingérence » dans les affaires communales s'établit donc dès cette époque – qui persiste jusqu'à aujourd'hui – limitant la capacité d'un conseiller à s'exprimer sur les projets d'une commune autre que la sienne, sauf si cette dernière se trouve lésée ou indirectement concernée. Cette non-ingérence est d'autant mieux respectée par les élus qu'ils attendent en retour la même attitude de leurs collègues, préservant leur monopole sur la représentation des questions communales.

La formalisation d'un règlement communautaire, adopté lors de la réunion du conseil du 7 novembre 1969, vient par ailleurs poser certaines limites à la prise de parole. L'article 9 de ce règlement impose ainsi aux élus qui souhaitent intervenir en conseil de se faire inscrire préalablement, les empêchant ainsi de réagir à brûle pourpoint comme lors de cette séance du 12 novembre 1969 :

« [Un élu souhaite intervenir].

– **Augustin Laurent** : Si ce n'est pas à l'ordre du jour ce n'est pas la peine d'en parler ».

– **Le conseiller communautaire SFIO** : C'était pour un vœu...

– **A. Laurent** : Si c'est pour un vœu, remettez le moi, je le soumettrai à l'assemblée. On ne peut pas à l'occasion d'un rapport introduire une question qui n'est pas à l'ordre du jour, à moins que vous apportiez un amendement ».

Plus significatif encore, l'article 12 du même règlement prévoit que les amendements apportés à une délibération doivent être adressés au président au moins 10 jours avant l'ouverture de la session, afin d'être examinés par le bureau et les commissions compétentes. Outre le renforcement du rôle de ces deux instances que cette mesure entraîne, elle tend de nouveau à réduire les marges de manœuvre des conseillers lors du conseil et à transformer cette instance en « chambre d'enregistrement » de décisions prises en amont. On voit d'ailleurs mal comment certains amendements pourraient être apportés dix jours avant le conseil, dans la mesure où les délibérations leur parviennent rarement dans ce délai. Un autre obstacle à l'affirmation de la souveraineté des conseillers communautaires réside en effet dans la densité des ordres du jour des premiers conseils (entre 200 et 300 délibérations en moyenne) et dans la transmission tardive des délibérations, qui les empêche de pouvoir prendre véritablement connaissance de leur contenu avant les séances. Lors du conseil budgétaire du 14 février 1969, plusieurs conseillers interviennent ainsi pour regretter que les délibérations ne leur soient parvenues que la veille du conseil, ne leur laissant pas suffisamment de temps pour les étudier.

C'est d'ailleurs paradoxalement au nom de ces contraintes matérielles qu'est justifié le dessaisissement du conseil au profit des commissions et du bureau, légitimés comme filtre d'identification des problèmes et de préparation des délibérations. La procédure qui s'instaure consiste à ne présenter aux membres du conseil que des délibérations qui ont fait l'objet d'amendements ou de demandes d'ajustements en commissions et/ou en bureau, introduisant pour les autres (qui n'ont pas fait l'objet de remarques) une procédure qui s'apparente à celle du « vote bloqué ». Le président Augustin Laurent présente rapidement ces dispositions lors du conseil de communauté du 7/11/1969, provoquant l'intervention réservée d'un conseiller communautaire :

« **A. Laurent** : Nous ne parviendrons pas à épuiser un ordre du jour comportant 262 questions, en une seule séance. Je n'envisage pas de vous proposer une séance de nuit ; j'y suis résolument hostile ; nous nous trouvons dans l'obligation de tenir une deuxième séance la semaine prochaine.

[Il propose ensuite de mettre en pratique l'article 9 du règlement]

[...] A l'ouverture de chaque séance du conseil, les rapports et les propositions de délibérations sont déposés sur le bureau du président. Seuls les rapports dont la discussion est décidée par le bureau ou demandée, soit en commission, soit par un ou plusieurs membres du conseil à l'ouverture de la réunion, sont évoqués en séance publique. En fin de séance, et sans débat, le conseil se prononce sur l'adoption des autres rapports inscrits à l'ordre du jour. Les rapports sont approuvés avec ou sans amendements au cours de la même séance ou reportés à une réunion suivante de la même session, ou ajournés à une autre session, ou retirés par le président ou définitivement rejetés.

A. Cassette : [...] Je ne suis pas hostile à cette méthode mais elle limite les interventions des conseillers en ce sens qu'au départ, on peut ne pas avoir l'intention de participer à la discussion d'un rapport ; c'est l'intervention d'un collègue qui parfois nous détermine, nous souhaitons alors pouvoir intervenir pour marquer notre désaccord avec l'orateur.

[A la suite de la présentation détaillée des articles du règlement par le président A. Laurent, le conseiller A. Cassette reprend la parole pour exprimer ses doléances]

Première observation : ne pas recevoir en dernière minute un certain nombre de rapports qu'on aurait pas eu le temps d'étudier.

Seconde observation : posséder au préalable le compte-rendu des commissions qui ont eu lieu. Effectivement, les débats des commissions sont intéressants, ils peuvent éclairer un conseiller qui ne participe pas à vos travaux et qui n'est pas informé de l'objection présentée par l'un ou l'autre des conseillers. Si l'on indique, avant la séance "je veux intervenir sur tel ou tel rapport", il faut que nous soyons informés et nous ne pouvons pas l'être sans les rapports des commissions sur tous les problèmes. D'ailleurs, nous avons ces rapports très longtemps après. Je ne sais pas si c'est possible, mais cette formule nécessite que nous ayons connaissance des rapports de commission.

Troisième observation : dans les 262 rapports, des problèmes sont importants, énormes ; il est difficile à quelqu'un ayant des activités professionnelles et politiques de se pencher sur ces rapports avec toute la profondeur et la réflexion nécessaires (je ne sais pas si les membres du conseil ont eu le temps de le faire).

Si vous voulez adopter cette méthode qui est anti-démocratique, on peut l'admettre par souci d'efficacité, mais je ne crois pas qu'elle existe dans aucune autre assemblée. Je veux bien l'adopter sous la réserve que nous soyons informés, au préalable, de tous les problèmes ».

Le principal effet de ce nouveau règlement est bien de consacrer le rôle délibératif et d'arbitrage des commissions et du bureau, au détriment du conseil. La mise en ordre de l'assemblée passe donc par une relégation progressive du rôle décisionnel de ce dernier au profit d'instances plus discrètes, qui permettent aux élus des différentes organisations partisans de négocier et de co-gérer la CU, sans s'exposer au « flagrant délit » de transgression des clivages légitimes en démocratie représentative¹⁸².

3. Le déplacement des négociations vers les coulisses et l'affirmation du rôle du bureau

La relégation du rôle décisionnel du conseil au profit d'instances situées en amont et en coulisses est rapide et constitue une tendance lourde de l'institutionnalisation de la CU. Marcel Castelain (1971 : 431) souligne le rôle des commissions « dans lesquelles les délibérations sont examinées plus longuement qu'au conseil » mais insiste surtout sur celui du bureau : « Ce serait faire beaucoup d'honneur aux commissions que de considérer qu'elles sont le véritable organe de décision. C'est au bureau que parviennent orientations, instructions et décisions ».

Contrairement à la norme proclamée dans le règlement – qui voudrait que soient soumises au conseil pour arbitrage les délibérations qui ont fait l'objet de débats et/ou ont posé des problèmes – l'habitude est rapidement prise de régler ces problèmes en commissions et en bureau afin de ne soumettre au conseil que des délibérations qui ont déjà fait l'objet de compromis et d'arbitrage, limitant les possibilités de débat et les risques de rejet¹⁸³. Le rôle du bureau, instance collégiale par excellence réunissant les douze vice-présidents une fois par mois¹⁸⁴, devient rapidement central dans l'analyse des délibérations et le désamorçage d'éventuels conflits. Ce rôle de neutralisation et de

¹⁸² Les autres collectivités locales ont également un bureau et/ou des commissions qui préparent en amont les délibérations et dépossèdent parfois le conseil de son rôle. Néanmoins, la spécificité communautaire – qui accroît plus qu'ailleurs le rôle du bureau – réside dans la présence de représentants de tous les partis en son sein, ce qui permet de contrôler encore plus sûrement en amont le déroulement des débats publics. Cf. *infra*.

¹⁸³ Comme le note Catherine Ribot (1993 : 357) : « Dans les grandes structures intercommunales urbaines, les commissions pallient la lourdeur du conseil de l'établissement et se subdivisent parfois en sous commissions. Elles sont bien souvent un moyen pour l'équipe politique dirigeant la structure d'éviter le développement en séance du conseil du contenu détaillé des dossiers épineux ou délicats ».

¹⁸⁴ C'est-à-dire à une fréquence deux fois plus importante que le conseil.

dépolitisation des enjeux de débat apparaît en filigranes dans les propos du président, dès la troisième réunion du conseil de communauté :

« Soucieux de ne pas alourdir les travaux du conseil de la discussion de questions qui ne relèveraient pas essentiellement de ses prérogatives ou qui risqueraient d'entraîner un débat de caractère politique¹⁸⁵, le bureau a procédé à un échange de vues sur la méthode à adopter, s'agissant du dépôt de vœux et de leur discussion au conseil de communauté. Il a été décidé, en principe, que le président informerait toujours le bureau des vœux, pétitions, interventions etc... dont il serait saisi, afin que celui-ci apprécie et décide de la suite à donner : réponse directe ou éventuellement inscription à l'ordre du jour du conseil de CU si la question relève de son activité ou intéresse la population. Cette position du bureau sera reprise dans le règlement intérieur de la CU¹⁸⁶ ».

Les commissions thématiques, instances facultatives selon la loi, jouent néanmoins un rôle important dans la négociation des compromis entre élus municipaux. Si le conseil renvoie l'image finale d'un unanimité, ce dernier résulte de tout un travail préalable de conciliation et de marchandage en coulisses, notamment dans les commissions où ne nouent les arrangements entre élus. René Seynave (1970 : 401) écrit ainsi à leur sujet que « l'esprit communautaire n'y est pas encore très vivace, car les discussions, quand elles existent, naissent du souci de chacun de défendre les intérêts de son clocher ». Les avis des commissions sont presque toujours évoqués avant d'aborder l'étude d'une délibération en bureau ou en conseil, habitude qui se perdra par la suite – en raison de l'affirmation du bureau – et qui témoignent du rôle qui leur est reconnu. L'intervention d'un conseiller communautaire (il s'agit une nouvelle fois d'André Cassette) réclamant la consultation de la commission compétente avant la désignation d'un architecte, témoigne à la fois du rôle qui leur est alors dévolu et de sa subreptice remise en cause par le bureau :

Le conseiller communautaire : « Je me permets de faire remarquer que l'architecte a été désigné sans que la commission intéressée ait eu à en délibérer. Or vous aviez annoncé pour les prochaines opérations de la CU que la commission de M. Kerkhove [vice-président ALIM à l'architecture] aurait à délibérer sur le choix éventuel des architectes. Avez-vous l'intention de continuer à faire désigner l'architecte directement par le bureau, en passant au dessus de la commission ?¹⁸⁷ »

L'un de nos interviewés, qui fut parmi les douze premiers vice-présidents, souligne également le rôle éminent du bureau dans la préparation des délibérations, au point d'effacer dans sa mémoire celui des commissions :

« – *Le fait d'être vice-président à la CU, ça vous donnait des atouts par rapport aux autres conseillers ?*
– C'est évident que rien ne se passe... Les gens qui n'étaient pas au bureau de la CU, ils venaient arriver des délibérations prêtes à voter et c'est tout. Les commissions, on sait ce que c'est les commissions, ça ne vaut pas tripette¹⁸⁸ ! Tandis qu'au bureau, ça avait été discuté et si ça n'allait pas, j'arrêtais le machin. Non, c'est fort important. [...] Indiscutablement, être au bureau c'était capital [...].
– *Pouvez-vous m'expliquer l'atmosphère des premières réunions de bureau ?*
– Le bureau c'est un peu comme les adjoints au maire. Mais comme c'était composé en majorité de gens des grandes villes, ils étaient habitués à ce genre de choses. Il n'y avait jamais eu de gars comme moi... Alors il faut bien dire que pour prendre la parole, il faut savoir de quoi on parle, ce qui n'était pas toujours le cas. Quand on a commencé à parler des grands trucs, j'étais bien obligé de me faire tout petit et d'essayer de potasser après, de me renseigner¹⁸⁹ ».

Justifiée par des contraintes pratiques, l'affirmation du rôle de ces organes dans le processus décisionnel présente l'avantage majeur de laisser dans l'ombre les arrangements transpartisans entre élus, ainsi à l'abri des regards potentiellement réprobateurs des prescripteurs de clivages et de démarcation partisanes (Gaxie 1993) que constituent les militants et, éventuellement, les électeurs. Les membres du bureau entreprennent d'ailleurs très rapidement de codifier et de protéger le huis clos et la

¹⁸⁵ L'euphémisation des clivages partisanes et la technicisation précoce des enjeux s'expriment pleinement dans cette volonté étonnante de déléster le conseil des « questions qui risqueraient d'entraîner un débat de caractère politique ».

¹⁸⁶ Extrait du compte-rendu du conseil, le 29/03/1968.

¹⁸⁷ Extrait du compte-rendu du conseil, le 13/05/1969.

¹⁸⁸ L'appréciation portée ici sur le rôle des commissions doit être appréhendée au regard de la diminution progressive de leur rôle lors des mandats suivants, auxquels l'interviewé participa en tant que secrétaire du groupe GADEC jusqu'en 1995.

¹⁸⁹ Entretien n°7 avec Pierre Defives, adjoint au maire de Villeneuve d'Ascq devenu vice-président à la faveur de son rôle dans la négociation du premier accord amiable. Voir *supra*.

confidentialité de leurs débats. Dès la deuxième réunion du bureau, le 29 janvier 1968, le procès verbal mentionne :

« Le président regrette que certaines infos aient pu être publiées dans la presse locale dès le lendemain de la première réunion. Il précise que les réunions de bureau constituent des séances de travail qui ne doivent recevoir aucune publicité. Ce principe est réaffirmé à l'unanimité¹⁹⁰ ».

Cette confidentialité vaut également à l'égard des membres du conseil puisque lors d'une réunion du bureau, le 6 mai 1968, les vice-présidents se prononcent à l'unanimité contre la demande d'un conseiller communautaire qui demandait que soit diffusé aux membres du conseil un compte-rendu analytique des réunions de bureau. Ce refus est de nouveau justifié par la protection du secret de ses délibérations :

« Le bureau estime, après discussion, que ses délibérations, comme celles d'un conseil d'administration, ne doivent pas avoir un caractère public¹⁹¹ ».

La mise en ordre de l'assemblée et la représentation – au sens théâtral – d'une unanimité quasi-permanente reposent ainsi sur tout un travail de négociation en coulisses, dont la discrétion représente l'une des conditions de félicité.

Conclusion du Chapitre 3. La municipalisation, résultat convergent des stratégies, des effets d'aubaine et des routines d'action

Nous souhaitons revenir dans ce chapitre sur les conditions concrètes de mise en place de la CU de Lille, à partir du moment où la loi cesse d'être une prescription abstraite, pour provoquer la création d'une organisation formelle, s'incarnant dans des pratiques et dans des dispositifs d'action. Ce processus, qui est une véritable « transsubstantiation », ne se produit pas *ex-nihilo* mais par l'intermédiaire d'acteurs qui lui donnent consistance, dans un contexte marqué par l'incertitude et par la prééminence des institutions municipales.

Il ressort de notre analyse que ces conditions concrètes de mise en place de l'organisation formelle communautaire, délaissées par des réformateurs disposés à ne concevoir l'institution que comme une idée¹⁹², contribuent pourtant bien davantage que la loi à orienter la première institutionnalisation de la CU, dans le sens d'une municipalisation de ses objectifs et de ses normes d'action. Cette dernière, qui se traduit par l'affirmation paradoxale des capacités d'action des communes et par la domestication des politiques publiques intercommunales par les maires, est le résultat d'une multitude de facteurs convergents, bien qu'hétérogènes en nature : la défense par les élus municipaux de leurs prérogatives fut d'autant plus efficace qu'en vertu des concessions gouvernementales, ce sont les maires qui gouvernent la communauté¹⁹³ et qu'ils parvinrent à s'entendre rapidement pour se répartir les ressources intercommunales ; certaines décisions non concertées des communes, profitant de la création de la CU pour engager de nouveaux investissements et se désendetter, eurent pour conséquence inattendue d'améliorer leurs marges de manœuvre financières au détriment de celle de l'établissement public ; on ne peut pour autant s'en tenir

¹⁹⁰ Extrait du compte-rendu du bureau du 29/01/1968.

¹⁹¹ Extrait du compte-rendu du bureau du 06/05/1968.

¹⁹² Bernard Lacroix, dans sa contribution à l'ouvrage sur le Président de la République (Lacroix et Lagroye 1992 : 45), définit le rapport des constitutionnalistes aux institutions. Ses propos conviennent parfaitement pour décrire la position de nos réformateurs : « C'est parce qu'il est en position d'observateur extérieur aux pratiques qui définissent les rôles institutionnels d'une part, en même temps qu'en position d'acteur engagé dans les luttes, en dernier ressort politiques, pour la définition des usages et du sens légitimes de ces rôles, de l'autre, que le constitutionnaliste est enclin à penser l'institution indépendamment de ceux que font au jour le jour ceux qui l'incarnent et à la réduire souvent à l'idée ou à la fonction censée justifier son existence ».

¹⁹³ On retrouve ici une situation assez proche de celle décrite par P. Selznick (1949) à propos de la *Tennessee Valley Authority* et conceptualisée sous la notion de « cooptation ». Le gouvernement Roosevelt choisit en effet de « coopter » des représentants agricoles dans le conseil de direction de la TVA afin de légitimer cette instance, ce qui produit l'effet inverse à celui recherché puisque les agriculteurs parviennent progressivement à infléchir les objectifs de la TVA dans leur sens. La similitude avec la cooptation des maires dans l'instance intercommunale et ses conséquences est frappante.

exclusivement à ces facteurs intentionnalistes et/ou stratéliste de la municipalisation dans le sens où la mise en place improvisée de la CU, en confrontant brutalement des fonctionnaires communautaires peu préparés à la gestion de problèmes d'organisation et d'action publique complexes, fit d'eux les meilleurs alliés de ce processus de municipalisation.

Conclusion de la première partie.

Une institution communautaire phagocytée par les communes

« Il est une chose incontestable, et c'est même un fait de l'histoire, mais auquel nous ne rendrons pas justice aujourd'hui: le résultat final de l'activité politique répond rarement à l'intention primitive de l'acteur. On peut même affirmer qu'en règle générale, il n'y répond jamais et que très souvent, le rapport entre le résultat final et l'intention originelle est tout simplement paradoxal ».

Max Weber, *Le savant et le politique*, Union générale d'éditions, coll. 10/18, 1963, p. 165.

Au début de l'année 1971, la CU de Lille existe depuis trois ans et Augustin Laurent termine son mandat de président. Après la période d'installation vient le temps des premières évaluations et des premiers bilans de son action. Du côté des élus locaux, les voix sceptiques ou hostiles des débuts se sont tues. Si nombre d'entre eux continuent de réclamer davantage de moyens financiers de la part de l'« Etat » et certains aménagements à la loi de 1966, seuls les communistes – qui n'ont qu'un seul représentant dans l'assemblée – continuent de remettre en cause la légitimité d'une structure dans laquelle ils sont marginalisés. Cette acceptation de la CU par les élus locaux n'est que la conséquence logique des conditions de son institutionnalisation, qui s'est avérée largement favorable aux communes sans remettre en cause aucune de leurs prérogatives. Du côté des hauts fonctionnaires de l'administration centrale chargés des premières évaluations, le bilan est le même (la création des CU a plutôt profité aux communes), mais suscite une toute autre appréciation. L'action intercommunale est ainsi sévèrement jugée et qualifiée de « paradoxale »¹: loin de renforcer les politiques d'agglomération et de s'imposer progressivement par rapport aux communes, la création des CU a permis à ces dernières de se désendetter et de se lancer dans des politiques municipales d'équipement inédites, jugées non prioritaires par les réformateurs. Les compromis transpartisans entre élus, au nom de la préservation de leurs positions municipales respectives, ont favorisé la neutralisation des effets potentiellement correcteurs ou redistributifs de la CU et la réaffirmation du principe de souveraineté communale, même dans des domaines d'action qui lui ont été normalement transférés. L'analyse de la mise en œuvre de la loi sur les CU rejoint donc les conclusions de D. Gaxie (1997d : 295) quand il avance : « L'exemple de la coopération intercommunale montre plutôt que les réformes les plus effectives sont celles qui transforment l'édifice institutionnel en sauvegardant les situations établies, en protégeant les identités et en confortant les possibilités d'intervention des uns et des autres ».

S'il nous faut rester prudent quant à l'extrapolation de nos observations à d'autres CU, les sources disponibles² – et notamment le rapport de la mission d'enquête de l'IGA (1971) – laissent à penser qu'elles furent toutes peu ou prou concernées par le processus de municipalisation, tel que nous avons nommé cette première institutionnalisation de la CU.

L'analyse des séquences successives de la réforme, de sa fabrication à sa mise en œuvre locale, permet de mieux comprendre les raisons de ce « fiasco » réformateur. La pluralité de leurs objectifs, les contraintes gouvernementales et la relativité des « optimums fonctionnels » expliquent dans un premier temps la forme ambiguë et négociée de la loi, fruit d'un processus « *ad hoc* »³ et pragmatique plus que rationnel et fonctionnel. Dans un second temps, ses modalités de réception et d'application localisées jouent un rôle décisif dans sa domestication par les élus municipaux. La « municipalisation » est d'abord le résultat des mobilisations *prophylactiques* des maires pour

¹ Le rapport de la mission d'enquête de l'IGA (1971 : 146) comporte d'ailleurs une sous-partie consacrée à ces effets inattendus intitulée « le paradoxe des CU ».

² On pense notamment aux éléments présents dans la thèse de Chantal Bécot (1996) sur la genèse de la communauté urbaine de Bordeaux ou encore aux analyses de Bernard Jouve sur la mise en place de la communauté urbaine de Lyon (1998). Notons au passage que la communauté urbaine de Strasbourg est des quatre, celle qui a fait l'objet du plus petit nombre de travaux de recherche.

³ Selon l'expression utilisée par J.G. March et J.P. Olsen (1992) pour définir cette activité réformatrice.

empêcher l'autonomisation de l'établissement public au détriment de leurs prérogatives municipales⁴. Une fois l'organisation en place, et pour rester dans le registre médical, on observe une réaction de type immunitaire des élus municipaux et des fonctionnaires communautaires, « phagocytant⁵ » par leurs pratiques – à la fois stratégiques et routinières – la nouvelle institution.

Ce décalage entre les premiers résultats de la réforme et les *desiderata* des réformateurs n'est pas lié à des problèmes d'« ingénierie institutionnelle » – comme ces derniers sont professionnellement portés à le croire dans leur quête perpétuelle de l'institution la plus ergonomique – mais à la non prise en compte du rôle décisif de la mise en œuvre et donc de « l'état des mœurs politiques » locales. Cette observation rejoint les propos de D. Gaxie (1992 : 97) sur les limites de l'approche légi-centrée des institutions :

« On voit ainsi que les dispositions juridiques touchant au fonctionnement des institutions sont l'expression des conditions du jeu politique, que leur effectivité dépend de leur adéquation à ces conditions et qu'elles sont tournées ou inappliquées quand elles s'en écartent. Il s'ensuit que l'efficacité apparente des réformes juridiques dépend de la compatibilité des dispositions introduites avec l'état des mœurs politiques ».

Le fonctionnalisme volontariste des réformateurs est donc le corollaire de leur rapport distancié et scolastique aux institutions⁶, qui les empêche de concevoir l'écart entre leurs projections « de papier » et leurs résultats autrement qu'en terme de « dysfonctionnements ». A rebours de cette approche instrumentale, qui fait figure de fiction nécessaire à l'entreprise réformatrice, B. Lacroix et J. Lagroye (1992 : 9-10) proposent une analyse de l'institutionnalisation qui invite à relativiser la capacité de contrôle des réformateurs sur le développement de « leurs » institutions :

« Cette perspective conduit à mettre l'accent sur la construction de l'institution comme résultat d'engagements et d'activités hétérogènes, jamais complètement voulu par quiconque, non plus que jamais totalement contrôlé par personne, sans rien abandonner de l'idée que l'institution échappe, pour cette raison même, à ses auteurs comme à ses interprètes, quoiqu'elle n'ait cependant pas d'autre consistance que celle que lui confère la variété des entreprises tendant à s'en saisir et à s'en servir ».

Le politiste américain Paul Pierson (2000d) tente également de recenser les limites des approches fonctionnaliste des institutions – profanes mais surtout savantes⁷ – dans un article au titre explicite (« The limits of design : explaining institutional origins and change »). Elles sous-estiment selon lui le fait que les réformateurs ne peuvent jamais agir de façon complètement instrumentale, qu'ils sont plutôt guidés par un horizon de court terme « encombré des préoccupations du passé » (Pierson 2000d : 496) ou encore que l'institutionnalisation produit de nombreux effets inattendus (« *unexpected consequences* »). Il insiste *a contrario* sur le rôle déterminant des dispositifs hérités et des configurations d'acteurs dans le processus d'institutionnalisation. B. Guy Peters (1999 : 72) résume ce point de vue critique des institutionnalistes historiques – auxquels P. Pierson se rattache – à l'encontre de l'approche fonctionnaliste des institutions :

« It could be argued that design is perhaps the central question for historical institutionalism, given that the initial choices of policies and structures are argued to be so determinate of subsequent decisions within the institutions. *These formative choices do not appear to be, within this version of the theory, the product of a conscious design choice or any model of designing government structures. Rather, these formative choices appear to reflect the particular confluence of political forces at play at the time of the formation of the institution.* The historical institutionalist often does a good job of describing those political forces and the manner in which they produced the initial policy decisions, but that is more the product of politics than the

⁴ Nous avons développé ce concept de « mobilisations prophylactiques » dans un tout autre contexte (Desage 2003), afin de rendre compte des mobilisations préventives des élus locaux dans le bassin minier du Pas-de-Calais pour empêcher la constitution d'un leadership politique centralisé sur ce territoire, faisant échouer le projet de transfert de gestion de l'immense parc de logements miniers hérité des Houillères (80000 logements) à une société d'économie mixte, de peur que celui-ci ne consacre l'autorité de son président. Les mobilisations des maires contre l'autonomisation de la CU sont de type prophylactiques, dans la mesure où il s'agit de prévenir l'affirmation anticipée de la CU par rapport aux communes en influençant la loi et ses modalités d'application dans ce sens.

⁵ Rappelons qu'en immunologie, les phagocytes sont des cellules possédant la propriété d'englober et de détruire les microbes en les digérant.

⁶ Sur le mode de pensée scolastique, voir Pierre Bourdieu (1997).

⁷ Les hypothèses fonctionnaliste sont celles des réformateurs mais également des tenants du choix rationnel, avec lesquels les défenseurs d'une approche historique de l'institutionnalisme sont en controverse dans l'espace académique américain. Voir l'introduction générale pour plus d'éléments sur les hypothèses développées par ces différents courants du néo-institutionnalisme.

conscious design of policy or the design of government institutions. This approach appears to eschew any ideas of rationalistic design in favor of a more political conception of policy choice ».

Parce qu'elles considèrent que les organisations nouvelles prennent place dans un univers contraignant de sens et de pratiques institutionnalisés, qu'elles doivent davantage aux objectifs des acteurs historiquement situés qui s'en saisissent qu'aux desseins de leurs concepteurs, les thèses de l'institutionnalisme historique – où le rôle de l'héritage précède celui des choix⁸ – sont assez heuristiques pour comprendre les résultats de la première institutionnalisation de la CU qui s'apparentent à une neutralisation du changement par les gardiens de l'ordre ancien.

Pour autant, ce processus – résultat des pratiques convergentes des acteurs communautaires – est largement rendu possible par le contexte particulier de la mise en place de l'institution. Ainsi, la vigilance des élus municipaux devant l'imminence d'une réforme qui menace de remettre en cause leurs positions suscite des mobilisations prophylactiques pour prévenir l'autonomisation de la nouvelle institution. L'origine municipale de l'administration communautaire, mais également la situation d'urgence à laquelle elle est confrontée, sont également propices à la reconduction des normes d'action et des routines municipales. Tous ces éléments, propres à la situation d'interrègne, favorisent la résistance de l'environnement institutionnel municipal hérité, incorporé dans les représentations et dans les pratiques des acteurs.

Au début des années 1970, l'impression d'une menace intercommunale semble pourtant s'estomper dans l'esprit des élus, en même temps que se relâche leur vigilance à l'égard de la CU. La sortie de la période improvisée de la mise en place donne un peu d'air à l'administration, qui renforce discrètement ses ressources d'action par rapport aux communes. Autant d'éléments, aux effets à peine perceptibles dans un premier temps, qui ouvrent pourtant la voie à des changements incrémentaux. Il se pourrait bien, dès lors, que les analyses des institutionnalistes historiques soient plus heuristiques pour comprendre les conditions de la formation de l'institution communautaire, que pour rendre compte de son développement, sensiblement éloigné du modèle de la « dépendance au sentier » insistant sur les processus d'auto-renforcement et de reproduction des solutions institutionnelles initiales. La prochaine partie sera largement consacrée à l'analyse de ces changements.

⁸ Pour reprendre le titre de l'article célèbre de Richard Rose (1990) : « Inheritance before choice in public policy ».

DEUXIÈME PARTIE

L’AFFIRMATION DISCRÈTE ET INCRÉMENTALE DE L’INSTITUTION INTERCOMMUNALE : CE QUI CHANGE QUAND « RIEN NE CHANGE » (1971-1989)

« En réalité, toutes les modifications s’opèrent toujours très lentement, pendant un long espace de temps, à petits pas, imperceptibles pour nos oreilles attentives aux seuls événements qui font du bruit. Les grandes explosions qui transforment brusquement l’existence et l’attitude des individus et qui, pour cette raison même, s’imposent à notre perception, ne sont que des phénomènes partiels s’inscrivant dans la ligne progressive et presque imperceptible des changements sociaux, dont les conséquences ne se révèlent qu’à ceux qui comparent la vie de plusieurs générations, qui établissent un parallèle entre les destinées sociales des pères et celles des fils et petits-fils ».

Norbert Elias, *La dynamique de l’Occident*, Pocket/Calmann-Lévy, 1990 (1ère éd. 1969), p. 228.

« La plupart des changements dans les organisations ne résultent ni de processus ou de force extraordinaires, ni d’une imagination, d’une obstination ou d’une aptitude hors du commun, mais de processus routiniers, relativement stables, reliant l’organisation à son environnement ».

James G. March, « Réflexions sur le changement dans les organisations », dans James G. March (dir.), *Décisions et Organisations*, Les éditions d’organisation, 1991 (1^{ère} éd. 1981), p. 89.

L'élection d'A. Notebart – maire SFIO de la commune moyenne de Lomme depuis 1945 – à la présidence de la CU de Lille en 1971 semble marquer l'accomplissement du processus de municipalisation de l'institution intercommunale entamé trois ans plus tôt. Successeur désigné d'Augustin Laurent, il fut en effet l'un des plus farouches opposants à la création de la CU et apparaissait alors comme le candidat idéal du *statu quo*. On pourrait ainsi penser, à la manière de Claude Sorbets (1983 : 59), que la CU atteint alors une sorte d'« état d'inachèvement définitif » :

« Nous aurions tendance à dire que loin de “mûrir”, la communauté urbaine semble avoir atteint dès son origine son état définitif : achevé dans son procès, elle est une forme inachevée de pouvoir d'agglomération ».

Ce serait pourtant méconnaître l'importance des changements qui s'engagent à partir de cette période, souvent discrets dans un premier temps, mais qui vont ébranler l'ordre institutionnel intercommunal en profondeur, parfois avec plusieurs années de décalage¹.

Loin de se figer dans un état immuable – en l'occurrence celui de la municipalisation qui culmine au début des années 1970 –, nous montrerons dans cette partie que l'ordre institutionnel reste soumis à divers tiraillements qui en modifient subtilement l'économie. Nous rejoignons ainsi la critique de Paul Fauconnet et Marcel Mauss contre une approche homéostatique des institutions (1968 : 17) :

« Les institutions véritables vivent, c'est-à-dire changent sans cesse : les règles de l'action ne sont ni comprises ni appliquées de la même façon à des moments successifs, alors que les formules qui les expriment restent littéralement les mêmes. Ce sont donc les institutions vivantes, telles qu'elles se forment, fonctionnent et se transforment aux différents moments qui constituent les phénomènes proprement sociaux, objets de la sociologie ».

Pour comprendre ce qui fait changer les institutions politiques, il faut d'abord saisir ce qui les installe et les maintient dans un état donné, ce qui implique une continuité d'hypothèses et de variables entre l'analyse des phases d'institutionnalisation et de changement². Ceci implique, dans un premier temps, de « déréifier » l'ordre institutionnel et de faire de son entretien un résultat toujours précaire, dépendant de la présence et de l'activation d'une multitude de forces sociales³. Plus que comme un point d'inertie, une institution doit être appréhendée comme un équilibre en tension. Dans un second temps, il faut également considérer que les facteurs de changement institutionnel puissent germer dans des phases d'apparente stabilité, même s'ils ne produisent pas nécessairement leurs effets immédiatement.

Un ordre institutionnel est donc travaillé et tiraillé en permanence par des dynamiques entropiques ou génératrices de facteurs d'entropie. D'une part, parce qu'une organisation formelle comme la communauté urbaine est toujours suffisamment composite pour laisser prise à des dynamiques institutionnelles distinctes voire contradictoires selon les secteurs⁴ ; d'autre part parce que l'ordre institutionnel, en dernière analyse, n'existe et ne perdure qu'à travers les pratiques de ceux qui l'interprètent et/ou l'entretiennent par leurs « rappels à l'ordre »⁵. Le renouvellement constant

¹ Certains de ces changements discrets ne produisent pas immédiatement leurs effets sur l'ordre institutionnel mais peuvent devenir actifs dans certaines circonstances. Ils s'apparentent ainsi à des « facteurs de changement dormants ».

² Nous reprenons ici les préconisations de Michel Dobry (1986) concernant l'analyse des crises politiques.

³ Pour E. Friedberg (1997 : 10) : « Il ne suffit pas de constater un ordre – une situation stabilisée –, il faut expliquer comment cet ordre est maintenu *hic et nunc*, c'est-à-dire mettre en évidence empiriquement les processus d'interaction et les boucles de rétroaction spécifiques qui le (re)produisent et l'institutionnalisent ».

⁴ Voir les remarques de K. Thelen (2002) et surtout de Orren et Skowronek (1994), sur la coexistence de multiples courants contradictoires en lutte au sein d'une institution politique, qui empêche toujours de n'y voir que la manifestation d'un ordre hégémonique. Ces auteurs insistent notamment sur le fait que contrairement au marché ou au domaine des innovations technologiques, objet des institutionnalistes en économie et terrain qui a largement inspiré les positions institutionnalistes en science politique, les opposants ou les coalitions de cause perdantes ne disparaissent pas avec la défaite (comme les entreprises ou certaines technologies) mais peuvent attendre patiemment leur heure et continuer à lutter en silence.

⁵ Comme le souligne E. Friedberg (1997 [1^{ère} éd. 1993] : 212) : « Ni les problèmes, ni les solutions, ni les contraintes, ni les opportunités, ni les objets matériels, ni les dispositifs immatériels, ni les structures formelles, ni les institutions n'existent en soi, en dehors et indépendamment de l'action des acteurs. Certes, ceux-ci sont contraints par ces données

des acteurs de l'institution suffit à faire de la question de la stabilité institutionnelle un problème, souvent insuffisamment pris en compte dans les travaux néo-institutionnalistes. Soit que ceux-ci, proches de l'école du choix rationnel, insistent sur des formes d'« équilibre optimum » (Shepsle 1986⁶) qui s'imposeraient aux acteurs, soit qu'ils insistent de manière trop désincarnée sur le processus d'autorenforcement et de reproduction des solutions institutionnelles initialement retenues⁷, comme leurs contradicteurs du courant historique.

Ces conceptions homéostatiques des institutions reposent par ailleurs sur une conception souvent restrictive du changement, réduit à ses manifestations les plus visibles – perceptibles dans les produits de l'institution – et indifférente aux processus de transformation plus discrets des soubassements de l'ordre institutionnel⁸. Ce dernier peut en effet paraître inchangé alors même que l'infrastructure qui l'entretient est en train de se modifier ou de s'altérer. Si ces transformations semblent de peu d'importance dans un premier temps – dans la mesure où les politiques publiques et la configuration politique de l'institution n'en sont pas directement et visiblement affectées – elles permettent néanmoins d'expliquer certains changements manifestes qui surviendront ensuite, autrement qu'en termes de « chocs exogènes » ou de « *critical junctures* »⁹, explications potentiellement tautologiques¹⁰.

Le conflit entre les maires des grandes villes et le président A. Notebart à partir du milieu des années 1980, qui débouche sur une crise du gouvernement intercommunal à partir de 1987 sur laquelle nous reviendrons, prend ses racines dans un certain nombre de changements apparemment anodins qui interviennent durant les années 1970 et contribuent à rendre possible l'autonomisation d'A. Notebart, presque à l'insu des acteurs municipaux. *Les conditions du changement se fabriquent donc souvent dans des phases de stabilité institutionnelle apparente.*

Une allégorie buissonnière permettra de mieux illustrer notre point de vue : imaginons un immeuble ancien récemment rénové dont la structure en bois est tout doucement mais sûrement dévorée par des insectes xylophages. Les habitants de l'immeuble et les passants pourront garder longtemps l'impression du caractère inchangé du bâtiment, tant que celui-ci ne connaîtra pas de désordres apparents. Quand une partie du plancher de celui-ci s'effondrera, suite à une surcharge, les habitants attribueront d'abord la responsabilité de l'effondrement à cette surcharge. Pourtant, c'est bien l'œuvre invisible des bêtes xylophages qui aura rendu cet effondrement inévitable. La structure de l'immeuble s'altère donc avec le temps, sans manifestations visibles pendant de longues années, mais en rendant l'affaissement d'un plancher de plus en plus probable. Les acteurs communautaires ne sont pas des insectes xylophages et les infrastructures des institutions n'ont pas grand-chose à voir

qui limitent leur perception et leurs possibilités d'action. Mais eux seuls peuvent les actualiser dans et par leurs comportements, et, ce faisant, ils les entretiennent et les transforment en même temps ».

⁶ Voir la critique de cette approche par Krasner (1984) ou plus récemment James True, Bryan Jones et Frank R Baumgartner (1999) qui proposent de lui substituer une théorie des « équilibres ponctuels ».

⁷ Ces travaux s'inspirent notamment de ceux des économistes institutionnalistes qui ont travaillé sur les innovations technologiques et ont montré les conditions de diffusion et d'imposition du standard *Qwerty* pour les claviers, en dépit de son inefficacité originelle (North 1990, David 1992). Pour une formalisation de ces processus d'autorenforcement et d'autoconsolidation des solutions institutionnelles initiales en science politique à partir des notions de « rendements marginaux croissants » (« *increasing returns* ») ou d'effets de verrouillage (« *lock in effects* »), montrant le coût réhibitoire d'une remise en cause des solutions initialement retenues, voir P. Pierson (2000) et J. Mahoney (2000).

⁸ Peter Hall (1993) n'échappe pas à cette critique dans sa tentative de caractériser trois « ordres du changement », dans la mesure où il s'intéresse essentiellement aux outputs visibles de l'action publique. Rappelons que s'inspirant de la théorie des changements paradigmatiques de Thomas Kuhn (1983[1960]), Peter Hall distingue les changements dans l'utilisation des instruments (changement de 1^{er} ordre), les changements dans la création de nouveaux instruments en cas d'inefficacité de ceux disponibles (changement de 2nd ordre) et enfin des changements dans la conception du problème et des solutions, c'est-à-dire de paradigme (changement de 3^{ème} ordre).

⁹ Pour une critique de l'analyse du changement comme succession entre des phases de ruptures et de stabilité, voir Michel Dobry (1986) et, plus récemment, sa critique sur « les voies incertaines de la transitologie » (2000) et leur usage des « *turning points* ».

¹⁰ Comme le résume bien B.-G. Peters (1999 : 69) : « When a major institutional (evolutionary) change does occur then, after the fact, it can be argued that there was a sufficient force available to produce a movement away from the equilibrium and inertia affecting an institution. How do we know ? The change surely did occur, so there must have been sufficient pressure to observe the generate observed shift. There appear to be no *a priori* criteria for determining when there is sufficient political or environmental “pressure” to generate a change ».

avec celles des bâtiments. Cette parabole entend simplement convaincre de la différence entre ce que l'on pourrait appeler la *façade* de l'ordre institutionnel et son *infrastructure*, distinction rarement prise en compte dans les travaux néo-institutionnalistes. Cette confusion entre la façade et l'infrastructure de l'institution les incline à expliquer les crises institutionnelles manifestes (comme le sinistre dans notre parabole) en termes d'« accidents », et non comme le résultat d'un long processus qui les a rendu possibles voire probables.

Nous essaierons de montrer dans cette partie que la « crise » ouverte du milieu des années 1980, qui aboutit à la remise en cause de l'autorité d'A. Notebart par les maires, est incompréhensible si l'on ne revient pas sur les changements imperceptibles et incrémentaux qui se produisent à partir du milieu des années 1970 et sapent discrètement les fondements de l'ordre institutionnel municipaliste. Cette discrétion est d'ailleurs l'une de leurs conditions de possibilité, dans la mesure où toute remise en cause trop brutale, comme l'avons montré dans la partie précédente, risquerait d'entraîner des réactions prophylactiques de la part des maires. L'impression rassurante que « rien ne change » – savamment entretenue par le nouveau président A. Notebart –, le maintien apparent des grands équilibres politiques et l'absence de grande loi ou de projet de réforme de l'intercommunalité pendant cette décennie autorisent une multitude de petites évolutions dont les effets sur l'institution sont d'abord imperceptibles mais se feront sentir ensuite avec force.

Nous montrerons ainsi que le développement des politiques communautaires dans les années 1970 s'accompagne d'un renforcement sensible de l'expertise de l'administration intercommunale et d'un accroissement de ses ressources d'action publique, progressivement opposables aux maires. Les politiques publiques ne sont donc pas seulement des produits de l'institution mais génèrent également des effets en retour sur celle-ci, contribuant à son affirmation¹¹ (**Chapitre 4**). L'ordre politique et institutionnel de la CU est donc loin de ressembler à un long fleuve tranquille, dont le lit aurait été définitivement creusé et le cours régulé en 1971.

Il évolue de façon incrémentale mais est également menacé de remises en cause plus radicales durant les trois mandats d'A. Notebart (1971-1989). Nous nous arrêterons plus particulièrement sur la situation politique inédite issue des élections municipales de 1977, qui, en donnant une majorité absolue à la gauche (PCF et PS) dans l'assemblée communautaire, a paru susceptible de mettre fin à la gestion collégiale de la CU instaurée en 1968. Alors que tout semblait réuni pour assister à une remise en cause de la prééminence des intérêts territoriaux et à une structuration bipolaire de l'assemblée, la forme de gouvernement municipaliste et interpartisan a résisté à cet épisode, démontrant qu'elle n'était pas seulement la conséquence inévitable d'une absence de « majorité nette » propre à ces assemblées, comme le laissent souvent entendre les acteurs politiques communautaires pour la justifier¹².

Ce ne sont d'ailleurs pas des considérations partisans ou idéologiques qui auront raison du *leadership* d'A. Notebart dans les années 1980, mais bien des divergences sur la prise en compte des intérêts municipaux. Nous montrerons comment s'est progressivement creusé un écart entre les attentes renouvelées des maires des grandes villes à l'égard de la CU et les pratiques de son président, entraînant une crise de légitimité de ce dernier qui lui sera fatale (**Chapitre 5**).

L'intrigue de cette partie, couvrant la période la plus longue de notre thèse, pourrait se résumer ainsi : comment passe-t-on de l'institution domestiquée et municipalisée du début de la période (1971), à un affrontement entre le président et une majorité des maires à la fin de celle-ci (1985-1989) ayant pour enjeu le retour de la CU dans le giron des communes ? En d'autres termes, comment la CU a-t-elle échappé au contrôle des maires ?

¹¹ Paul Pierson (1993) a notamment montré comment les politiques publiques, le plus souvent appréhendées comme un résultat ou une variable dépendante des configurations politiques devaient également être considérées comme des causes de la transformation de ces dernières, notamment au travers de leurs conséquences inattendues.

¹² Nous reviendrons sur cet argument et ses limites dans la troisième partie.

Note méthodologique

D'un point de vue des sources mobilisables, cette période a sans aucun doute été la plus difficile à étudier. D'abord parce que ces périodes intermédiaires – pas suffisamment anciennes pour accéder facilement aux archives, ni suffisamment récentes pour bénéficier de nombreux témoignages *in vivo* – sont probablement les plus difficiles à objectiver. Un autre obstacle est plus spécifiquement lié à l'objet : l'histoire des mandats d'A. Notebart a été largement reconstruite *a posteriori*, à l'aune des attendus de la présidence de P. Mauroy et de la « rupture » de 1989. Bernard Roman, l'un des lieutenants de P. Mauroy qui joua un rôle important dans sa défaite de 1989, avance ainsi en entretien : « Alors d'abord je vais commencer. Il y a quand même deux histoires de la communauté Urbaine. Il y a l'histoire jusqu'en 1989 et depuis 1989 ». L'histoire de la présidence Notebart fut ainsi largement écrite par les vainqueurs de 1989. Le témoignage d'A. Notebart est absent du livre *La métropole rassemblée* (1998), car trop féroce à l'égard de P. Mauroy si l'on en croit les confidences d'une des fonctionnaires qui a supervisé sa réalisation. P. Mauroy a largement construit la présentation de son premier mandat comme une rupture par rapport aux précédents traduisant le renouveau de la coopération intercommunale. L'histoire de la présidence d'A. Notebart semble faite dans de nombreux propos pour justifier et annoncer la présidence Mauroy, avec une sorte d'évolutionnisme implicite. Nous montrerons au contraire qu'il faut renverser la perspective évolutionniste et que la prise de pouvoir de P. Mauroy et des maires des grandes villes sur la CU en 1989 s'apparente par bien des aspects à un retour à l'ordre municipaliste initial et à une remise en cause du processus d'autonomisation de l'institution intercommunale qui s'était produit lors du dernier mandat d'A. Notebart. Enfin, la fin du dernier mandat d'A. Notebart, particulièrement conflictuelle et tendue, qui a marqué les esprits et les souvenirs de ceux qui l'ont connu, a souvent supplanté la mémoire des périodes précédentes. Les documents d'archives disponibles (compte-rendu des conseils et des bureaux, revue de presse) et certains témoignages d'acteurs politiques et administratifs fournissent des contrepoints précieux pour ne pas appréhender la présidence Notebart au prisme de ce qu'elle est devenue sur la fin¹³.

¹³ Précisons enfin que malgré nos démarches en ce sens en début de thèse, il n'a pas été possible de rencontrer A. Notebart, alors déjà très malade, qui décédera le 21 mai 2002.

Chapitre 4.

Arthur Notebart président de la CUDL : entre conformation au rôle et velléités de subversion

« Dans le cas de Louis XIV, on voit très bien par quelle extrême discipline personnelle, il parvenait à adapter ses démarches et ses inclinations aux exigences de la position de roi en agissant toujours dans un même sens, à savoir celui du maintien et du développement optimal des possibilités de pouvoir qu'elle offrait. Quelle que soit ce que l'on appelle la "grandeur" de Louis XIV, *le rapport entre grandeur du pouvoir et grandeur individuelle demeure assez mal défini tant que l'on ne s'efforce pas d'analyser les convergences et les divergences entre les inclinations et les objectifs individuels et les exigences de la position du roi* ».

Norbert Elias (1985 [1974] : 57).

Pour analyser la mise en place de l'institution communautaire, nous nous sommes jusqu'à présent essentiellement concentré sur le fonctionnement de ses organes politiques et administratifs, sans éclairage particulier sur la fonction présidentielle. Il faut dire que la loi sur les CU de 1966 est peu disert sur ce point, se contentant d'assimiler ses prérogatives à celles du maire, telles qu'elles sont définies dans le code municipal. C'est pourtant un régime bien différent de celui de la « monarchie municipale » (Mabileau 1992 et 1995) qui s'invente à l'occasion des premières années de fonctionnement de la CU, donnant au président une place bien moins prépondérante que celle du maire dans sa commune.

Nous avons déjà souligné dans la partie précédente combien Augustin Laurent – éphémère premier président de la CUDL de 1968 à 1971 – avait inauguré un rôle de *leader pusillanime*¹ et *conciliateur, primus inter pares* plutôt qu'arbitre ou chef de camp. En ce sens, il incarnait parfaitement la configuration institutionnelle qui s'était mise en place lors des premières années de la CU, marquée par la réaffirmation de la primauté des maires et par l'instauration d'une gestion collégiale inter-partisane. Si Augustin Laurent ne ménagea pas la contribution des services municipaux lillois à l'installation de la CU, il s'investit personnellement assez peu dans la gestion de la nouvelle structure, déléguant cette tâche à son secrétaire général très politique² Léonce Clérambeaux. Cette faible implication – outre qu'elle s'accordait bien avec la contrainte de rôle³ d'une certaine retenue présidentielle – traduit également son désengagement progressif de la vie politique à partir de la fin des années 1960. Le maire de Lille, âgé de 72 ans, et malade en 1968, ne fait déjà plus mystère de sa volonté de passer la main⁴. Cette perspective de retrait contribua sans aucun doute à le légitimer un peu plus pour occuper le poste de premier président de la CU, rassurant les élus qui craignaient les velléités hégémoniques de la ville-centre. Le profil d'Augustin Laurent, dirigeant historique de la « vieille SFIO » qui gouvernait sa municipalité à la tête d'une coalition inter-partisane de « Troisième force », finissait de les tranquilliser en offrant l'image d'un gestionnaire pragmatique et rompu aux compromis. Le maire de Lille ne cherchera jamais – pendant les trois années que dura son mandat – à renforcer sa position à la tête de la CU ou à remettre en cause la norme de la prééminence communale.

Quand en 1971 il cède son siège de président à d'A. Notebart, député-maire SFIO de la commune de Lomme⁵, rien ne laisse penser que les choses iront différemment, tant ce successeur

¹ L'usage de cet adjectif ne doit bien évidemment pas être entendu dans une acception péjorative mais comme une qualification de la prudence et du manque d'audace caractéristique du rôle de président de la CU.

² Voir *supra*.

³ Cette notion de « contrainte de rôle », interprétation pratique par les élus des attentes de comportement émanant des différents groupes auprès desquels ils doivent se légitimer, a été largement développée dans les travaux interactionnistes sur le métier d' élu. Voir par exemple : J.-L. Briquet (1994) et plus largement le numéro 28 (1994) de la revue *Politix* intitulé : « Le métier d' élu. Jeux de rôle ».

⁴ Il abandonnera tous ses mandats entre 1971 et 1973.

⁵ Cette ville ouvrière limitrophe de Lille compte alors 28 000 habitants.

apparaît alors comme le mieux à même de maintenir la relation de subordination de la communauté par rapport aux communes (**Section 1**). Pourtant, ce renouvellement – qui coïncide avec une certaine stabilisation de l'organisation administrative – amorce un lent processus d'affirmation et d'autonomisation de l'institution présidentielle qui culmine au milieu des années 1980, au moment où A. Notebart entrera en conflit ouvert avec les maires des grandes villes de l'agglomération⁶. Nous voudrions dans ce chapitre retracer les étapes chaotiques et les conditions de cette affirmation.

Si le président Notebart hérite d'un rôle façonné par son prédécesseur auquel il se conforme dans un premier temps, les ressources qu'il accumule lui permettent progressivement d'acquérir de nouvelles marges de manœuvre et de retravailler ce rôle, en profitant de certaines transformations discrètes de l'institution. Cette imperceptibilité des changements à l'œuvre dans un premier temps apparaît comme l'une de leurs conditions de possibilité, les prémunissant contre les réactions prophylactiques des « gardiens de l'ordre » institutionnel municipaliste que sont les conseillers communautaires/maires. Ainsi, comme l'avance Jacques Lagroye (1994), les acteurs sociaux « ne subissent pas leurs rôles » et consentent plus ou moins à les endosser tels quels, cherchant parfois à les subvertir ou à les ajuster à leurs propres attentes. Nous montrerons que la position institutionnelle d'A. Notebart se renforce non seulement sous l'effet des conséquences indirectes du développement des politiques communautaires, mais aussi en raison de ses velléités d'affirmation croissantes (**Section 2**). Qu'on nous comprenne bien : il ne s'agit pas ici de céder à l'« illusion héroïque/épique » (Dobry 1986) en affirmant qu'un seul acteur – fusse-t-il président – pourrait à lui seul modifier la configuration institutionnelle dans laquelle il est inséré tel un démiurge du social, ou se libérer de ses entraves à la manière d'un contorsionniste. Notre démonstration s'attache au contraire à montrer que l'affirmation présidentielle des années 1970-1980 est le résultat d'un faisceau de facteurs, dont certains sont très indirectement – voire pas du tout – imputables à la volonté ou aux coups politiques d'A. Notebart. Nous inspirant de la grille théorique forgée par Norbert Elias pour analyser la position de Louis XIV dans la société de cour (1985 [1939]), nous tenterons d'appréhender conjointement les contraintes de la configuration institutionnelle et les marges de jeu des acteurs qui la subissent en même temps qu'ils la façonnent. Si Norbert Elias montre ainsi la contribution décisive de Louis XIV à la construction et à l'entretien de la configuration curiale, il n'omet pas de rappeler également sa dépendance à l'égard de celle-ci une fois créée. Plus près de nous, les travaux de Florence Haegel sur la construction du rôle de maire à Paris (1994 : 19) peuvent également servir de modèle, dans la mesure où l'auteur y étudie la façon dont se « rencontrent » les effets de configuration et d'attentes de rôles objectivées et les dispositions personnelles du premier titulaire de la fonction, Jacques Chirac :

« Si un rôle politique est une “institution en actes”, il se forge aussi par des phénomènes de combinaison entre un acteur politique et une position institutionnelle, en l'occurrence ici, comme la rencontre entre Jacques Chirac, doté d'un répertoire politique et d'une identité politique travaillés, et la fonction de maire de Paris, qui, en 1977, était loin d'être une idée neuve ».

Les propriétés sociales des acteurs politiques – c'est-à-dire leur trajectoire sociale, leurs expériences professionnelles ou leurs centres d'intérêt privés – ne sont pas sans influence sur leur capacité à endosser plus ou moins facilement certains rôles institutionnels ou à chercher à les subvertir⁷, de la même manière que l'*hexis* corporel et l'expérience d'un acteur de théâtre ne sont pas sans incidences sur son répertoire de rôles, la crédibilité de ses interprétations ou ses capacités d'improvisation. Nous voudrions convaincre ici que les dispositions politiques et sociales d'A. Notebart – stylisées pour l'occasion – ne furent pas étrangères à son fort investissement intercommunal et à la fortune de son entreprise politique pendant plusieurs années⁸.

Nous reviendrons enfin plus en détail sur l'économie singulière du *leadership* centralisé qu'il instaure (**Section 3**). Se prenant progressivement au jeu de sa fonction et trouvant à y valoriser certaines dispositions sociales personnelles, A. Notebart s'implique de façon croissante et renforce progressivement sa mainmise sur l'administration communautaire et ses politiques publiques.

⁶ Voir le chapitre suivant.

⁷ Pour une analyse stimulante d'une tentative de subversion de rôle, voir le mémoire de DEA de science politique de Jérôme Van Praet (2000) consacré à la présidence Blandin, élu « verte » à la Région Nord-Pas-de-Calais.

⁸ Sur l'articulation entre dispositions sociales, professionnelles et prise de rôle politique – aspect encore délaissé dans de nombreux travaux – voir la tentative récente de Rémi Lefebvre (2004) autour de l'analyse de la difficile notabilisation de Martine Aubry à Lille.

Son contrôle croissant sur l'allocation des ressources d'action publique lui permet de substituer progressivement des formes d'allégeances personnelles aux disciplines partisans et de renforcer son autorité.

Section 1. La reconnaissance de la subordination communautaire comme condition d'éligibilité

En 1971, Augustin Laurent scinde son héritage politique en deux. Il fait appel à P. Mauroy, qui figure en deuxième position sur la liste qu'il conduit à l'élection municipale pour lui succéder à la mairie de Lille⁹, et laisse A. Notebart s'installer à sa place à la tête de la CU. Cette répartition entre deux des principaux leaders socialistes du Nord, aux profils très différents¹⁰ (Vanneste 1983, Roman 1989) ne sera pas sans conséquences pour la suite, puisqu'elle pose les bases d'un conflit larvé – qui ira croissant – pour le leadership politique de l'agglomération. Si le « parachutage » de P. Mauroy à Lille¹¹ surprend, tant les candidats potentiels à la succession étaient alors nombreux (Roman 1999), la transmission de la présidence de la CU à A. Notebart étonna beaucoup moins les acteurs politiques et observateurs de l'époque. De fait, elle s'impose bien davantage au choix d'A. Laurent. Le député-maire de Lomme fait alors partie des élus socialistes les plus en vue de l'agglomération et s'est largement impliqué dans son premier mandat de vice-président communautaire chargé de l'urbanisme. Elu d'une ville moyenne, il affiche de nombreuses propriétés rassurantes pour les maires des petites communes ou de la droite communautaire, et fait figure d'homme de la situation. Une fois élu président, A. Notebart se conforme d'ailleurs dans un premier temps aux attentes municipalistes de ses « grands électeurs », respectant un *modus vivendi* implicite avec les maires et codifiant même la rétrocession *de facto* de certaines compétences communautaires comme la voirie. Avant de devenir – dans la bouche de ses admirateurs comme de ses détracteurs – le « Roi Arthur », A. Notebart sacrifia à la contrainte *d'obligativité institutionnelle*, faisant passer les besoins des communes avant ceux de la CU qu'il présidait.

A. Le profil idéal d'un sceptique

« [...] La vérité c'est que les notables vous gênent : les franchises communales ont de tout temps gêné les seigneurs et les tenants du pouvoir. Dans le Nord, nous savons ce que représentent nos beffrois, symboles de liberté et d'indépendance. Ne croyez pas que nous reculerons ».

Extrait de l'intervention d'A. Notebart à l'Assemblée nationale lors de la première lecture du projet de loi relatif aux communautés urbaines, *Nord Matin*, 9/10/1966.

Conséquence de l'institutionnalisation de la subordination de la CU par rapport aux communes, l'éligibilité présidentielle s'y acquiert de manière paradoxale. Loin des démonstrations de

⁹ Il était alors convenu qu'Augustin Laurent démissionnerait en cours de mandat, laissant son siège de maire à P. Mauroy, ce qu'il fera en 1973.

¹⁰ Nous reviendrons largement sur leurs biographies respectives plus loin mais retenons pour le moment qu'en 1971, A. Notebart est secrétaire fédéral du parti socialiste pour la partie septentrionale du département du Nord, alors que P. Mauroy occupe la même fonction pour la partie sud. Le premier, député-maire et vice-président sortant de la CU est alors âgé de 57 ans contre 43 pour le second, qui est depuis 1967 conseiller général du canton du Cateau-Cambrésis et occupe des fonctions au sein des instances nationales du nouveau parti socialiste. A. Notebart est un fils d'ouvrier autodidacte, marchand de vin quelques années avant de devenir élu à plein temps alors que P. Mauroy, fils d'instituteur, est diplômé de l'enseignement supérieur et professeur dans l'enseignement technique avant de devenir un professionnel de la politique également.

¹¹ P. Mauroy a toujours présenté son arrivée à Lille comme le résultat d'un appel inattendu d'Augustin Laurent, appel auquel il n'aurait pu résister (Mauroy 2001). Figure classique des récits autobiographiques mayoraux (Le Bart 1994), le thème de l'« appel » participe de la rhétorique du désintéressement et sous-estime la contribution des « élus » et de leur entourage à leur désignation comme candidat. Si nous ne disposons pas d'éléments précis sur ce point, nul doute qu'il faudrait sûrement réinscrire l'arrivée de P. Mauroy à Lille dans les luttes de courants et de positions qui traversent le parti socialiste en mutation de l'époque.

volontarisme qu'impose la candidature à d'autres fonctions, le prétendant à la présidence de la CU doit d'abord donner des gages de sa retenue aux conseillers communautaires représentant les communes. Nous voudrions montrer – à rebours des reconstructions *a posteriori* le présentant à l'aune de ce qu'il est finalement devenu – qu'A. Notebart fut d'abord le candidat de la continuité par rapport à Augustin Laurent : celui qui apparaissait le moins susceptible de remettre en cause la municipalisation de l'intercommunalité. Les propriétés négatives d'A. Notebart – ce qu'il n'était pas – ont ainsi joué un rôle au moins aussi important que ses propriétés positives dans la construction de sa légitimité présidentielle. Plus largement, cette étude de cas permet donc d'esquisser quelques hypothèses sur les formes négatives d'« identités stratégiques¹² », prescrites par certains types de configurations politiques peu centralisées.

1. Le gage d'une hostilité passée au projet de loi sur les CU

Parmi les principaux leaders socialistes de l'agglomération lilloise, A. Notebart fut sans aucun doute le plus hostile à la création de la CU. Lors de l'examen du projet de loi devant l'Assemblée nationale, c'est lui qui prend la parole au nom du groupe socialiste pour s'opposer à l'initiative gouvernementale¹³. Le quotidien socialiste *Nord Matin*, dans son édition du 9 octobre 1966 rapporte un extrait de son interpellation très municipaliste du ministre de l'Intérieur :

« Vous portez atteinte aux élus municipaux, donc à la démocratie » déclare A. Notebart au nom du groupe socialiste. [...] *Nul ne peut mettre en cause le travail des maires, quelles que soient leurs tendances politiques*. Très souvent, les municipalités ont à leur actif d'importantes réalisations et plus d'une fois, ce sont elles qui ont stimulé l'État. Les sessions municipales sont toujours sérieuses. Elles se déroulent d'ailleurs sous le contrôle de l'autorité de tutelle. La gestion des municipalités est saine. Si les communes n'avaient pas fait preuve de leur volonté de rénovation, où la France en serait-elle ? On peut se poser la question notamment pour la région lilloise, où sans elles, les résultats se chiffraient par un lamentable zéro ».

Contrairement à Augustin Laurent ou à Victor Provo – dont nous avons montré dans notre première partie combien leur position à l'égard de la réforme avait évolué progressivement vers un soutien implicite – A. Notebart semble avoir maintenu son opposition jusqu'au vote de la loi. L'adoption d'une motion hostile par son conseil municipal en juin 1966, aux accents une nouvelle fois très municipalistes, en témoigne :

« [...] Le conseil municipal de Lomme, s'il est obligé de constater que la participation des petites communes est nécessaire, entend être solidaire de celles-ci car il apparaît impensable que les petites communes soient amenées à participer aux dépenses d'investissements de tous ordres, compte tenu de leurs ressources actuelles. *Il s'élève contre toute atteinte aux libertés communales et condamne le projet gouvernemental des CU* »¹⁴.

Si cette motion se poursuit par un soutien de principe à la réalisation de la métropole Nord, elle revendique en premier lieu l'octroi de moyens supplémentaires de la part de l'État et la création d'un cadre institutionnel qui ne soit pas le simple « rassemblement des ressources déjà insuffisantes des communes »¹⁵. Contre les principaux élus socialistes, A. Notebart s'oppose par ailleurs à la réalisation d'un district¹⁶, dans la mesure où celui-ci préfigurerait selon lui la mise en place de la CU.

Dès cette époque, le maire de Lomme se pose en porte-parole des intérêts des communes face à l'État, dénonçant fréquemment l'attitude de ce dernier à l'encontre des collectivités locales et

¹² Nous adhérons ici à la définition que donne Daniel Gaxie (1993 : 28) de l'identité politique, dans le prolongement des travaux d'Annie Collovald (1988) : « L'identité de chaque homme politique est à la fois contrôlée et stratégique (Collovald 1988). Son corps parle pour lui, parfois contre lui, en même temps qu'il cherche à le discipliner. *Cette dimension stratégique de l'identité de l'homme politique est une construction collective. Elle résulte de ce qu'il est, de ce qu'il cherche à donner à voir de lui-même, de ce que les commentateurs disent de lui, des perceptions des hommes ordinaires qui le rencontrent, qui l'observent à la télévision et prennent connaissance de ce que l'on dit de lui. Il devient ainsi un programme politique et éthique incorporé*, parfois à son intention défendante, en même temps qu'une représentation collective sur laquelle pèsent les perceptions de ses actions passées et de sa position relative dans l'espace de compétition ».

¹³ Ce sera d'ailleurs la seule intervention parlementaire d'un élu du Nord.

¹⁴ Extrait de la délibération dans *Nord Eclair*, le 21/06/1966.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Voir *supra* sur la réalisation du district.

n'ayant de cesse de lui réclamer des moyens supplémentaires pour les élus locaux. C'est le cas lors de l'une des premières réunions du conseil de communauté, le 2 février 1968 :

« Dans les sphères autres que celles de l'élu du suffrage universel, on a trop abusé de la formule de la métropole et on a voulu ancrer dans l'esprit du public l'idée que la communauté était la métropole et qu'elle allait régler l'ensemble des problèmes. La communauté est l'addition de nos moyens et de nos désirs d'hier avec, en plus, l'obligation de participer à la réalisation de plans d'équipement définis en dehors des élus. De ces dépenses supplémentaires imposées découle pour nous l'obligation de voter des centimes additionnels de caractère impopulaire. [...] *Les hommes de bonne volonté que nous sommes, doivent, sans distinction d'opinion, réclamer de la part de l'État des recettes véritablement communautaires.* [Il propose ensuite la création d'un véritable impôt communautaire] »¹⁷.

Loin de le desservir, son scepticisme initial à l'égard de la CU et ses prises de position « tribunitiennes » façonnent l'image d'un élu proche des maires, capable de résister aux institutions centrales. Autant de propriétés qui lui seront utiles au moment de briguer la succession d'Augustin Laurent.

2. Le maire d'une ville moyenne

Une autre de ses propriétés négatives joue alors en faveur de la candidature d'A. Notebart : il n'est pas maire de Lille. En effet, la crainte d'une CU qui renforcerait l'hégémonie de la ville-centre et aboutirait à la construction d'un « grand Lille » est encore vive à la fin des années 1960, notamment parmi les élus du versant nord-est de la métropole autour de Roubaix-Tourcoing. Ces derniers continuent en effet de plaider en faveur d'une « métropole bipolaire »¹⁸, au nom du poids démographique de leurs villes¹⁹ et de leur histoire urbaine spécifique²⁰. Le 7 juillet 1967, la mairie de Roubaix organise ainsi une conférence de presse pour présenter la « charte économique de Roubaix-Tourcoing », posant les conditions dans lesquelles ces deux communes entendent entrer dans la CU. Ce document réaffirme notamment que « l'agglomération formant l'actuelle métropole comportait sur le plan économique comme sur le plan urbain deux noyaux essentiels : Lille d'une part et Roubaix-Tourcoing de l'autre » (Diligent 1995 : 50).

Cette revendication d'un développement bipolaire de l'agglomération est réitérée en 1967, lors de l'enquête préalable à la mise en place de la CU pour fixer son périmètre et déterminer le lieu d'implantation de son siège. Une minorité significative d'élus de l'agglomération de Roubaix-Tourcoing propose que la commune de Marcq-en-Baroeul – centre géographique de l'agglomération – accueille le siège de la communauté à la place de Lille²¹. Même parmi les communes qui se rallient au choix d'un site lillois, des réticences sont parfois clairement exprimées comme dans cette délibération du conseil municipal de Roubaix :

« Délibérant sur le premier point de l'ordre du jour, à savoir le siège de la communauté, le conseil municipal, après avoir fait observer :

- que l'argument historique développé dans le rapport de présentation en faveur de Lille n'a qu'une valeur très relative et qu'il s'agit, à travers la communauté, non pas de commémorer le passé, mais de construire l'avenir
- que l'argument démographique est aussi peu probant car la ville de Lille ne représente que 21% de l'ensemble de la population de la CU tandis que le complexe urbain de Roubaix-Tourcoing, qui n'a jamais été dissocié dans le passé est sensiblement plus peuplé et démographiquement aussi prometteur
- que l'exiguïté relative du territoire de la ville de Lille a conduit à implanter dans d'autres communes toute une série de réalisations à vocation pluricommunale telles que la cité scientifique d'Annappes, les facultés de droit et de lettres, le complexe sportif métropolitain, le marché d'intérêt national à Lomme, etc.

¹⁷ Extrait du compte-rendu de la réunion.

¹⁸ Selon le terme alors employé.

¹⁹ Les communes limitrophes de Roubaix et Tourcoing représentent alors ensemble 200 000 habitants, soit l'équivalent de la population de Lille.

²⁰ Voir *supra*.

²¹ Lors de l'enquête, 53 communes sur 89 se sont prononcées en faveur de Lille et 18 communes ont exprimé l'avis que le siège de la CU soit fixé à Marcq-en-Baroeul. Parmi ces dernières, on note la présence de nombreuses communes de la vallée de la Lys et de l'ancien district de Tourcoing, dont les maires sont proches de la majorité présidentielle. Source : compte-rendu de la commission d'enquête, mars 1967 ; Centre des Archives départementales du Nord : 1008 W 106.

- que l'argument économique n'est valable qu'en fonction d'une tertiarisation plus poussée de la ville de Lille et qu'il se retourne en définitive contre cette dernière puisque cette tertiarisation devrait s'étendre au second pôle attractif de la future métropole que constitue le complexe urbain de Roubaix-Tourcoing et des communes limitrophes.

Admet cependant que la logique, la sagesse et le désir de réaliser cette communauté urbaine conduisent à accepter que le siège soit fixé à Lille, dont l'équipement administratif est une réalité indéniable ;

Souhaite que le développement de la CU de Lille-Roubaix-Tourcoing-Armentières se fasse non sous la prééminence et au seul profit d'une localité déterminée mais en fonction de l'intérêt de l'ensemble des communes reprises dans le périmètre ;

[...] Exprime l'avis que si les faits démontrent l'impossibilité pour la CU de se maintenir à Lille, le conseil de CU envisage de demander de se transférer dans telle commune à déterminer, où apparaîtraient de véritables chances de succès²² ».

Le conseil municipal de Roubaix se range donc derrière la décision majoritaire, non sans avoir contesté un par un les arguments avancés pour la justifier.

Une fois acquis qu'il ne serait pas le successeur d'Augustin Laurent à la mairie de Lille²³, le mandat municipal d'A. Notebart le rendait encore moins suspect de velléités centralisatrices que son prédécesseur. Vice-président chargé de l'urbanisme à la CU entre 1968 et 1971, il avait été associé à la conception d'un premier schéma directeur qui projetait explicitement de favoriser un développement bipolaire, le long d'un axe nord-est/sud-ouest. Il eut ainsi l'occasion de rappeler publiquement cette position à plusieurs reprises : le 30 mai 1970 dans une interview au quotidien *Nord-Eclair* (« la Communauté est un tout indissociable même si elle offre la particularité d'être bipolaire ») ou lors du conseil de communauté du 4 mars 1971 (« Il y aura bien deux grands centres directionnels, celui de Lille et celui de Roubaix-Tourcoing. En ce qui concerne le second, il serait bon que Roubaix ait aussi les mêmes équipements que le centre directionnel de Lille »²⁴).

Sa défiance croissante à l'égard de la ville-centre une fois élu président de la CU – produit de son conflit de position avec le nouveau maire de Lille P. Mauroy²⁵ – alimente cette image de garant des intérêts municipaux aux yeux des autres maires. Elle est d'ailleurs parfois assimilée à la défense d'un « intérêt général communautaire » comme dans les propos de son premier secrétaire général de 1971 à 1979 :

« – Vous souvenez vous des principaux problèmes qui se posent à la CU quand vous arrivez en 1971 ?

– Le problème n°1, c'était la cohésion de la CU par rapport aux communes et aux villes. Plusieurs, beaucoup, tiraient un peu vers leur indépendance. Le président Arthur était un communautaire ! Un communautaire ! Et ça m'a énormément facilité la tâche. Quand il y avait conflit, quand une ville... Avec la ville de Lille il y a eu des conflits !... il choisissait toujours la communauté et l'intérêt général²⁶ ».

Quelques mois avant sa réélection à un deuxième mandat, en 1977, un journaliste de la presse locale résume les avantages de cette propriété négative du président de la CU : « M. Notebart a le mérite aux yeux des non Lillois de n'être pas suspect, lui, maire d'une commune moyenne, de vouloir servir d'abord le prestige et la suprématie de la capitale »²⁷. Pour reprendre l'expression de l'un de ses secrétaires généraux adjoints, il apparaissait alors aux yeux de beaucoup comme le candidat « le moins nuisant possible²⁸ ».

Le profil d'A. Notebart rassurait également de nombreux représentants des petites communes, qui voyaient en lui un défenseur des libertés communales et un président accessible à leurs revendications²⁹. Celui-ci ne se priva d'ailleurs pas de leur adresser des signaux en ce sens, dès la période précédant sa première élection en tant que président. Il participa ainsi étroitement à

²² Extrait de la délibération du conseil municipal de Roubaix du 12 juin 1967 ; Centre des archives départementales du Nord : 1008W113.

²³ Ce qui fut le cas dès l'arrivée de P. Mauroy à Lille pour préparer l'élection municipale de 1971.

²⁴ Extrait du compte-rendu du conseil.

²⁵ Nous développerons ce point plus loin.

²⁶ Entretien n° 98.

²⁷ *Nord Eclair*, le 4 /03/1977.

²⁸ Extrait de l'entretien n° 48.

²⁹ Nous verrons également dans la troisième section que les propriétés sociales et politiques d'A. Notebart, mais également son *hexis* corporel n'étaient pas sans importance dans la sympathie sociologique des maires des petites communes à son égard.

la conclusion d'un nouvel « accord amiable »³⁰ avant le renouvellement du conseil de communauté, améliorant légèrement la représentation des petites communes³¹. A peine élu président – lors de la séance du conseil du 19 mai 1971 – il se prononce surtout en faveur d'une modification législative afin d'élargir le conseil de communauté à 120 membres et d'améliorer la représentation des petites communes³². Dès le conseil suivant du 3 juin 1971, consacré à l'organisation de l'assemblée et à l'adoption du règlement, il prend un certain nombre de mesures favorables au renforcement « informel » de l'implication des maires non représentés en CU :

« **A. Notebart** : [...] Nous étions l'objet, depuis déjà de nombreux mois de remarques, de réflexions, de toute nature, venant des uns et des autres et qui tendaient à voir associés le plus largement, si le mot n'est pas impropre, non seulement l'ensemble des maires de la collectivité mais également, et surtout, les communes qui n'étaient pas représentées.

[...] Il n'est pas dans les possibilités ni dans les moyens de la CU d'en modifier le fonctionnement. Il en est ce qu'il en est, mais je pense que nous serons tous d'accord ensemble dans un instant pour accepter quelques aménagements internes susceptibles de donner une véritable image de ce que j'avais annoncé dans mon exposé, lors de mon élection ; nous désirons tendre à associer au mieux le plus largement possible encore les formations politiques et les maires non délégués à la gestion du conseil de communauté »³³.

Le nouveau règlement permet de convoquer aux réunions du conseil l'ensemble des maires non délégués, de leur adresser un jeu des rapports à l'ordre du jour, et de les associer aux travaux des commissions. Trois postes de secrétaires de bureaux sont également créés afin de permettre à un représentant désigné dans chaque secteur d'y siéger. A. Notebart se conforme donc dans un premier temps aux attentes de rôle municipalistes des maires des petites communes.

Seul candidat en lice, il est élu président à la quasi-unanimité des suffrages le 19 mai 1971 (76 voix sur 90 et 14 bulletins blancs ou nuls), par une assemblée où la gauche (PCF + PS) est pourtant minoritaire.

Tendance ou parti	PCF	Socialistes et centre gauche	GADEC ³⁴	Union communautaire (UDR et CDP)	CNI	N.I.
Conseillers communautaires	2	36	23	21	7	1
Vice-présidents	0	6	2	2	2	

³⁰ Pour une présentation du système de l'accord amiable, nous nous permettons de renvoyer à la première partie.

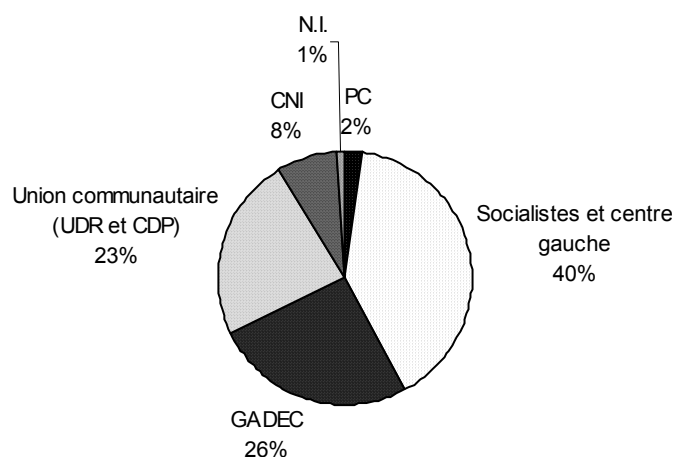
³¹ Les cinq anciens secteurs électoraux furent réduits à trois, regroupant 60 communes qui se répartissaient 16 sièges. Les 27 plus grandes communes gardaient une représentation directe et se partageaient les 74 sièges restant.

³² Notons qu'il sera d'ailleurs l'artisan en 1983 de l'élargissement du conseil à 140 membres, une modification étant apportée à la loi suite à son rapport au Premier ministre sur la situation des CU.

³³ Extrait du compte-rendu du conseil du 19/05/1971.

³⁴ Groupe d'action démocratique et d'entente communautaire rassemblant essentiellement les maires non-inscrits de petites communes.

Composition du conseil de communauté de 1971 à 1977



Ce résultat, ainsi que la répartition des postes de vice-présidents entre l'ensemble des formations partisans – à l'exception du PCF – consacrent l'institutionnalisation d'une forme de régulation politique collégiale inventée en 1968. L'élection des vice-présidents donne d'ailleurs lieu sur ce point à un événement révélateur. A peine élus par le conseil, les deux vice-présidents représentant le groupe de droite « Union communautaire » réclament une suspension de séance. A la reprise, ils annoncent qu'ils démissionnent de leur mandat, s'estimant lésés dans la répartition des postes, non conforme selon eux au principe de répartition proportionnelle intégrale :

« **R. Florin** [Adjoint Centre démocrate de Tourcoing] : Chacun sait qu'une élection, même si elle se déroule aussi rapidement que celle-ci, est précédée de négociations, de colloques, de discussions, chacun voulant, et c'est normal, assurer un avantage à une idée qu'il représente ou à la ville qu'il représente. Depuis plusieurs jours ces discussions se sont poursuivies sans arrêt, et j'y ai participé en tant que membre d'un groupe qui comportait 21 personnes. Ce groupe a demandé que soit respectée une répartition qui respecte le plus possible à la fois la géographie et une certaine proportionnalité entre les familles politiques. Nous avons indiqué au président notre intention de ne pas descendre en dessous d'un certain taux de sacrifice ; ce taux représentait l'élection de trois délégués [au bureau]. Nous pensons que cette élection de trois délégués pouvait permettre de respecter une certaine proportionnalité sinon numérique, au moins géographique et corriger certaines imperfections propres à l'établissement public ; une liste comme celle-ci provoque la protestation des petites communes. Nous avons annoncé à M. le président notre intention de ne pas maintenir notre position au sein du bureau³⁵ ».

Outre ce qu'elle révèle de l'intensité des tractations préalables en coulisses entre les différentes formations partisans en présence, ce sont surtout les suites données à cette intervention qui sont emblématiques de la posture conciliante et de l'institutionnalisation du principe de partage des dépouilles qu'entend alors adopter A. Notebart. Il accède en effet à la demande du groupe Union communautaire dès le conseil suivant du 3 juin 1971, en annonçant la création de trois postes de « secrétaires de bureau » supplémentaires dont deux lui sont attribués³⁶. Ces concessions successives en faveur des maires des petites communes et de l'opposition lui permettent d'exciper de sa volonté de compromis et de conforter son identité de gestionnaire pragmatique bien ajustée aux attentes de rôle³⁷.

³⁵ Extrait du compte-rendu du conseil de communauté du 19/05/1971.

³⁶ Ils s'ajoutent aux trois postes de secrétaires créés pour les représentants des secteurs. Un poste est attribué au parti socialiste, un à l'UDR et le dernier au Centre démocrate.

³⁷ Il conclut d'ailleurs son intervention en ce sens : « Voilà les grandes modifications que nous avons souhaitées apporter. Je crois qu'elles calmeront certaines inquiétudes et démontreront la volonté évidente d'associer intimement le conseil et l'ensemble des maires de la CU ». Extrait du conseil du 3 juin 1971.

3. Une réputation d'élus pragmatique et « bâtisseur »

Le parcours politique et partisan d'A. Notebart plaide également en sa faveur aux yeux de nombreux conseillers communautaires.

Arthur Notebart Éléments biographiques³⁸

Il naît le 12 juillet 1914 dans une famille ouvrière de Lomme, commune de la banlieue lilloise. Admissible au lycée après son certificat d'études, il entre cependant dans une usine de fabrication de chaussure à 13 ans, son père au chômage ne pouvant financer ses études. Son ascension sociale passe dès lors par la politique. A 15 ans il adhère aux jeunesses socialistes, à 23 ans, il est secrétaire général de la SFIO de Lomme. Fait prisonnier au début de la guerre, il s'évade en 1941 et rejoint la résistance. Il participe notamment aux actions du réseau *Voix du Nord*. Vice-président du comité local de libération, il est désigné maire-adjoint de Lomme dans l'assemblée municipale provisoire. Commence alors une longue carrière politique : conseiller général de 1945 à 1990, maire de sa commune entre 1947 et 1990, il est député de 1951 à 1987. Entré en 1955 au comité directeur du parti socialiste SFIO, il devient membre de l'exécutif de la FGDS en 1965.

Il s'est par exemple toujours opposé au sein de la SFIO puis du parti socialiste aux rapprochements ou aux alliances avec le parti communiste, refusant d'appliquer les accords d'union de la gauche dans sa commune et ne l'acceptant à la CU en 1977 que contraint et forcé par la direction de son parti³⁹. Sa concurrence croissante avec P. Mauroy⁴⁰ et la jeune garde du parti socialiste pour la direction politique de l'agglomération ne contribuera pas à infléchir son anticommunisme. Il faut dire également que le PCF ne compte à l'issue des élections municipales de 1971 que deux élus sur 90 dans le conseil de communauté et que la recherche du soutien des autres groupes politiques est alors bien plus cruciale pour constituer une majorité⁴¹. Loin de lui être préjudiciable, ce positionnement le fait apparaître aux yeux des conseillers de droite ou des petites communes comme un élu de gauche fréquentable, avec lequel on peut négocier⁴². Cette posture tranche alors avec celle – beaucoup plus partisane – de P. Mauroy⁴³. La première déclaration d'A. Notebart après son élection à la présidence de la CU, le 19 mai 1971, est tout à fait emblématique du rôle d'« administrateur » rassembleur qu'il entend incarner, au-delà de toute référence partisane :

« Je souhaite que plus qu'hier la population soit informée et que tous les organes d'information veulent bien diffuser, comme il convient les difficultés et les espérances du conseil de communauté. Je répète une fois encore que *personnellement je veillerai à associer toutes les communes du conseil de communauté, et toutes celles qui voudront bien travailler avec nous, sans aucune exclusive*. Vous me permettrez de regretter que parfois l'on ait pratiqué de façon différente à l'occasion des désignations des maires de petites communes. *Travailler également avec un esprit d'égalité, c'est à dire donner à chacun, chaque fois que nous le pourrons la part et la juste part méritée* étant entendu toutefois que le conseil de communauté n'est pas un tout qui doit être partagé proportionnellement aux communes, ni même aux populations, car nous aurons à régler des problèmes d'une envergure autre que les problèmes à caractère locaux et communaux, mais bien des objets à caractère nationaux⁴⁴. Je proposerai donc que nous tenions des réunions de travail pour faire le bilan de nos moyens et de ce qu'on nous demande et d'établir un véritable programme d'action.

³⁸ Sources : Jean Maitron, *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier*, Editions ouvrières, 1990.

³⁹ Nous développerons ce point dans le chapitre suivant.

⁴⁰ Qui fut également l'un des principaux artisans de l'union de la gauche sur le plan national.

⁴¹ Pierre Bourdieu (1981) a bien montré le lien entre les positions concurrentielles occupées dans le champ politique et les prises de positions *relatives* de ses membres. Nous nous permettons également de renvoyer ici à notre article avec Jérôme Godard (Desage et Godard 2005), dans lequel nous revenons largement sur la construction positionnelle des idées en politique.

⁴² Un journaliste du quotidien régional *Nord Eclair* dresse un portrait en ce sens d'A. Notebart, le 4 mars 1977 : « Si beaucoup maugréent à l'occasion contre son tempérament bouillant et son terrible esprit de répartie, tous s'accordent à reconnaître ses qualités exceptionnelles d'administrateur, sa capacité à défendre pied à pied les intérêts de la métropole, son comportement plus "gestionnaire" que politique à la direction de l'établissement public ».

⁴³ Contrairement à la situation qui prévaut à partir de la fin des années 1980, quand P. Mauroy devint « l'homme du consensus », il est alors perçu comme l'artisan de l'union de la gauche.

⁴⁴ Dans sa pratique de gouvernement, A. Notebart reviendra rapidement sur cette déclaration d'intention en institutionnalisant notamment le mécanisme des « enveloppes voiries », qui attribuent des financements communautaires aux communes au *prorata* de leur surface de voirie (Voir section suivante). On peut y voir néanmoins les prémises d'une aspiration intercommunale que l'état initial de la configuration institutionnelle ne lui permettait pas immédiatement d'assouvir.

[...] *Je compte sur la compréhension de chacun, sur la correction, l'honnêteté intellectuelle et l'amitié, chaque fois que ce sera possible et par avance je vous remercie du concours que vous m'apporterez dans cette tâche qui n'est pas simple mais qui ne me fait pas peur* »⁴⁵.

Illustration de ce pragmatisme érigé en ligne de conduite, la référence presque rituelle – tant elle est récurrente dans ses discours – à une citation tronquée de Jean Jaurès (« Aller à l'idéal et comprendre le réel »⁴⁶), où la deuxième partie de la proposition devient plus importante que la première. Les deux extraits reproduits dans l'encadré traduisent bien la singulière prosopopée jaurésienne de A. Notebart.

Jean Jaurès revisité par Arthur Notebart

Extrait du compte-rendu du conseil de communauté du 15 avril 1977 :

« [...] *Je dis toujours que je reste fidèle à un principe : "aller à l'idéal et comprendre le réel", c'est à dire que pour tout homme raisonnable, il faut toujours savoir ce que l'on veut et ne jamais oublier de savoir ce que l'on peut. Il est tellement facile d'exiger, de demander, mais il est plus difficile de réaliser les espérances.*

[...] Nous avons recherché à agir au mieux ; certes les échéances électorales entraînent parfois des difficultés mais les hommes sont condamnés dit-on à se répéter ou à se contredire, je crois plutôt à reprendre ou à redire ce que nos prédécesseurs ont dit. Quand on est jeune ou plus jeune que d'autres, on a l'impression d'apporter la révolution *alors que la meilleure des leçons est celle d'essayer de faire aussi bien que ceux qui nous ont précédé* ».

Extrait du compte-rendu du conseil de CU du 20 juin 1983 :

« *J'appliquerai, toujours fidèle à moi-même, cette doctrine de Jean Jaurès que j'ai citée il y a déjà longtemps : "Aller à l'idéal et toujours comprendre le réel" que j'ai toujours traduite pour moi-même : dans la vie, toujours savoir ce que l'on veut, mais ne jamais oublier de savoir ce que l'on peut. Ce que l'on peut, ce sera le problème des budgets, ce que l'on veut, c'est le choix dans les priorités ; il est toujours facile d'avoir des idées, mais il est parfois plus difficile de les traduire dans les faits. Vous êtes des élus communaux les uns et les autres, vous savez bien qu'il y a des formules généralisées pour faire le bonheur des hommes. Mais s'il suffisait de rêver pour avoir... Si c'était aussi simple, croyez moi, on n'aurait pas besoin de vous, ni de moi, n'importe qui pourrait faire le travail. Toute action nécessite un choix à un moment donné, basé sur les moyens en fonction desquels une priorité est déterminée à un certain moment. Nous verrons cela à l'occasion du budget primitif. Si nous sommes capables de démontrer notre volonté de travailler avec courage et honnêteté, avec la plus large majorité, je pense que nous ferons du bon travail pour la région et pour la communauté, au profit des hommes, des femmes et des enfants qui y vivent. Je n'ai pas d'autres propos à tenir. Je n'ai rien écrit. Il n'est pas dans mes habitudes de lire un pamphlet. Je préfère parler selon mon tempérament que vous prenez l'habitude d'apprécier tantôt en bien, tantôt en mal, cela dépendra des circonstances (Vifs applaudissements) ».*

En 1971, A. Notebart incarne également le profil du « maire-bâisseur » (Garraud 1989) à l'instar de nombreux maires socialistes de l'après-guerre (Lefebvre 2001 : 109). Devenu maire à 33 ans, il s'est impliqué dans de nombreux chantiers de reconstruction⁴⁷, à tel point qu'un journaliste de la presse locale écrit en 1971 que sa ville est « l'une des mieux équipées du département »⁴⁸. Ses fonctions de vice-président chargé de la commission « Etudes et documents d'urbanisme, ville nouvelle de Lille-est, autoroute et voie rapide » lors du premier mandat communautaire sont une forme de reconnaissance par ses pairs de son expertise en la matière, en même temps qu'elles lui permettent d'affirmer encore un peu plus cette identité. Plusieurs témoignages insistent sur son intérêt personnel et son implication toute particulière dans les politiques d'urbanisme. Ivan Renar, président du groupe communiste à la CU de 1977 à 1983, déclare ainsi au lendemain de sa mort : « Il se voulait un grand bâtisseur. Il disait : "J'ai une truelle dans le ventre"⁴⁹ et un fil à plomb dans la tête". Le dimanche, il emmenait ses petits enfants voir "ses" réalisations. Il a été le vrai premier président de la CU »⁵⁰. Cette photo du président Notebart reproduite en vis-à-vis de son éditorial pour le premier bilan d'activité communautaire (La CUDL 1973 : 2) semble illustrer ce propos.

⁴⁵ Extrait du compte-rendu du conseil.

⁴⁶ Voir la première partie pour la citation entière.

⁴⁷ Sa commune, nœud ferroviaire important de l'agglomération lilloise, a été détruite à 50% par les bombardements pendant la Seconde Guerre mondiale.

⁴⁸ *Nord Matin*, 21 mai 1971.

⁴⁹ Cette expression a été reprise plusieurs fois par des proches d'A. Notebart à son sujet lors de nos entretiens.

⁵⁰ *La Voix du Nord* du 22/05/02.



Daniel Bleitrach *et alii* (1981 : 187) résument bien cette réputation de bâtisseur d'A. Notebart, qu'il partage d'ailleurs avec d'autres grands notables urbains de l'époque :

« L'entrepreneur moderne et dynamique, le gestionnaire qui ne fait pas de politique et sait développer la ville, c'est moins Augustin Laurent qu'A. Notebart dans l'image que fabriquent les forces économiques locales. Alors A. Notebart, le Defferre ou le Pradel lillois ? ».

Pour finir cette présentation du « profil idéal » du candidat A. Notebart en 1971, nous voudrions citer les propos de son secrétaire général de 1979 à 1989, qui résume de façon très précise la façon dont certaines de ses propriétés épousent les « qualités attendues d'un président de CU » :

« La personnalité d'A. Notebart était, si j'ose dire, adaptée aux qualités attendues à l'époque d'un président de CU : il était un gestionnaire considéré, sa ville avait été transformée depuis son accession au poste de maire, [...] il avait d'excellentes relations avec les maires des communes voisines de tendances politiques différentes. Ses qualités s'étaient affirmées lors de ses responsabilités au conseil général et son audience par ses scores à la députation. C'était un homme de caractère, muni d'une intelligence concrète vive. Coléreux, il savait néanmoins être manœuvrier et courtois. Il saurait tenir tête au préfet et s'imposer dans une structure nouvelle où tout était encore à faire. Il était maire d'une ville moyenne et non maire de Lille. [...] Homme du Nord, d'origine modeste, *self-made man*, jovial et raconteur d'histoires du Nord, il apparaissait sympathique aux maires de ces petites communes qui, souvent retraités ouvriers ou agricoles le ressentaient comme un des leurs, au-delà des étiquettes politiques»⁵¹.

B. Abdiquer pour gouverner

Le profil d'A. Notebart semble donc ajusté au rôle de président modeste et pragmatique inventé par Augustin Laurent lors du premier mandat. Nous voudrions désormais montrer que ses premières années d'exercice vont d'ailleurs réaffirmer la municipalisation de l'institution communautaire. Sa légitimation semble passer dans un premier temps par le cantonnement de son rôle et par l'abandon d'un certain nombre de prérogatives aux communes. Les effets de cette posture modeste des débuts évoquent le « paradoxe de la force du faible », mis en évidence par Thomas Schelling (1986 [1960]), où celui qui se « lie les mains » en rendant ses coups prévisibles sort finalement gagnant de l'interaction stratégique. Les signes rassurants que A. Notebart adresse aux maires permettent en effet le relâchement progressif de leur vigilance, libérant peu à peu – dans un second temps – de nouvelles marges de manœuvres, ainsi que des opportunités d'affirmation.

⁵¹ Extrait de l'entretien n°88. Nous reviendrons sur cette proximité sociologique dont joue le président dans ses relations avec les maires des petites communes et le personnel, dans la troisième section de ce chapitre.

1. L'assurance du cantonnement technicien de la CU et le respect de pactes implicites de non-agression

Nous avons déjà dit quelques mots des premières concessions d'A. Notebart. A peine élu, il invente la fonction de « secrétaire de bureau » pour répondre aux revendications des groupes Union communautaire et GADEC pour une meilleure représentation au sein de cette instance collégiale où s'élaborent les compromis entre formations partisans avant la séance publique du conseil. Conséquence de cette association de l'ensemble des forces partisans à la gestion de l'institution, tous les budgets du premier mandat sont adoptés à l'unanimité. Un conseiller du groupe politique Union communautaire se permet même d'octroyer un satisfecit public au président lors de la séance du conseil du 4 février 1977, à quelques semaines des élections municipales :

« **A. Notebart** : [...] Ce matin j'ai informé le bureau que conformément à la promesse faite il y a quelques mois, le bilan de notre action communautaire est imprimé et comprend les grandes options générales de la CU ; chaque commune aura l'intégralité de ce qui a été dépensé et réalisé par la communauté chez elle. Nous remettrons ce document à tous les membres du conseil et aux maires. Nous en avons établi 30 000 exemplaires, il appartiendra aux maires, avec leurs bulletins municipaux de le faire connaître ou non. *Par cette méthode, on rend à César ce qui appartient à César.* Je connais cela, il m'arrive d'avoir usé de cette pratique.

R. Florin : *M. le président, je souhaiterais qu'en cette période électorale, ce document dédié aux réalisations communautaires soit mis à l'actif de la communauté toute entière qui, pour toutes les grandes décisions, a voté presque toujours à l'unanimité, et nullement à l'actif de l'un ou de l'autre des partis qui se targueraient d'avoir dominé les débats.*

A. Notebart : *Non seulement j'ai eu ce souci, mais vous aurez à la fin du livre tous les votes unanimes du conseil de communauté. L'honnêteté, j'entends la pratiquer intégralement, néanmoins, vous me permettez de penser que le pilote n'était pas trop mauvais.*

R. Florin : *Je le reconnais*⁵².

On décèle dans cet échange d'amabilités le contenu de *modus vivendi* qui prévaut entre le président et les conseillers de droite : ces derniers s'abstiennent de critiquer le bilan communautaire dans la mesure où A. Notebart les associe à l'œuvre commune et leur permet de s'en attribuer une partie du mérite. Les documents de bilan de mandat édités périodiquement par la CU et dont il est question dans cet échange reflètent d'ailleurs dans leur forme même ce compromis. Loin de toute justification partisane ou politique de l'action communautaire, ils s'apparentent à un inventaire à la Prévert des réalisations de la CU, où photos et données budgétaires sommaires tiennent lieu de présentation, construisant une image technicisée et dépolitisée des produits et des enjeux de l'intercommunalité⁵³.

L'association de tous les groupes politiques à la conduite de l'institution et la recherche permanente du consentement municipal valent à A. Notebart d'être réélu à la quasi-unanimité des suffrages en 1977⁵⁴, qui plus est, avec les voix des élus de droite qui se savent pourtant exclus du futur exécutif d'union de la gauche⁵⁵. Les propos tenus par un conseiller du groupe Union communautaire pour justifier ce soutien révèlent en creux le style de gouvernement qui fut celui d'A. Notebart lors de son premier mandat :

« [...] En faisant accéder tous les maires des communes non représentées directement au conseil à l'information la plus large par l'envoi de tous les documents et en les invitant à siéger, avec voix consultative, à toutes les séances du conseil ainsi qu'aux commissions, vous avez obtenu un consensus le plus large, le plus remarquable. Voulant aller plus loin encore, *vous vous êtes fait un point d'honneur de ne prendre aucune décision importante concernant une commune sans en obtenir au préalable l'accord du maire intéressé. En neuf ans*⁵⁶, *cette méthode permit ce bond en avant sur le plan de l'expansion et du progrès de notre métropole. C'est indiscutablement saisissant. Aussi sommes nous satisfaits du maintien à la tête de notre communauté du Président Notebart. Nous lui avons apporté, comme en 1971, toutes nos voix en souhaitant que l'unanimité qui a tant de fois prévalu se retrouve encore dans l'avenir* »⁵⁷.

⁵² Extrait du compte-rendu du conseil du 4/02/1977.

⁵³ Dans notre chapitre 7, nous montrerons combien cette typification technicienne de l'intercommunalité reste prégnante et participe de la justification des modes de régulation politiques interpartisans de l'intercommunalité.

⁵⁴ Il obtient 85 voix et cinq abstentions sur 90 votants.

⁵⁵ Voir *infra*.

⁵⁶ Le mandat de trois ans d'Augustin Laurent est ici associé à celui d'A. Notebart.

⁵⁷ Extrait du compte-rendu du conseil du 13/05/1977.

De nombreuses sources accréditent ces propos sur l'association étroite des maires aux décisions communautaires, en particulier quand il s'agit de leurs communes. Ainsi, la réalisation des plans d'occupation des sols, dans la foulée de l'adoption du schéma directeur en mars 1971, fournit une occasion immédiate à A. Notebart de démontrer sa sollicitude envers les communes. Il ne manque d'ailleurs pas une occasion de le rappeler comme lors de cette réunion du 26 octobre 1973 :

« **A. Notebart** : [...] La loi s'appliquait aux communes mais, de par les compétences transférées, c'est la CU qui a eu mission d'établir les POS. Nous avons tenu à y associer le plus étroitement possible les villes, c'est-à-dire les maires et leurs conseils municipaux. Nous avons adressé à tous les maires un catalogue répertoriant l'ensemble de leurs désirs en matière d'occupation des sols, à seule fin de connaître leurs *desiderata*. Nous avons traduit le désir des maires sur des plans et dans des rapports ».

Les maires reconnaissent d'ailleurs cette ouverture de la CU à leurs revendications, comme René Lecocq (maire UDR de Tourcoing), P. Mauroy (maire socialiste de Lille) ou A. Diligent (adjoint centre démocrate au maire de Roubaix) qui interviennent successivement lors du conseil du 14 décembre 1973 pour approuver les POS de leurs secteurs respectifs et se féliciter des conditions de leur élaboration :

« **René Lecocq** : Les observations que nous avons faites ont été prises en considération, nous pouvons donc accepter les décisions qui ont été prises.

[...]

P. Mauroy : Vous avez indiqué tout à l'heure que les villes avaient été associées, j'ajouterais que non seulement elles ont été associées, mais elles ont aussi été respectées. Ce n'était pas une chose si facile compte tenu des compétences transférées à la CU de rechercher un équilibre entre ses compétences et la réalité des choses qui font que les conseils municipaux, les municipalités sont comptables du devenir de leurs villes. Je remercie le président de la CU pour cela.

[...]

A. Diligent : C'est la première fois que je viens à cette tribune et moi aussi, c'est d'abord pour féliciter le Président. Il dit volontiers que lorsque l'enfant est mis au monde et qu'il n'est pas trop laid, il ne manque jamais de papas pour le reconnaître. Aujourd'hui, mon cher président c'est donc un peu votre fête des pères ».

A. Notebart peut ainsi écrire en 1981, dans son rapport sur les CU pour le Premier ministre :

« Non seulement les communes n'ont pas été vidées de leur substance, craintes que l'on pouvait éprouver lors des débats sur le projet de loi de 1966, mais elles ont conservé leur vitalité. Le fonctionnement d'une communauté urbaine est apparu compatible avec le respect de l'identité des communes qui la composent »⁵⁸.

Cette contrainte de « respect de l'identité des communes » rejaille jusque dans la communication institutionnelle de la CU. Le bureau réuni le 28 janvier 1972 décide ainsi d'adopter comme emblème communautaire un dessin représentant les beffrois des villes de Lille, Roubaix, Tourcoing et Armentières, sur lequel figurent également les blasons de ces communes.

Cette effacement de l'intercommunalité jusque dans ses symboles s'accompagne du respect d'un « pacte de non-agression » implicite entre A. Notebart et les maires des grandes villes. Tout se passe en effet dans un premier temps comme si le président de la CU cherchait à empiéter le moins possible sur le terrain de ces derniers, choisissant de soutenir leurs projets d'envergure, souvent lancés antérieurement à la création de la CU. Lors du conseil du 14 janvier 1972, il reprend ainsi à son compte une revendication ancienne des maires de Roubaix et de Tourcoing : « L'acte principal à mes yeux, qui doit garantir notre communauté bipolaire, est de tout faire pour assurer une liaison urbaine entre Lille-Roubaix et Tourcoing⁵⁹ ». Il prend également position en faveur de la réalisation du « centre directionnel » de Lille – vaste projet d'aménagement d'un nouveau quartier tertiaire dans le centre-ville. En 1973, il se porte même au secours financier d'un important projet d'immeuble de bureau dans le centre de Lille, dont la viabilité économique se trouve menacée par l'annulation de la déclaration d'utilité publique préalable à sa construction⁶⁰. Le président de la communauté ne

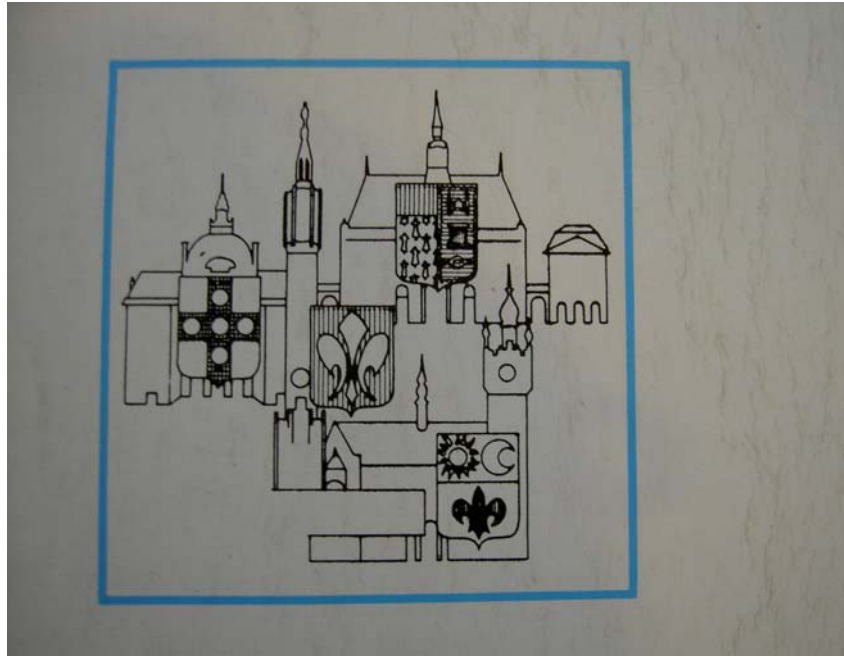
⁵⁸ Extrait de A. Notebart, *Rapport sur les communautés urbaines*, Mission ministérielle, décret du 4/08/1981, p. 40.

⁵⁹ Il faudra plus de 15 ans à l'État et à la CU pour réaliser cette liaison jugée prioritaire, en raison notamment de désaccords sur le tracé.

⁶⁰ Conseil du 15/06/1973.

rechigne pas à mettre l'outil communautaire et ses moyens d'acquisition foncière au service des opérations de rénovation urbaine engagées par les maires de Roubaix et de Lille⁶¹, sans chercher pour autant à en influencer le contenu. Signe de l'autonomie qui leur est conférée sur leur territoire, la délégation donnée au vice-président Mauroy entre 1973 et 1977, qui se voit attribuer la compétence « rénovations urbaines et centre d'affaires de Lille ».

L'emblème composite de la CU en 1972



Dos du Bilan communautaire 1971-1973 (CUDL 1973).

Les rares fois où A. Notebart entreprend de se désolidariser de l'avis exprimé publiquement par les maires des grandes villes – comme lorsqu'il prend position en faveur de la fusion des trois offices HLM communautaires de Lille, Roubaix et Tourcoing⁶² ou lorsqu'il soutient la réalisation d'un nouveau stade métropolitain susceptible d'accueillir le club de football lillois dans la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq –, ce sont ces derniers qui ont finalement gain de cause⁶³.

2. La formalisation de l'hétéronomie communautaire : les « enveloppes voiries »

Le premier mandat d'A. Notebart est également marqué par l'invention du dispositif des « enveloppes voiries », qui consacre et formalise la remunicipalisation de fait d'une compétence communautaire⁶⁴. Nous avons déjà montré dans la première partie que l'intervention intercommunale en matière de voirie avait été l'une des plus critiquée par les maires, à hauteur des difficultés pratiques

⁶¹ Dans les quartiers ouvriers de l'Alma à Roubaix, de Wazemmes et du Vieux-Lille à Lille.

⁶² Réunion du conseil de communauté du 7 décembre 1971.

⁶³ P. Mauroy inflige même un véritable camouflet au président de la CU en lançant la construction d'un stade destiné à accueillir l'équipe du Lille Olympique Sporting Club dans sa commune alors que les travaux du stade de Villeneuve d'Ascq étaient déjà commencés et justifiés en partie par cet objectif. Faute de pouvoir arbitrer, deux stades seront finalement construits. Nous reviendrons sur cette question des stades dans notre sixième chapitre puisqu'un affrontement assez similaire à celui des années 1960 s'est déroulé au début des années 2000 quand il s'est agi de remplacer l'équipement lillois.

⁶⁴ C'est le constat que fera une trentaine d'années plus tard la chambre régionale des comptes dans sa lettre d'observation consécutive au contrôle de la CUDL (*Lettre d'observation définitive de la CRC Nord-Pas-de-Calais sur la communauté urbaine de Lille*, le 5/10/2000). Toujours en vigueur en 1999, les juges voient dans ce dispositif l'une des manifestations du « saupoudrage » des crédits communautaires.

rencontrées par les services communautaires pour prendre en charge cette compétence. Confrontés à l'incapacité de la CU de répondre à leurs demandes d'intervention, les maires ont ainsi continué à faire appel aux services de la DDE ou, pour les communes les plus importantes, à faire intervenir des équipes techniques municipales. La forte visibilité et l'enjeu symbolique de cette compétence expliquent l'empressement avec lequel les maires ont pallié la carence intercommunale en matière d'entretien. Pour les projets d'investissements nouveaux, les services communautaires n'ont pu faire autrement que de reprendre à leur compte des projets déjà échafaudés par les communes, faute d'être suffisamment armés pour établir rapidement leur propre programmation.

Ainsi, quand A. Notebart devient président de la CU, la compétence voirie a déjà été largement réappropriée par les communes, de façon informelle. L'innovation importante introduite par le nouveau président consiste, non pas à remettre en cause cette faiblesse, mais au contraire à l'institutionnaliser en reconnaissant l'autonomie du maire en matière de programmation voirie et en établissant des critères de répartition des crédits communautaires entre les communes. Ce principe est adopté dès la réunion du bureau du 25 octobre 1971. Les communes se voient attribuer une « enveloppe » financière proportionnelle à la longueur des voies dans la commune, pondérée par le poids de la population. Elles ont ensuite toute latitude pour programmer les opérations de leur choix dans ce cadre budgétaire. Les services communautaires sont ainsi réduits à une tâche de réalisation des décisions municipales. Lors du conseil de communauté du 12 janvier 1973, soit environ un an après la mise en place de ce dispositif, le vice-président délégué à la voirie – le maire socialiste de Loos Eugène Avinée – en rappelle le fonctionnement, suite à l'interpellation d'un maire regrettant la longueur des délais :

« Le système des enveloppes que nous avons établi dans le but d'assurer une répartition équitable entre toutes les communes, assortie d'une certaine compensation en vue de donner un peu plus aux plus pauvres d'entre elles, c'est-à-dire aux plus petites, a nécessité une assez longue période d'étude ou de mise au point. Ce n'est qu'après un délai de 5 à 6 mois que nous avons pu déterminer, en toute équité, le montant de l'enveloppe dévolue à chacune de nos villes. *Il a fallu demander aux maires de nous établir dans un bref délai leur liste de travaux à effectuer en leur assignant un rang, aux priorités en vue de répondre à leurs désirs puisque le président a convenu que les maires auraient la responsabilité d'établir leur calendrier de travaux.* Cela nous a retardé parce que les listes ne sont pas parvenues dans les délais présents, certaines d'entre elles se sont faites attendre longtemps.

[...] Pour remédier en grande partie aux difficultés rencontrées, M. le président souhaite et désire réorganiser le service de la voirie ; je devance ce qu'il vous aurait dit aujourd'hui car il voulait s'en réserver la primeur ; il procédera à une division du service de la voirie en un certain nombre de secteurs qui seront placés sous la direction d'un ingénieur de la communauté et disposeront d'une certaine autonomie. Il y aurait ainsi une décentralisation en vue de faciliter la réalisation ininterrompue de projets et surtout une meilleure coordination avec les entreprises chargées d'effectuer ces travaux ».

La déconcentration des services techniques communautaires, annoncée dans la deuxième partie de cette citation, accompagne la décentralisation de fait de la compétence voirie vers les communes.

Ce dispositif des enveloppes, s'il s'apparente à un abandon de compétence, présente néanmoins plusieurs avantages aux yeux du président Notebart : il décentralise l'initiative des travaux, dans une configuration politique où tout arbitrage communautaire contre les communes menace encore de remettre en cause sa légitimité ; il décharge les services d'un travail de programmation pour lesquels ils ne sont pas suffisamment armés ; il répond enfin à une revendication forte des maires et les rassure quant aux intentions du nouveau président. Un ancien ingénieur du service voirie résume bien cette dernière fonction :

« – Comment ressentiez-vous la contrainte politique quand vous étiez au service voirie ?

– Il fallait qu'on laisse penser aux maires qu'ils n'étaient pas dépossédés de leurs pouvoirs. Le discours c'était celui d'une CU au service des maires. *C'était un moyen de les rassurer.* Dans ce système, les enveloppes voirie étaient un point de passage obligé »⁶⁵.

A. Notebart a bien conscience que cette reconnaissance de l'autonomie municipale dans certains domaines participe à la légitimation de l'intervention communautaire dans d'autres. Il exprime ce point de vue dans un entretien accordé au quotidien régional *Nord Matin* le 5 décembre 1974 :

⁶⁵ Entretien n°74.

« – *Le journaliste : Comment vous semble évoluer l'esprit communautaire ?*

– **A. Notebart** : Je me réjouis de la compréhension qui règne au sein de notre conseil. Et je n'en veux qu'une seule preuve : chaque année, le vote à l'unanimité du compte administratif du président. Cela dit, je crois que si l'esprit communautaire s'affirme davantage au fur et à mesure que progresse la communauté, *c'est que les maires, tous les maires associés dans ce travail commun, ont conservé dans leurs communes une nécessaire autonomie. Ils sont maîtres chez eux, en somme, mais ont pris conscience d'une indispensable solidarité dans le conseil de la CU* ».

Le mécanisme des « enveloppes voirie » apparaît notamment comme un facteur important de la popularité d'A. Notebart auprès des élus des petites communes, qui bénéficient en outre d'un traitement préférentiel en raison du mode de calcul retenu. Par ailleurs, si ces enveloppes représentent une part non négligeable des crédits voirie, elles n'en consomment pas la totalité et laissent des marges de manœuvre significatives au président pour l'attribution du reliquat⁶⁶. L'ancien directeur du service de la voirie de 1978 à 2000 décrit très précisément le fonctionnement de ce dispositif et ses implications politiques :

« – *Pouvez vous me raconter l'histoire des enveloppes voiries ? Comment les gériez-vous en tant que responsable administratif ?*

– Ben...on ne pouvait pas les gérer.

– *Ca a été décidé par qui ce dispositif ?*

– Alors la décision de créer des enveloppes était une décision de Notebart – entre guillemets – *électorale*. Le budget [voirie] était voté. Sur 100%, il n'y avait que 75% qui étaient répartis dans les enveloppes. Et sur les 75%, il y avait 10% qui étaient encore prélevés pour les petites communes de moins de 6000 habitants⁶⁷. Ca c'est l'équation de Bernard Guilleminot [directeur du service voirie/signalisation de 1975 à 1978] qui est une cubique et montrait que la croissance de la population de la commune et de l'enveloppe montait très vite et, arrivée à 6000 habitants en asymptote, elle était nulle. Et donc, toutes les communes se répartissaient en réalité 65% du budget et 10% allaient aux communes de moins de 6000 habitants qui étaient nombreuses. Et les 25 autres pourcents, c'était le choix du président. Donc moi, je faisais des propositions sur ces 25%, disant telle commune sur tel projet [...]. Je lui proposais il me disait : "Pourquoi je te paye, tu décides pour moi, tu veux pas ma place ?". [...] Alors il disait "Ca oui, ça non".

– *Et vous sentiez derrière ces décisions des arbitrages politiques ?*

– C'était purement politique ! Sauf de temps en temps quand il s'agissait, mais là encore c'était politique, quand il avait donné son accord à une commune pour créer sa petite zone artisanale, il lui fallait bien de l'argent pour l'assainissement, pour l'eau, pour la voirie donc il était cohérent avec lui même. Je lui disais "Ecoutez c'est vous qui avez décidé, maintenant je suis bien obligé de faire l'accès". [...]

– *Et les maires, à part ces 15% où ils pouvaient négocier directement avec le Président, ils faisaient pression sur vous ?*

– Ils ne faisaient que ça les maires. Pire, ils disaient "Vous n'avez pas le droit d'utiliser mon argent". Je disais "Monsieur le maire, ce n'est pas votre argent. C'est de l'argent que vous accorde la communauté. Il y a un problème d'entretien. Si un jour il y a un accident, moi je vais vous écrire, je vais vous mettre à l'aise, je vais me couvrir ! Je vous écris que telle route doit obligatoirement avoir telle technique d'entretien d'après l'ingénieur de voirie que vous avez vu, que vous avez rencontré".

C'était aussi ça l'astuce des maires, on va pousser, pousser comme ça, ça sera très dégradé et j'irai voir le président et on le mettra dans les 15%. Et puis moi j'allais voir le président et je disais "Ecoutez, là le maire il est vraiment d'une mauvaise foi !". Je lui ai dit, voilà des photos. Là il disait "Tu le fais" et puis il appelait le maire et il disait "Knaff a raison". Mais là, franchement, j'ai eu plus de difficultés avec les maires et parfois avec les ingénieurs qui se mettaient d'accord, et ça je comprenais que les ingénieurs étaient proches des maires⁶⁸.

⁶⁶ On retrouve ici un principe que nous développerons dans la section suivante : dans la mesure où l'action publique communautaire se doit d'être un jeu à somme positive, les marges de manœuvre présidentielles se concentrent essentiellement sur les surplus ou sur les restes, une fois la répartition minimale exigée par les maires effectuée.

⁶⁷ A partir de 1975, un crédit spécial est ouvert pour venir en aide aux communes de moins de 6000 habitants qui ne pouvaient obtenir les travaux voulus en raison de la disproportion existante entre le coût desdits travaux et le montant de leur enveloppe.

⁶⁸ L'interviewé fait ici référence à une opposition récurrente entre la volonté des services centraux de dégager des moyens pour entretenir le patrimoine communautaire et celle des élus communautaires qui privilégient les réalisations nouvelles, considérées comme plus visibles et plus profitables politiquement.

- *Notamment dans les Unités territoriales*⁶⁹ ?
- Ben oui. Ils étaient toujours ensemble, ils allaient manger ensemble, ils allaient boire un coup ensemble. Donc il y avait des affinités. Moi, je refusais tout repas »⁷⁰.

Le mécanisme des enveloppes voirie est donc une traduction au niveau des politiques publiques du processus de reprise en main de l'intercommunalité par les maires. S'il renforce la légitimité du nouveau président auprès de ces derniers, le confortant dans son image de *pair* plus que de tuteur, il remet également en cause la capacité correctrice et redistributive des politiques intercommunales, favorisant ce que d'aucuns stigmatiseront à la fin des années 1980 comme un « saupoudrage des crédits »⁷¹. Les maires des grandes communes, qui ont potentiellement le plus à perdre dans cette répartition égalitaire des financements, ne trouvent alors rien à y redire. Ils semblent se satisfaire des crédits glanés pour leurs opérations de rénovation urbaine et prêtent de toute façon de moins en moins d'attention à une institution dont les velléités d'affirmation – contre lesquelles ils s'étaient mobilisés initialement – semblent désormais maîtrisées.

3. Le relâchement de l'implication et de la vigilance des maires

Nous avons montré précédemment que lorsque le projet gouvernemental de créer une CU dans l'agglomération lilloise se précisa, les principaux élus du territoire se mobilisèrent pour limiter l'ampleur et contrôler les modalités d'application locale de la réforme, non sans un certain succès. Ainsi, la municipalisation de la CU observée est en grande partie le résultat de ces mobilisations « prophylactiques », cherchant à prévenir l'émergence d'un pouvoir d'agglomération supracommunal.

Au début des années 1970 se met en place un tout autre contexte – tant au niveau national que local – qui induit un relâchement de la vigilance des maires à l'égard de la CU. Au niveau national d'abord, le résultat du référendum de 1969 et la réforme avortée de 1971 sur les fusions volontaires de communes de Raymond Marcellin annoncent une trêve durable dans les projets de réorganisations des autorités locales par le centre. Au niveau de l'agglomération lilloise ensuite, le premier mandat d'Augustin Laurent et l'élection d'A. Notebart ont apaisé les craintes de voir la structure intercommunale supplanter les communes.

Conséquence de cet « endiguement » apparent du pouvoir intercommunal, les principaux élus de l'agglomération se désengagent de la CU à partir de 1971. Ainsi, les maires des trois grandes villes – vice-présidents lors du premier mandat – ne siègent plus et laissent leurs adjoints représenter les intérêts de leur commune. A. Diligent, adjoint au maire et conseiller communautaire avant de devenir maire de Roubaix en 1983⁷², revient sur le sentiment alors partagé d'une moindre importance des enjeux communautaires :

« *– Quand vous devenez conseiller à la CU en 1968 que voulez vous y faire ?*

– Non mais... au début, ce n'était pas cela. *Au début ce n'était rien.* On était dans une salle à la préfecture, il y avait Augustin Laurent... les choses se sont faites peu à peu. Et puis j'avais confiance en Victor Provo parce qu'il était le premier vice-président, Clérambeaux était secrétaire général⁷³. C'étaient des amis d'ailleurs, auxquels quelques socialistes reprochaient de ne pas avoir été assez durs et d'avoir trop accepté la *camarilla* du parti.

– *Vous évoquez la présence de Provo et de Clérambeaux mais est-ce que Roubaix était bien représentée en CU ?*

⁶⁹ Quatre « Unités territoriales » (UT) de Lille, Roubaix, Tourcoing, Armentières sont créées au début des années 1980 afin de déconcentrer les services techniques communautaires dans ces sous-territoires. Elles sont chargées d'assurer la maîtrise d'œuvre technique des travaux communautaires en matière de voirie et d'assainissement. L'autonomie décisionnelle des maires en matière de voirie et la proximité territoriale avec les UT aboutissent à l'institutionnalisation de formes de « régulations croisées » entre leurs ingénieurs et les élus, court-circuitant les directions centrales de la CU dans le rôle de programmation. Nous aurons l'occasion de revenir plus loin sur cette territorialisation politique et administrative de l'action communautaire.

⁷⁰ Entretien n°45.

⁷¹ Voir le chapitre suivant.

⁷² Après avoir contribué à la création du GADEC en 1971, il se désinvestit également de l'institution communautaire jusqu'au début des années 1980, en dépit de quelques interventions en conseil lors du mandat 1977-1983.

⁷³ A. Diligent évoque ici le premier mandat (1968-1971).

– Les problèmes étaient très différents. *Ils étaient minimes. On ne parlait pas encore de métro, on ne parlait de rien. Ça a été quelques problèmes de voirie quoi. Il n’y avait pas de grands projets* »⁷⁴.

Cette image d’une intercommunalité « technique », réduite aux questions de voirie et d’assainissement, reste prégnante jusqu’à la fin des années 1970 et la concrétisation du projet de métro. Elle est également partagée par P. Mauroy, devenu maire de Lille en 1973, qui s’implique peu dans le fonctionnement de la CU, en dehors des questions directement liées à sa commune :

« [...] A ce moment là [dans les années 1970], les compétences étaient des compétences élémentaires. C’était la voirie, c’était l’eau... Enfin, on est rentré dans le jeu. Et moi je suis devenu vice-président⁷⁵. *Bon, je ne me suis pas beaucoup intéressé à la CU. D’autant plus, qu’en fait, j’ai eu des périodes à la fois de coopération amicale mais aussi quelquefois tout à fait difficiles avec Notebart. Notebart était le type même de l’excellent gestionnaire, mais un type pyramidal, c’était “A mon commandement !”.*

[...] Alors, donc finalement j’y étais, *mais je faisais le minimum...disons que je faisais ce qui était indispensable pour ma ville, parce que j’avais des choses à venir chercher à la CU !* Mais enfin... j’avais mes adjoints qui venaient surtout. [...] Et puis la vie politique m’a absorbé. Très vite, j’ai eu des responsabilités. [...] Donc [à la communauté urbaine], c’est A. Notebart, ça ne m’intéresse pas. Et puis en plus, cette gestion nécessite une présence, nécessite qu’on voie les dossiers, tout ça. Donc je trouvais que finalement c’était incompatible avec le déroulement de ma carrière politique. *Je maintenais le strict minimum de ce qu’il fallait pour que ma ville n’en souffre point, mais enfin bon...* »⁷⁶.

Comme dans les propos d’A. Diligent auparavant, les compétences techniques de la CU sont assimilées à des questions de moindre intérêt, de « basse politique » en quelque sorte. Ainsi, ce qui convient tout particulièrement à l’habitus d’autodidacte et de bâtisseur d’A. Notebart dans le champ d’intervention communautaire⁷⁷, intéresse moins spontanément ces élus plus diplômés, que leurs ressources sociales et politiques inclinent et autorisent à jouer un rôle politique sur le plan national⁷⁸.

Au milieu des années 1970, le maire de Lille semble par ailleurs encore privilégier ses projets de fusion avec les communes limitrophes, au détriment de l’intercommunalité⁷⁹. Un fascicule intitulé « Pour l’agrandissement de Lille » est édité par la mairie, qui résume les propositions du conseil municipal du 2 juillet 1976 en ce sens⁸⁰. P. Mauroy y justifie la perspective de la fusion, en dépit de l’existence d’une CU :

« La communauté urbaine, établissement public, a un très grand rôle à jouer, *mais ce rôle se situe au niveau des infrastructures, ce n’est pas un rôle au niveau de l’animation, au niveau de l’action humaine. La démocratie communale, c’est nécessairement la démocratie au premier degré.* Il serait tout à fait illusoire de parler de démocratie si on imaginait la construction de villes dont l’essentiel des décisions serait prise au deuxième degré, pourquoi pas au troisième ou au septième ? Ou alors la responsabilité, la participation des citoyens, la décentralisation sont de vains mots ».

Les signes sont donc nombreux à cette époque d’un désinvestissement de la CU par les principaux élus de l’agglomération, dans la mesure où la nouvelle structure ne fait pas obstacle à la réalisation de leurs propres projets.

⁷⁴ Entretien n°1.

⁷⁵ P. Mauroy fut vice-président de 1971 à 1983, les deux fois avec une délégation directement en lien avec des questions communales (voir *supra*). De 1977 à 1983, il se voit également chargé d’une délégation englobant toutes les questions d’aménagement et de logement pour le secteur lillois, deux vice-présidences comparables étant créées pour les secteurs de Roubaix et de Tourcoing.

⁷⁶ Entretien n°36.

⁷⁷ Voir la section 3 de ce chapitre.

⁷⁸ P. Mauroy ne briguera la présidence de la CU, à la fin des années 1980, que confronté à l’impossibilité de réaliser ses « grands projets » sans la participation financière de celle-ci et au prix d’un travail de réévaluation/dignification symbolique de sa vocation : de structure de coopération technique entre les communes, la CU devient dans ses discours l’acteur privilégié de la transformation de l’agglomération lilloise en « métropole européenne ». Nous reviendrons largement sur les conditions d’accès à la présidence de P. Mauroy dans les chapitres 5 et 6.

⁷⁹ Il reprend ainsi le projet de fusion de son prédécesseur Augustin Laurent, proposant en 1972 l’association à cinq communes (parmi lesquelles la ville nouvelle de Villeneuve d’Ascq), sans succès. Cette position du maire de Lille évoque le constat de David Guéranger (2003) sur la coopération intercommunale dans l’agglomération de Chambéry au début des années 1960, où la prédilection du maire de la ville-centre pour les fusions de communes le détourne dans un premier temps de la mise en place et du développement de la structure de coopération.

⁸⁰ Seule l’association avec Hellemmes aboutira, les quatre autres communes sollicitées refusant la proposition lilloise.

Nous voudrions désormais montrer que ce relâchement de l'implication des maires dans le contrôle de la CU, sous l'effet d'un sentiment de routinisation de l'ordre institutionnel municipaliste, ouvre des opportunités nouvelles d'affirmation pour l'institution intercommunale et son président. Dans un sens, il suffit que les « vigies » de l'ordre institutionnel municipalisé baissent la garde pour ouvrir des brèches, dans la mesure où cet ordre ne tient – en dernière analyse – que par la force de leurs mobilisations pour l'entretenir. A rebours des analyses institutionnalistes qui ne voient la plupart du temps dans la routinisation des pratiques qu'une manifestation de la permanence de l'ordre institutionnel (March et Olsen 1989), nous voudrions faire l'hypothèse ici que ce processus, parce qu'il peut s'accompagner d'un désengagement relatif des gardiens de l'ordre institutionnel, constitue ici la première condition du changement. De façon *a priori* paradoxale, la municipalisation de l'intercommunalité ne commence à être remise en cause qu'une fois les maires suffisamment confiants dans la force de son institutionnalisation pour se désintéresser quelque peu de sa « maintenance », au sens où on utilise ce terme pour décrire les activités d'entretien nécessaires au maintien en fonctionnement d'un matériel technique.

Section 2. Une affirmation subreptice de la CU...

On a déjà insisté longuement sur le dénuement initial des services communautaires, les rendant incapables d'exercer effectivement leurs nouvelles compétences. Cette situation, amplifiée par la résistance des maires, réduisit à néant les marges de manœuvre et les capacités normatives de la CU à ses débuts, la cantonnant dans le rôle de financeur d'opérations décidées par les communes. Le premier mandat d'A. Notebart (1971-1977), loin de rompre immédiatement avec cette municipalisation de fait de l'intercommunalité, fut néanmoins marqué par des transformations discrètes de l'administration et des politiques publiques communautaires. Plusieurs éléments participent à cette évolution discrète, qui, si elle ne remet pas immédiatement en cause l'ordre institutionnel manifeste, en sape néanmoins les fondements : le relâchement du contrôle des maires sur l'institution, le renforcement des ressources propres de l'administration communautaire ou encore l'implication croissante du président dans ses fonctions.

Nous voudrions également montrer que l'autonomisation de la CU par rapport aux services de l'État – soutenue par les maires dans la mesure où elle ne semblait pas empiéter sur leurs propres prérogatives – caractéristique de cette période, accentua *in fine* la concentration de certaines ressources d'action publique et d'expertise par les services communautaires puis, dans un second temps, la dépendance des communes à l'égard de ces derniers.

A. Le renforcement du budget et de l'administration communautaires

Si l'institutionnalisation de la prééminence communale proscrit toute politique intercommunale redistributrice ou correctrice des inégalités entre communes⁸¹ – qui placerait la CU en position d'arbitre – elle ne lui interdit cependant pas d'agir. On observe en effet à partir des années 1970 le développement de politiques intercommunales *à profits mutuels*⁸² ou, pour le moins, *Pareto-optimales*⁸³ du point de vue des communes. Les deux premiers mandats d'A. Notebart sont également

⁸¹ Cette impossibilité est fréquente dans les configurations institutionnelles fédérales ou marquées par les processus de co-décision, comme l'ont montré les travaux de F. Scharpf (1988) ou de G. Majone (1996).

⁸² O. Nay, dans son étude sur l'institutionnalisation du pouvoir régional (1998 : 92) constate également que la légitimation de l'institution régionale au début des années 1970 passe par la « consolidation d'un jeu à profits mutuels » ou les représentants agricoles et les responsables administratifs régionaux retirent chacun un intérêt direct (le renforcement de leur position dans leur propre environnement sectoriel) à privilégier le cadre d'action régional.

⁸³ Une situation de répartition donnée est dite optimale au sens de Pareto – du nom du sociologue et économiste Italien Vilfredo Pareto auteur de cette formalisation théorique – si l'accroissement du bien-être d'un individu n'implique aucune réduction du bien-être d'un autre individu. Par analogie, les politiques communautaires sont dites Pareto-optimales quand leur affirmation ne se fait pas au détriment d'aucune des communes membres. Comme dans le modèle de Pareto, marqué par l'individualisme méthodologique, la préservation du bien-être est ici un sentiment subjectif qui n'interdit donc pas que les acteurs se trompent sur les effets réels de la répartition. Il suffit donc que les acteurs communaux aient l'impression de ne pas être lésés pour que la répartition soit « Pareto-optimale ».

marqués par le recrutement d'un personnel plus qualifié et par la constitution progressive d'une expertise⁸⁴ technique communautaire. A la recherche de domaines d'action non préemptés par les communes, les acteurs intercommunaux (membres de l'exécutif et fonctionnaires) sont enclins à s'investir dans l'harmonisation des politiques publiques existantes ou dans les actions innovantes.

1. Faire de l'action intercommunale un jeu à somme positive

Pour rester dans les limites fixées par le cadre institutionnel municipaliste, l'action publique intercommunale se construit et se présente comme source de gains collectifs pour l'ensemble des communes. Le respect de cette contrainte implique donc au minimum un maintien des montants alloués auparavant à chaque commune, limitant les marges de manœuvre communautaires à l'affectation du surplus. Ainsi, en matière de voirie, la création des enveloppes communales – dont l'utilisation est laissée au libre choix des maires – s'accompagne de celle d'une ligne budgétaire spécifique consacrée à la réalisation des tronçons intercommunaux⁸⁵. Ces crédits – qui représentent environ 20% du montant total du budget voirie⁸⁶ – font l'objet d'une programmation dans laquelle interviennent différents critères « communautaires » : « critère de liaison entre deux ou plusieurs communes, fréquentation de cette liaison par des poids lourds ; critère de voirie à caractère industriel desservant une zone industrielle, artisanale, un secteur douanier, une usine d'incinération, une station d'épuration ; critère de voie supprimant un trafic routier intense dans les grandes villes (boulevard de ceinture, roclades internes, voies de pénétration) »⁸⁷. Si ces opérations requièrent toujours l'aval des maires pour être menées à bien, elles permettent néanmoins aux services communautaires et au président d'intervenir davantage dans la sélection/négociation des priorités.

En matière de logement s'opère également une répartition des rôles entre la CU et les communes. Faute pour les services communautaires de pouvoir se substituer à ces dernières dans la programmation ou l'attribution de logements⁸⁸, ils se concentrent sur les opérations de réhabilitation ou de rénovation de l'habitat⁸⁹. L'un des fonctionnaires interrogé, alors responsable de la politique du logement, exprime clairement l'intérêt pour les services communautaires d'investir de nouveaux dispositifs non préemptés par les communes :

« Ce dont la CU s'occupait avec les OPAH [Opération programmées d'amélioration de l'habitat], personne ne s'en occupait auparavant. *Les communes ne percevaient donc pas ça comme une perte de compétence. Les OPAH, personne n'en faisait. Ca a ouvert de nouvelles possibilités. Ensuite, on est devenu "direction de l'habitat". [...]* Le moyen de faire une politique communautaire, c'était donc d'aller chercher des choses nouvelles »⁹⁰.

Loin de refléter la force de l'institution intercommunale, cette prédilection pour la nouveauté trahit surtout sa faiblesse qui l'empêche d'intervenir sur les terrains municipaux⁹¹.

Sur ce point, la décision communautaire de réaliser un métro au milieu des années 1970 – pour spectaculaire qu'elle apparaisse – ne fait pourtant pas exception. Souvent présentée comme un événement fondateur, voire comme le véritable acte de naissance de la CU, cette initiative ne rompt pas avec la contrainte institutionnalisée du jeu à somme positive. Nous reviendrons sur ce point plus

⁸⁴ Ce processus s'observe également à la même période dans les grandes villes. Voir sur ce point les travaux de Stéphane Cadiou (2001) sur le renforcement du rôle de l'expertise en milieu urbain.

⁸⁵ Cette ligne s'intitule « programme de liaisons intercommunales ou économiques de voirie (PLIEV) ».

⁸⁶ Si l'on se fie à la liste d'opérations présentées dans le bilan communautaire 1971-1980 (1980 : 151-157), ces crédits représentent environ 150 millions de francs (courants) sur les 700 millions de francs des budgets voirie cumulés entre 1971 et 1980.

⁸⁷ Nous reprenons ici l'énumération des critères d'attribution dans le bilan communautaire cité dans la note précédente (1980 : 146-147).

⁸⁸ Voir *supra*.

⁸⁹ Outre le financement des ZAC et des opérations de rénovation urbaine dans les quartiers anciens des grandes villes, la CU s'implique alors particulièrement dans la réhabilitation des courées, à travers une participation financière importante (25 millions de francs courants entre 1971 et 1980) aux opérations de l'ORSUCOMN (Organisation pour la résorption des courées dans la Métropole du Nord).

⁹⁰ Entretien n°70.

⁹¹ Sur l'innovation comme terrain privilégié des *outsiders* en politique, voir le mémoire pour le DEA de science politique de Jérôme Van Praet (2000) sur les politiques publiques de la Région Nord-Pas-de-Calais lors de la présidence « verte » de Marie-Christine Blandin.

longuement ensuite, mais soulignons pour le moment que la décision de réaliser une première ligne de métro – reliant Lille à la ville nouvelle⁹² – est largement redevable de la décision du gouvernement de créer cette ville nouvelle. Cette mise à l’agenda exogène et la participation financière importante du ministère qui en découle limitent sensiblement le coût financier et politique d’une telle initiative pour les élus communautaires. Son financement est ainsi assuré à hauteur de 50% par l’État, les 50% restants étant apportés par le produit d’un nouvel impôt – le versement transport – créé à cet effet⁹³. A. Notebart prend d’ailleurs grand soin de répéter que la réalisation de la première ligne de métro représentera un investissement « financièrement neutre » pour la CU (Félix 1993), n’affectant pas ses autres postes de dépenses. Pour rassurer un peu plus encore les élus des communes non traversées que le métro ne se fera pas à leur détriment, le président promet que la moitié seulement du produit du versement transport lui sera affectée, l’autre étant réservée à la modernisation des transports de surface. Lors du conseil du 29 mars 1974, en même temps que la délibération entérinant la réalisation de la ligne 1, il soumet d’ailleurs aux conseillers un schéma de transport à long terme, dans lequel toutes les communes de la CU voient leur desserte améliorée⁹⁴. L’ensemble de ces délibérations sont alors adoptées à l’unanimité des présents.

Ce développement de l’action intercommunale comme jeu à somme positive n’est bien sûr rendu possible que par une croissance significative des ressources budgétaires de la CU (graphique n°1). Deux éléments y contribuent à partir des années 1970 : la progression rapide des recettes fiscales sur les entreprises et les ménages ; la réduction progressive de la part du budget consacré à la construction des établissements scolaires, libérant des marges de manœuvre pour d’autres politiques (Graphique n°2)⁹⁵.

⁹² Elle-même créée à l’initiative de la DATAR et du ministère de l’Équipement en 1966. Elle deviendra Villeneuve d’Ascq en 1970, suite à la fusion des trois communes de Ascq, Annappes et Flers concernées par la ville nouvelle.

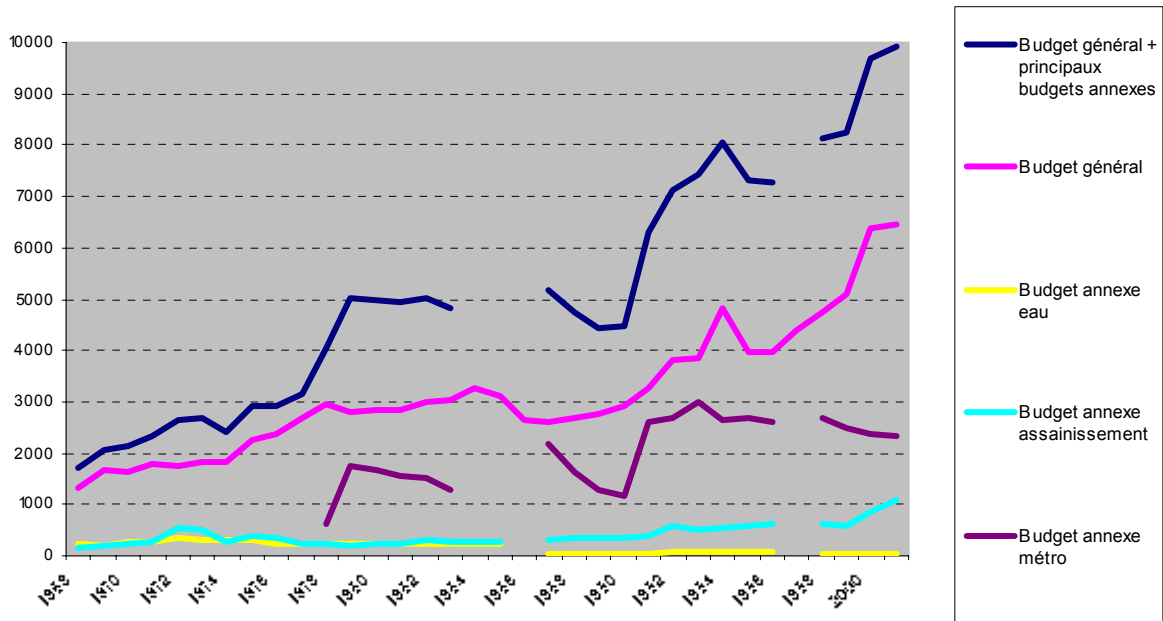
⁹³ La loi du 11 juillet 1973 permet aux collectivités compétentes dans les grandes agglomérations d’assujettir les personnes physiques ou morales, publiques ou privées de plus de neuf salariés à un versement assis sur les salaires, afin de financer la construction ou le fonctionnement de leurs transports en commun. Le conseil de la CUDL décide de son instauration le 29 mars 1974, dans la perspective de la réalisation du métro.

⁹⁴ Ce schéma prévoyait la réalisation de quatre lignes de métro traversant l’agglomération, la modernisation du tramway existant et le redéploiement en conséquence du réseau d’autobus.

⁹⁵ La croissance concomitante du budget « ordures ménagères » ne vient pas grever le budget général dans la mesure où elle est directement financée par la progression de la taxe d’enlèvement des ordures ménagères.

Graphique n°1

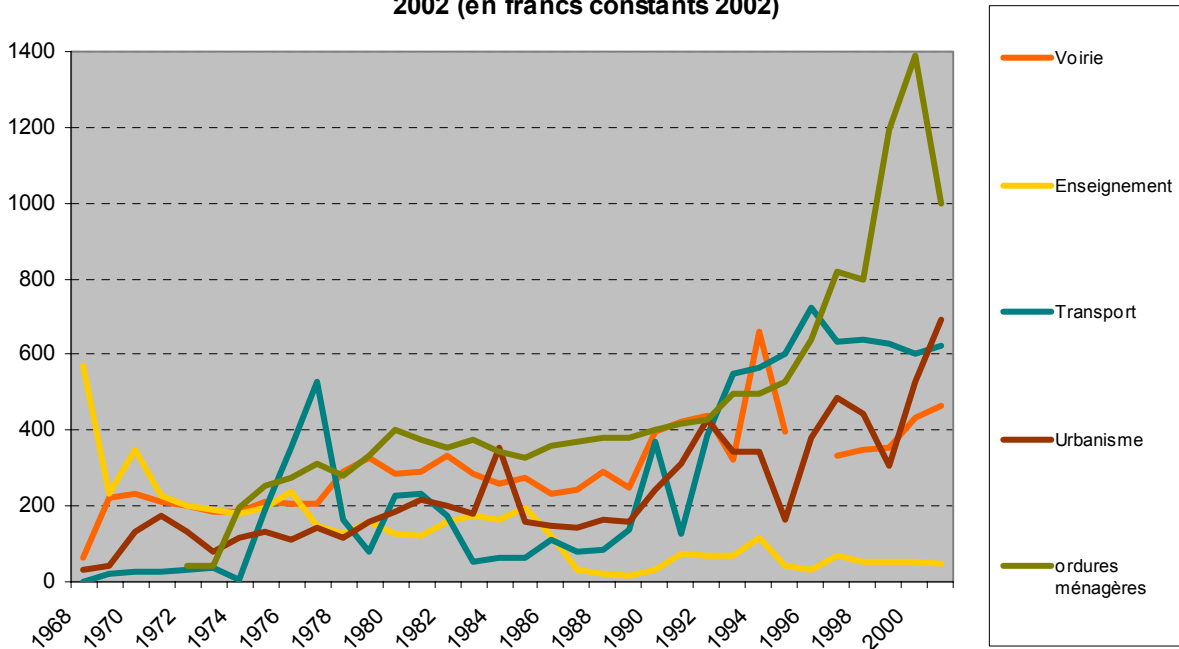
L'évolution budgétaire de la CUDL de 1968 à 2002 (en francs constants 2002)



Source : Fabien Desage à partir des délibérations du budget primitif⁹⁶.

Graphique 2

Evolution des principaux postes de dépenses du budget général de 1968 à 2002 (en francs constants 2002)



Source : Fabien Desage à partir des délibérations des budgets primitifs⁹⁷

⁹⁶ Les interruptions de courbe correspondent à des données manquantes.

⁹⁷ La création d'un budget annexe métro à partir de 1979, qui concentre l'essentiel des dépenses, explique la diminution de ce poste dans le budget général à partir de cette date.

L'endettement transféré par les communes au moment de la création de la CU et qui grève son budget diminue également sensiblement à partir du milieu des années 1970. Lors du conseil de communauté du 23 janvier 1975 consacré au vote du budget, le vice-président chargé des finances peut ainsi annoncer que « la dette transférée des communes ne représentera plus en 1975 que 21,34% de la dette brute de notre établissement public »⁹⁸.

S'ajoute à ces facteurs endogènes une série de décisions du gouvernement qui, cédant à certaines revendications des élus⁹⁹, améliorent sensiblement la situation financière des CU. L'accession de Jacques Chaban-Delmas – président de la communauté urbaine de Bordeaux depuis 1968 – au poste de Premier Ministre n'est sans doute pas pour rien dans cette sollicitude¹⁰⁰. Un décret de 1971 vient ainsi majorer de 33% les subventions d'équipement accordées par l'État quand le maître d'ouvrage est une CU (Ribot 1993 : 432). Cela s'ajoute au fait que, comme le signale Claude Sorbets (1983 : 66), les CU bénéficient d'un accès privilégié aux subventions nationales en raison de leur taille et de l'importance de leurs projets : « La CU ne reçoit pas de l'État de financements particuliers, si ce n'est la majoration de 33% des subventions. Mais, le poids de l'ensemble, directement ou indirectement, joue pour faire des CU des éléments captateurs privilégiés de subventions étatiques ».

La création du versement transport, par la loi du 11 juillet 1973, apporte la dernière pierre au renforcement des ressources fiscales des CU¹⁰¹. C'est même une clef de voûte puisque le produit de cette nouvelle taxe couvrira la part communautaire de la réalisation du métro¹⁰².

2. Le recrutement de nouveaux fonctionnaires

On a déjà dit combien la priorité exclusive accordée par la loi à un recrutement communal du personnel communautaire avait favorisé la faiblesse initiale de cette administration et son inclination à reproduire des routines d'action municipalistes¹⁰³. Cette situation évolue cependant sensiblement à partir du milieu des années 1970, moment où l'on observe une élévation sensible du taux d'encadrement¹⁰⁴, sous l'effet de nouveaux recrutements.

Note méthodologique

Soulignons ici les nombreuses difficultés rencontrées pour collecter des informations fiables sur l'évolution du personnel communautaire, en dépit de la bonne volonté des personnes sollicitées au sein de l'administration communautaire. Quand nous avons voulu objectiver quantitativement l'augmentation du taux d'encadrement que beaucoup nous décrivaient lors des entretiens, nous nous sommes tourné spontanément vers le service des ressources humaines, où nous pensions trouver des bilans ou des bases de données sur l'évolution du personnel depuis la création de l'institution. Nous avons dû pourtant rapidement admettre que, non seulement ces bilans n'existaient pas mais qu'il n'était plus possible de les produire soi-même à partir des données informatiques disponibles, dans la mesure où ces dernières étaient largement lacunaires. Le logiciel qui sert de base de données pour la gestion du personnel a en effet changé quatre fois entre 1968 et 2002 et à chacun de ces changements, les

⁹⁸ Extrait du compte-rendu du conseil.

⁹⁹ Sur ces revendications et la pauvreté initiale des CU, voir le chapitre 3. A noter également que se constitue en 1975 une association des CU de France qui joue le rôle de porte-parole des revendications des présidents de CU.

¹⁰⁰ L'exécutif de la CUDL ne s'y trompe d'ailleurs pas puisque dès le mois de novembre 1971, il adresse un courrier au Premier ministre afin de réclamer des mesures spécifiques pour les CU, tant en matière de financement des contrats-plans que de personnel (Compte-rendu du bureau du 26/11/1971).

¹⁰¹ La loi autorise les collectivités à déterminer le taux de leur versement transport, dans la limite de 1% des salaires plafonnés et de 1,5% dans le cas de la réalisation d'une infrastructure de transport collectif subventionnée par l'État comme c'est le cas pour un métro. Le taux communautaire atteint le plafond de 1,5% dès 1979. Il est fixé à 0,75% du 1/04 au 31/12/1974, 1% du 1/01/1975 au 30/06/1978, 1,10% du 1/07/1978 au 31/12/1978, 1,25% du 1/01/1979 au 31/08/1979 et à 1,50% à partir du premier septembre 1979.

¹⁰² Dès 1975, la recette du versement transport représente 64 millions de francs (courants) sur un budget général d'environ 600 millions de francs (courants). Signe de cette progression rapide de la recette, le versement transport rapporte 305 millions de francs (courants) à la CU en 1983, sur un budget général de 1850 millions de francs (courants). La part de cette recette dans le budget a donc presque doublé en huit ans.

¹⁰³ Voir la première partie.

¹⁰⁴ Le taux d'encadrement correspond à la proportion de fonctionnaires de catégories A dans l'effectif total.

données concernant le personnel n'étant plus en fonction dans l'institution n'ont été reprises que partiellement. Elles n'existent donc que sous la forme d'archives papiers ou informatiques inexploitable. S'ajoute à ce problème de compatibilité informatique celui de l'équivalence imparfaite des statuts ou des grades de la fonction publique territoriale dans le temps. Les bilans sociaux, réalisés à partir du début des années 1990 en CU, ne reprennent aucune donnée antérieure à cette période, hormis celle de l'effectif total. Cette absence de données longitudinales – qui fut également constatée en matière budgétaire – en dit beaucoup sur le faible intérêt des acteurs pour l'évaluation historique de leur action. Le développement des procédures de contrôle de gestion à partir des années 1990 favorisera la réalisation de bilans pluriannuels. Nous nous sommes donc tourné, faute de mieux et comme pour le budget, vers les délibérations du conseil en matière de personnel. Par recoupement, certaines d'entre elles permettent de se faire une idée de l'évolution quantitative des effectifs d'encadrement, mais pas d'appréhender annuellement et par service cette évolution.

Si l'effectif global des agents communautaires varie peu entre 1971 et 2002, oscillant entre 2000 et 2200 agents¹⁰⁵, celui des « cadres » fonctionnaires de catégorie A, progresse par contre rapidement. Les tableaux des effectifs communautaires annexés à certaines délibérations du conseil permettent, faute de mieux, de suivre la trace de cette évolution :

- La délibération n°154 du conseil du 30/06/1972 recense **126 cadres A** (45 dans le secteur administratif¹⁰⁶, 81 dans le secteur technique¹⁰⁷).
- La délibération n°66 du conseil du 21/10/1976 propose de faire passer l'effectif des **cadres A** à **151** (56 administratifs, 95 techniques).
- La délibération n°4 du conseil du 16/12/1977 augmente l'effectif des fonctionnaires de **catégorie A** à **234**¹⁰⁸.

L'effectif des personnels d'encadrement a donc presque doublé entre 1972 et 1978¹⁰⁹. Le texte de la dernière délibération citée justifie cette augmentation par le développement de nouveaux services :

« Par délibération antérieure, vous avez fixé la liste des emplois permanents nécessaires à l'exercice des compétences de la communauté. Depuis, de nouveaux services ont été créés ou se sont développés tels que : la direction de l'urbanisme et de l'aménagement, la direction des installations sportives, le service informatique et données urbaines pour lequel il y a lieu de prévoir notamment des emplois du cadre communal pour permettre à tous les niveaux hiérarchiques l'intégration des agents contractuels ».

Bernard Félix (1993 : 144), acteur et témoin de la réalisation du métro lillois¹¹⁰, évalue à une centaine environ le nombre de personnes recrutées en CU pour les seuls besoins de la construction de la première ligne, parmi lesquels un nombre significatif de cadres et d'ingénieurs.

Le profil de ces fonctionnaires recrutés à partir du milieu des années 1970 se distingue sensiblement de celui de leurs prédécesseurs¹¹¹, par leur niveau de formation initiale plus élevé¹¹² et

¹⁰⁵ On retire ici de l'effectif communautaire les sapeurs-pompiers, qui représentent entre 500 et 800 personnes de 1968 à 2000, date du transfert de cette compétence au département. Source : bilan social communautaire 2001. Cette stabilité du personnel communautaire, en dépit de la progression importante des budgets, est rendue possible par la délégation de nombreuses compétences à des opérateurs privés qui ont eux augmenté sensiblement leurs effectifs.

¹⁰⁶ On a considéré comme fonctionnaires de catégorie A appartenant au secteur administratif : les secrétaires généraux, secrétaires généraux adjoints, directeurs et chefs de bureau.

¹⁰⁷ On a considéré comme fonctionnaires de catégorie A appartenant au secteur technique : les directeurs des services techniques, ingénieurs et architectes en chef, ingénieurs et architectes principaux, ingénieurs subdivisionnaires.

¹⁰⁸ Cette augmentation du taux d'encadrement est une tendance qui se poursuit ensuite puisqu'on compte 295 cadres A en 1992 et environ 410 en 2001 ; sources : bilan social 1992 et 2001.

¹⁰⁹ Le renforcement des services s'observe également dans de nombreuses municipalités durant la décennie 1970 (Hoffmann-Martinot 1989). Ce phénomène n'est donc pas exclusif aux structures intercommunales même s'il y trouve une résonance particulière, liée à la question de leur affirmation par rapport aux communes.

¹¹⁰ En tant qu'ingénieur de la société Matra, chargée de la conception technique des automatismes du métro, et de surcroît proche de Jean-Luc Lagardère son PDG.

¹¹¹ Très majoritairement issus des communes, à l'exception des quelques jeunes cadres récemment diplômés recrutés dans les services innovants comme celui de la signalisation. Voir *supra*.

¹¹² Le niveau de qualification initiale des fonctionnaires de catégorie A recrutés entre 1975 et 1980 et encore présents en 2002 permet de mesurer cette hausse par rapport aux fonctionnaires de catégorie A recrutés pendant la période précédente. Parmi les cadres recrutés entre 1968 et 1974 et encore présents en 2002, 58% n'ont pas le bac (n=90) et seulement 12% ont un diplôme de 3^{ème} cycle. Pour ceux recrutés entre 1975 et 1980 (n=67), 12% seulement n'ont pas le bac et 42% ont un diplôme de 3^{ème} cycle.

par leur absence d'expérience municipale antérieure¹¹³. Si les données exhaustives manquent pour effectuer un recensement systématique, il semble – au regard de notre échantillon d'interviewés et de leurs témoignages – que nombre de ces recrues sont alors issues des services extérieurs de l'État et des structures d'aménagement paritaires¹¹⁴ (comme l'Agence d'urbanisme, ou l'Établissement public d'aménagement de [la ville nouvelle] Lille-Est (EPALE)), voire de l'université, pour de jeunes diplômés qui débutent leur carrière professionnelle.

Le recrutement de jeunes fonctionnaires de l'État, à partir des années 1970, trahit l'affirmation croissante de la CU face à certaines administrations comme l'Équipement¹¹⁵. Certaines arrivées sont particulièrement emblématiques de la nouvelle attractivité communautaire, comme celle de Bernard Guillemot, jeune polytechnicien « sorti dans la botte », ingénieur d'arrondissement de l'Équipement dans l'agglomération lilloise entre 1972 et 1975, qui rejoint la CU pour diriger le service de la voirie et des transports urbains d'abord, puis celui du métro¹¹⁶. Il est suivi de près par son ancien collègue Dominique Neusy, ingénieur des travaux publics pendant 10 ans à l'arrondissement de Lille, qui vient l'assister dans la construction du métro¹¹⁷. Dans les secteurs administratifs et financiers, ce sont les fonctionnaires du Trésor public (interviewés n°38 et n°42) ou de la Préfecture (interviewé n°87) qui semblent privilégiés.

Les services déconcentrés de l'État constituent donc à partir de cette période un vivier privilégié pour le recrutement des nouveaux cadres communautaires¹¹⁸. Certains de ces fonctionnaires, que leurs missions mettaient souvent en contact avec les services et les élus communautaires, se font repérer et débaucher à cette occasion. Pour expliquer cette bifurcation dans leur carrière, ils sont nombreux à évoquer le sentiment d'un affaiblissement du rôle de contrôle de l'État et le besoin de « passer de l'autre côté »¹¹⁹. Ainsi Dominique Neusy nous confie en entretien : « Bernard Guillemot est arrivé en 1975 à la CUDL, à une époque où l'on a senti que l'avenir n'était plus à la DDE et à l'État ». Celui-ci ne donne pas une autre version des raisons de sa venue en CU et fournit quelques éléments intéressants sur les motivations du recruteur A. Notebart :

« Lors d'une réunion [avec la DDE], A. Notebart annonce qu'il se lance dans le VAL [nom du métro automatique lillois]. Je n'étais pas tellement d'accord, mais plutôt favorable à une utilisation maximale du tramway. Dès 1974, A. Notebart fait voter quatre lignes de métro qui n'étaient absolument pas finançables ! Moi je disais, le VAL est trop cher pour toute la CU. Et puis le ministère se posait pas mal de questions. A. Notebart s'est dit "Comme je veux faire le VAL et que je ne veux pas qu'il m'embête, je vais lui proposer de venir en CU. Un jeune ingénieur ça doit avoir envie de faire un métro ! A l'époque, ce n'était pas trop la mode d'aller à la CU. Mon ingénieur en chef était pour. Il pensait que je serai le Cheval de Troie de la DDE en CU et qu'il pourrait avoir plus de travaux avec honoraires. L'autre ingénieur y était plutôt opposé. Il disait : "Il va se faire bouffer par A. Notebart". On me disait : "L'intérêt général se défend à l'État, pas dans une collectivité locale".

[...] Je me suis dit qu'un jour la CU aurait le pouvoir. Je le sentais déjà sur une chose : l'évolution du contrôle a priori des délibérations des collectivités locales avant la décentralisation. Toutes les délibérations techniques qui arrivaient à la DDE passaient par mon bureau. Un jour, j'ai eu à donner mon avis sur une délibération concernant la construction de l'usine d'incinération de Sequedin. Il était urgent semble-t-il de confier les travaux à la même entreprise que celle qui construisait l'usine de Wasquehal, pour aller plus vite. Je me suis dit : "Qu'est-ce que c'est que cette délibération ? On ne peut pas faire un appel d'offre ?" Je vais sur le site, je vois que le chantier est déjà parti ! J'écris une lettre à la préfecture pour donner un avis défavorable. La préfecture a accepté la délibération sans aucune réserve ! Je me suis dit : "A quoi je sers là-dedans ? A faire des rapports sans aucune suite ?". Ce n'est pas du côté de l'État que ça se joue, la CU va

¹¹³ Comme le souligne Claude Sorbets (1983 : 71-72) : « Les fonctionnaires engagés directement par les CU n'ont pas l'expérience antérieure du système municipal et, à terme, remplacent les "anciens" sans avoir été socialisés à l'identique par ceux-ci ».

¹¹⁴ Paritaires en ce sens qu'elles sont dirigées par des conseils d'administration associant représentants de l'État et des collectivités locales à proportion égale.

¹¹⁵ Nous développerons ce point dans la sous-section suivante.

¹¹⁶ Il est depuis 2000 directeur général des services de la CUDL.

¹¹⁷ Dominique Neusy est alors un ingénieur spécialisé dans la réalisation des ouvrages d'art et le calcul des bétons armés. Après avoir dirigé le pôle technique du service métro, il a pris la direction du service voirie à la fin des années 1990.

¹¹⁸ En l'absence de données suffisamment précises sur l'origine du personnel recruté dans les années 1970 (ces données n'existant tout simplement pas), il est impossible de quantifier exactement le nombre d'arrivées de fonctionnaires en provenance de l'État. Nous nous appuyons donc ici, faute de mieux, sur les parcours de fonctionnaires rencontrés et sur leurs témoignages, qui tendent à accréditer cette hypothèse.

¹¹⁹ Entretien n°87.

prendre de plus en plus de poids. Est-ce que le mieux n'est pas de passer à la CU pour mieux rédiger les appels d'offres ? Je pensais que je ne resterais pas longtemps, je me suis dit que ce serait une expérience en plus dans mon CV. Et puis je me suis retrouvé nommé directeur de la voirie et des transports ».

Outre ce sentiment d'un déclin du rôle des services extérieurs de l'Équipement – probablement accentué *a posteriori* par ce que sont devenus ces services dans les années 1980 – la CU offre alors à ces jeunes fonctionnaires des perspectives de promotion et de rémunérations supérieures à celles offertes par l'État.

A leur arrivée, ils portent souvent un jugement sévère sur le niveau de qualification du personnel d'encadrement d'origine municipale alors en place, comme cet ancien ingénieur de l'Équipement lors de son arrivée au service du métro :

« – *Que découvrez-vous quand vous arrivez à la CU en 1975 ?*

– Je découvre un organisme que je trouve très lent et englué dans les procédures, avec une inertie considérable. Le grand changement pour moi, *ça a été de voir que l'encadrement supérieur ici était plutôt administratif*. Dans les administrations d'État d'où je venais, l'encadrement était technique, assuré par des ingénieurs des Ponts polytechniciens. L'équivalent d'un secrétaire général ça n'existait pas à la DDE. Ici, c'était le patron. Il y avait un traitement assez administratif des choses. A la DDE, on avait l'habitude d'être plus efficace. On sortait des années où il fallait absolument construire, faire des autoroutes, des tunnels et vite. La DDE, c'était avant tout faire de la construction. La procédure administrative passait au second plan. A la CU, il y avait comparativement une certaine lenteur et inertie mais qui ne se traduisaient pas forcément par plus de rigueur administrative. *J'ai eu aussi une certaine déception par rapport au niveau technique moyen du personnel qui était composé essentiellement par des fonctionnaires issus des villes*. On était les premiers à arriver d'administrations d'État. *Le niveau global était faible*. Il y avait des ingénieurs en chef qui avaient à peine leur certificat d'études, des gens qui avaient 30 ans d'ancienneté dans les villes et qui n'étaient pas vraiment de taille à assumer des responsabilités dans une collectivité comme celle-ci. Ils avaient eu le mérite de faire démarrer l'établissement »¹²⁰.

Le service du métro, qui accueille de manière privilégiée ces jeunes diplômés, se constitue rapidement comme une administration à part, dotée de moyens importants et d'une grande autonomie d'action. Dominique Neusy – reprenant une expression souvent entendue – parle ainsi d'une « véritable caste du métro », caractérisée par son accès direct au président et par ses privilèges en matière de procédure administrative :

« On faisait des appels d'offres de 400, 500 millions de francs qui ne passaient jamais devant le conseil, alors qu'ici, d'habitude, pour 10000 F on faisait une délibération. [...] Il y avait une CU à deux vitesses. [...] On ne nous mettait pas de bâtons dans les roues, et on avait tout ce qu'il nous fallait du point de vue matériel (voitures, fournitures). On était un peu jalouxé par le reste de la CU. A tel point que certaines personnes ont pris un peu la grosse tête au métro, en se pensant un peu supérieures aux autres services.

– *Vous aviez le sentiment d'appartenir à un corps ?*

– Le sentiment de corps était très net. Il est vrai que le niveau des agents était supérieur à celui du reste de la CU. Il y avait une âme de bâtisseur ».

L'autonomie du service métro se matérialise également par la construction d'un bâtiment spécifique à son intention, à côté de l'hôtel de communauté où sont logés les autres services. Un fonctionnaire, titulaire d'un diplôme de 3^{ème} cycle en économie et recruté à sa sortie de l'université, en 1978, par le service de gestion des marchés du métro¹²¹ revient également sur la place à part de ce service dans l'institution :

« – *Comment étiez-vous accueilli par les autres services de la CU ?*

– On arrivait un peu en zone franche. On était les seuls. Il y avait des frictions notamment avec le service des finances qui voyait mal ces gens qui avaient des « *wild card* », un budget annexe et un accès direct au président. Nous étions une sorte d'État dans l'État. [...] Le personnel intégré des communes était très « fonctionnaire » et *ils venaient arriver une nouvelle vague de jeunes cadres qui avaient la trentaine et apportaient du sang neuf dans l'institution*. Tous ceux qui sont passés au métro ont d'ailleurs eu une carrière dans la maison¹²² ».

Comme le souligne cet interviewé dans l'extrait d'entretien, le service métro jouera le rôle de creuset de cadres dirigeants pour la CU. La fin progressive des travaux conduit à leur ventilation à la

¹²⁰ Entretien n°44.

¹²¹ Il est désormais directeur général adjoint à la CUDL.

¹²² Entretien n°48.

tête d'autres services à partir des années 1990, répercutant les effets de leur formation et de leur socialisation professionnelle singulière sur l'ensemble de l'institution¹²³. On rejoint ici les analyses de Paul Pierson (1993) quand celui-ci montre que les politiques publiques, loin de n'être que des « effets » des configurations institutionnelles, doivent aussi être appréhendées comme des « causes » de transformation de ces dernières, dans une relation de « structuration réciproque » (Giddens 1986). La politique du métro, par les recrutements de personnel qualifié qu'elle entraîne, contribue ainsi à un renforcement significatif de l'administration communautaire, non sans conséquences sur ses capacités d'affirmation par rapport aux communes ensuite.

En dehors des services de l'État, des établissements publics comme l'Agence d'urbanisme (interviewés n°51, 68 et 82) ou l'EPALE (interviewé n°70) fournissent également de nombreuses recrues à la CU, dans les domaines liés à l'aménagement. Au moment de la dissolution de l'Agence d'urbanisme en 1976¹²⁴, la plupart des jeunes contractuels de cette structure sont intégrés à la CU afin de constituer la nouvelle direction de l'aménagement et de l'urbanisme qui prend sa place¹²⁵.

Enfin, plusieurs jeunes diplômés titulaires d'un diplôme de 3^e cycle et tout juste sortis de l'université sont embauchés entre 1970 et 1980 (interviewés n°48, n°55, n°64, n°65, n°74, n°81, n°92, n°97). Pour certains, comme ce titulaire d'un DES en mathématiques, la CU représente déjà une opportunité de reconversion professionnelle :

« Je me suis rendu compte que l'enseignement [des mathématiques] ce n'était pas ça. Je cherchais quelque chose sans vraiment chercher. Un copain de la DDE me dit que l'on cherche un ingénieur en CU. J'ai eu un rendez-vous avec le directeur de la voirie de l'époque, en 1974. Ça embauchait pas mal à l'époque, ce n'était pas comme maintenant. Les choses étaient plus simples. J'ai eu un entretien, puis il m'a rappelé pour me dire que c'était OK. Je suis donc entré à la CU un peu par hasard. J'étais ingénieur au bureau d'études de la signalisation. J'avais un service de 8 personnes. Je n'y connaissais rien au début. J'ai fait mon apprentissage avec les techniciens sur le terrain. Ensuite je suis parti en stage à l'école des Ponts à Paris pour apprendre mon métier »¹²⁶.

Le recrutement de jeunes diplômés est alors encouragé par le président Notebart¹²⁷, si l'on en croit les dires de son secrétaire général entre 1971 et 1979 :

« Le président souhaitait des recrutements peu nombreux mais de grande qualité. Il lui est arrivé de me demander... Bon, c'est lui qui décidait, mais tant que j'étais en fonction, il n'y a pas eu d'abus de ce côté-là. Nous avons continué à fonctionner avec une équipe réduite, mais de grande valeur. [...] Je n'ai jamais recruté quelqu'un d'important sans lui en parler. Il a été toujours très sensible à la qualité »¹²⁸.

Certains directeurs de services au profil atypique, comme celui de la signalisation¹²⁹, privilégient également le recrutement de jeunes diplômés sans expérience communale préalable :

« – Mais justement, au moment de la création de la CU, quand il a fallu recruter beaucoup de personnel ouvrier, il y a eu des transferts importants du personnel communal... »

– Je vous arrête, je vous dis “non” tout de suite. Il y en a eu en voirie. Moi, à l'époque, j'étais circulation, signalisation et transport. On m'a appelé, on m'a dit “vous allez recruter, il y a des gens qui veulent venir”. J'ai dit : “Écoutez, moi, les contacts que j'ai maintenant avec les villes, je ne veux ni techniciens, ni ingénieurs qui viennent des communes”. J'ai dit : “Je travaillerai, je ferai ce que je pourrai, on recrutera tout doucement...”. L'avantage, c'est de recruter des jeunes qui n'ont pas l'esprit communal.[...]

– Comment s'est passé le recrutement, dans votre service et parmi vos collaborateurs ? Quels étaient les gens qui étaient à côté de vous, d'où venaient-ils ?

– Alors, j'allais les chercher à l'extérieur. [...] A chaque fois que j'avais l'accord, l'autorisation, je recrutais un ingénieur diplômé d'école¹³⁰ ».

¹²³ Nous reviendrons sur ce point dans notre troisième partie.

¹²⁴ Nous reviendrons dans la sous-section suivante sur la dissolution de l'Agence d'urbanisme.

¹²⁵ Cette situation se reproduisit en 1983 lors de la dissolution de l'EPALE, quand les 16 contractuels de cette structure furent embauchés en CU. Délibération n°20 du conseil de CU du 30/09/1983.

¹²⁶ Entretien n°97.

¹²⁷ Ce qui n'empêche pas complètement l'entrée en ligne de compte de critères d'affinité partisane ou clientéliste comme le laisse entendre par sous-entendus le secrétaire général interrogé et comme nous le montrerons dans la section 3.

¹²⁸ Entretien n°98.

¹²⁹ Le directeur du service de la signalisation est alors titulaire d'un diplôme de 3^{ème} cycle et n'a connu qu'une très courte expérience municipale, à la différence de la majorité de ses homologues d'alors tous issus des villes. Voir *supra*.

¹³⁰ Entretien n°45.

Ces propos sont confirmés par l'une de ses recrues d'alors :

« Knaff à la voirie [service signalisation] ne recrutait que des gens avec des diplômes universitaires. Il me racontait les moments difficiles qu'il avait vécus en mairie de Lille avec les ingénieurs plus anciens. Il ne voulait pas revivre cela et souhaitait une certaine autonomie de la CU par rapport aux communes»¹³¹.

3. La constitution d'une expertise propre

Diplômés et exempts de socialisation municipale antérieure, ces jeunes fonctionnaires recrutés dans les années 1970 semblent en effet davantage disposés à revendiquer leur autonomie par rapport aux communes que leurs collègues qui en sont issus. Ces vellétés d'affirmation par rapport aux maires et l'émergence d'une logique d'action communautaire apparaissent dans les propos de cet ancien responsable du service de la signalisation :

« Les maires et leurs services étaient jaloux des initiatives de la CU. Souvent j'étais appelé, soit par l'ancien directeur de la voirie, soit par le secrétaire général, qui me disaient que je voulais imposer un point de vue aux maires. Je disais : "Je n'impose rien, je discute et je passe pas mal de temps en commission le soir et dans la journée". Mais je suis bien obligé à un moment donné, dans la démarche technique, d'avoir une certaine certitude. Mais par contre, si j'ai tort, je veux bien le reconnaître. En général, c'est vrai que les maires connaissent leur commune, mais par les riverains. Ils ne la connaissent pas du point de vue de la circulation. Pour eux, tout marchait bien.

– *Et les maires osaient facilement intervenir en commission voirie sur ce type de sujets ?*

– Ah oui. Autant ils n'intervenaient pas en commission d'assainissement, alors que là, à tout bout de champ ! Pour un arrêt d'autobus, pour un sens de circulation... Par contre, quand ils ont vu qu'il y avait de l'argent pour les carrefours à feux tricolores, alors là, ils y allaient. *Pour moi, l'intérêt de ces feux était de réguler le trafic. Eux le voyaient pour la sécurité des piétons ou pour ralentir les voitures.* Alors quand il fallait aller à des commissions privées ou avec des associations de quartier, j'y allais et puis je leur expliquais quel était l'intérêt, quel était l'avantage. Souvent j'étais pris à partie d'ailleurs »¹³².

Dès 1972, A. Notebart lance la création d'une « banque de données urbaines », afin de recenser l'ensemble des informations disponibles sur les voies et les réseaux dans la CU¹³³. L'un des jeunes fonctionnaires, issu de l'agence d'urbanisme, engagé dans la réalisation de cette base de données justifie l'intérêt de l'outil pour les services communautaires :

« Les services municipaux étaient dans des situations très variables, ils avaient un niveau de connaissance hétérogène de leur patrimoine. Parfois, dans certains cas extrêmes, le plan du sous-sol était dans la tête du surveillant de travaux. Pour certaines villes, il y avait des documents papiers. La CU se créait et prenait en charge des compétences très variables. L'idée du président était novatrice : *on crée la communauté, il faut homogénéiser les choses sur notre connaissance du patrimoine.* On ne pouvait pas dire : "On connaît bien les choses sur Lille, et pas ailleurs" »¹³⁴.

Sa réalisation, qui mobilise 6 ingénieurs, 6 techniciens et 15 opérateurs, aboutit en 1975. Comme d'autres outils développés à la même époque (plans de circulation à partir de 1973, fichiers rues à la fin des années 1970), il dote les services techniques communautaires d'une expertise autonome qu'ils peuvent dès lors opposer à l'expertise « domestique » des maires. Cet interviewé, alors ingénieur au service voirie, expose clairement cet objectif :

« – *Est-ce que vos propositions étaient acceptées par les élus ?*

– Les maires posaient un problème aux services. Ils évoquaient les lettres d'habitants, etc. Avec B. Knaff (le directeur du service) on a créé un bureau d'études pour avoir des éléments objectifs. *A chaque fois qu'il y avait des difficultés, on allait voir le maire et on lui présentait des arguments techniques incontestables. On essayait de faire passer le message technique.* Je me souviens de conflits entre maires qui voulaient des sens uniques dans la même rue mais en sens contraire. C'est à cette époque que j'ai appris à faire accepter des solutions techniques »¹³⁵.

¹³¹ Entretien n°97.

¹³² Entretien n°45.

¹³³ Un fonctionnaire proche d'A. Notebart nous confia en entretien : « Arthur poussait très fortement sur les banques de données urbaines. Les technologies ce n'était pas son truc mais il disait : "Si on veut bâtir, il faut savoir ce que l'on a dans le sous-sol" » ; Entretien n°38.

¹³⁴ Entretien n°68.

¹³⁵ Entretien n°75.

Le service de la voirie développe ainsi à la fin des années 1970 un « fichier rues », recensant le niveau d'usure des voies à partir d'indicateurs construits par le service. Ce fichier lui permet de faire des propositions de travaux prioritaires aux élus et d'intervenir ainsi de façon croissante dans la programmation de leur enveloppe. Deux ingénieurs recrutés en 1980 afin de gérer ce fichier et de mettre en place les plans de circulation, témoignent de leur usage « stratégique » de l'expertise face aux maires, contribuant *in fine* au renforcement de la capacité normative de leur service :

« Quand je suis arrivé [en 1980], il y avait beaucoup d'autodidactes à la CU. Moi j'étais un jeune ingénieur et il y avait une volonté de la direction de l'époque d'embaucher des gens des écoles. Dans certains domaines, on avait une grande compétence disponible, des savoir-faire, mais qui étaient peu formalisés. *Le développement de l'expertise a été rendu possible par la structure communautaire. L'expertise interne s'est accrue et a permis de faire des propositions aux élus* »¹³⁶.

« – Est-ce que la CU parvenait à imposer des choses aux communes en matière de voirie ?

– Oui. On faisait nos études. Nos propositions, ça n'était pas rien ! Il fallait que les maires les encaissent. On ne passait pas des choses comme ça en une soirée. On est progressivement parvenus à mettre en place nos propositions

– *Qu'est-ce qui faisait que ça marchait ou pas, que vous arriviez à proposer quelque chose ?*

– Ça bloquait beaucoup dans Lille au niveau de la circulation à l'époque. *On faisait des enquêtes importantes qui nous permettaient d'obtenir des données chiffrées qu'ils n'avaient jamais eues avant.* Comme ça on arrivait à prouver ce qui allait marcher. Et puis la mise en place était progressive. Comme ça marchait plutôt bien dans les endroits où les choses avaient été mises en place, on pouvait leur dire : “Regardez, ça marche” »¹³⁷.

On observe dans ce dernier entretien les mécanismes d' « engrenage¹³⁸ » également à l'œuvre dans le processus d'institutionnalisation, chaque « succès » des services leur permettant d'accroître leur prétention à imposer leur compétence technique comme mode de gestion légitime des problèmes.

Dans d'autres domaines comme l'urbanisme, l'expertise des services communautaires s'affirme à travers l'assistance croissante apportée aux communes, en prenant notamment progressivement la place de l'Équipement. L'ancien directeur du service avance ainsi :

« Les communes nous sollicitaient en appui pour les permis de construire. Certains ingénieurs de l'urbanisme d'ici tenaient des permanences sur les permis de construire dans les communes. On a abandonné ensuite par manque d'effectifs. [...] Avec les communes, ça s'est plutôt bien passé mais il y a eu des différends avec l'Équipement qui avait l'habitude d'être conseil des mairies¹³⁹ ».

La construction progressive d'une expertise communautaire, réalisée sous la conduite des nouvelles recrues des années 1970, alimente (en même temps qu'elle est justifiée par) une entreprise d'harmonisation croissante des services urbains dans l'agglomération lilloise.

4. L'harmonisation des services urbains

Les conditions de développement de l'intervention de la CU ne sont pas sans évoquer les analyses de Giandomenico Majone sur la Communauté Européenne comme « État régulateur » (1996). Cet auteur montre en effet qu'en raison de leur faible budget et de leurs conditions collégiales de gouvernabilité, les institutions européennes tendent à préférer les politiques de régulation – c'est-à-dire l'élaboration de normes et de réglementations communes – aux politiques de redistribution.

Nous voudrions montrer que l'affirmation de la CU dans les années 1970 se réalise également dans un premier temps à travers sa participation à l'unification de la gestion des services urbains et à l'élaboration de normes communes. Quand elle est créée, la CU reçoit l'essentiel des compétences en matière de réalisation et d'entretien des divers réseaux urbains : voirie, assainissement et distribution de l'eau, transport publics mais également collecte et traitement des ordures. Elle se trouve ainsi immédiatement confrontée à la grande hétérogénéité de l'héritage municipal. En plus de l'inégalité de service selon les communes, une grande multiplicité de régimes juridiques (régie, concession,

¹³⁶ Entretien n°74.

¹³⁷ Entretien n°97.

¹³⁸ Voir *supra* sur cette notion d'engrenage (*spill-over*) dans les travaux néo-fonctionnalistes sur l'intégration européenne.

¹³⁹ Entretien n°51.

affermage), de normes techniques ou encore de tarifs¹⁴⁰ coexistent au sein de l'agglomération. Leur harmonisation est l'une des premières missions importantes conduite par la CU.

- La politique de ramassage et de traitement des déchets d'abord¹⁴¹. D'une fréquence de collecte variant d'une fois tous les quinze jours à une fois par jour selon les communes, le conseil instaure une collecte bi-hebdomadaire avec poubelles hermétiques¹⁴². La CU reprend également la gestion de l'usine d'incinération existante et décide, dès 1972, d'en construire deux nouvelles afin de réduire la mise en décharge. En l'absence de données scientifiques sur les conséquences sanitaires des rejets de dioxine, ces deux usines d'incinération, sources de taxe professionnelle pour les communes, sont alors accueillies à bras ouvert par les maires¹⁴³.

- L'organisation des transports en commun, où plusieurs sociétés distinctes se partageaient le réseau, fait également l'objet d'une politique d'harmonisation intercommunale. Elle se traduit par la création d'un syndicat mixte d'exploitation le 1^{er} janvier 1973¹⁴⁴, chargé de la gestion des transports urbains pour l'ensemble du périmètre communautaire. L'uniformisation des coloris du matériel roulant à partir de 1974 précède celui de la tarification en 1976. Des conventions d'affrètement sont signées entre le syndicat mixte et certaines sociétés assurant des liaisons périurbaines¹⁴⁵. L'instauration de la gratuité sur le réseau pour les personnes âgées et les demandeurs d'emploi participe également de cette politique de régulation.

- Pour les politiques de distribution de l'eau, le tarif communautaire est progressivement unifié sur celui de la Société des eaux du Nord¹⁴⁶.

L'évolution des normes nationales en matière de sécurité ou d'hygiène encourage également l'intervention communautaire dans les domaines concernés comme en matière de signalisation routière, d'assainissement de l'eau ou de gestion des abattoirs¹⁴⁷. Le conseil de communauté approuve ainsi lors de sa séance du 13 avril 1973 la réalisation d'un plan global de circulation dont la mise en œuvre implique :

« - des études préalables définissant des sens et des courants d'échange, la spécialisation des itinéraires, la séparation des trafics et la localisation des stationnements

- l'implantation des équipements nécessaires : signalisation tricolore, système de coordination des feux¹⁴⁸ ».

Autant d'éléments qui justifient l'intervention croissante des services communautaires dans une programmation voirie jusqu'alors accaparée par les communes. Le responsable du service de la signalisation au début des années 1970, qui deviendra directeur du service voirie à partir de la fin des années 1970, décrit les incitations financières de l'État en matière de plan de circulation et leurs usages par les services pour convaincre les communes d'en accepter le principe :

« [...] Quand on me demande de remplir une tâche ou une mission, j'aime bien arriver à la conclure. C'est vrai que les gens me disaient : "Mais il n'y avait pas de plan de circulation avant, on ne voit pas pourquoi maintenant vous venez...". Je répondais : "Écoutez, il y a plusieurs raisons à cela. La première est que les CU avec un plan de circulation peuvent avoir des subventions. Comme vous souhaitez avoir des feux tricolores et que la CU n'a pas tellement d'argent, chaque fois qu'elle peut avoir de l'argent elle va continuer". Par contre, ce qu'ils voulaient eux, c'était que quand on faisait le plan de circulation, l'argent qui rentre aille à leur commune. Je disais : "Ca, ce n'est pas possible". Et par contre, j'ai dit, ce que l'on peut

¹⁴⁰ Nous renvoyons à la première partie pour un état des lieux détaillé de ces disparités. Pour donner un seul exemple, le prix du mètre cube d'eau variait selon les communes de 0,58 à 0,88 F avant la création de la CU (Sueur 1971 ; 96).

¹⁴¹ On note un débat sur le sujet dès le conseil du 14/02/1969.

¹⁴² La question de l'extension de la collecte hermétique à l'ensemble des communes et le choix du matériau des containers (métal ou plastique) fut au cœur des débats de la séance du conseil du 29 mai 1970.

¹⁴³ En 1999, le président de la CU devra prendre une mesure de fermeture d'urgence de ces trois usines, suite à la découverte d'un taux anormalement élevé de dioxine dans le lait des vaches broutant à proximité (Dioxine dont le caractère cancérigène ne fait alors scientifiquement plus aucun doute).

¹⁴⁴ Un syndicat mixte est créé pour piloter les politiques de transports en commun dans la mesure où cette compétence est partagée avec le département (notamment compétent en matière de transport scolaire) et qu'elle ne peut donc être exercée par la CUDL seule.

¹⁴⁵ Source : *Bilan communautaire 1971-1980* (1980 : 118-129).

¹⁴⁶ Confirmant la tendance observée lors de la mise en place de la CU, le processus d'harmonisation de ces trois politiques sectorielles (résidus, transports, distribution de l'eau) semble s'appuyer sur une extension du rôle des sociétés concessionnaires (respectivement la société de Traitement des résidus urbains, la Compagnie générale industrielle des transports, la Société des eaux du Nord) plus que sur un développement de la régie communautaire. Pour un récit détaillé du recours privilégié aux délégations de service public au moment de la mise en place de la CU, voir le troisième chapitre.

¹⁴⁷ Six abattoirs secondaires sont ainsi fermés en 1972 sur décision du bureau de la CU, malgré la réticence des maires concernés ; Compte-rendu de la réunion du bureau du 14/10/1971.

¹⁴⁸ Extrait du *Bilan communautaire 1971-1980* (1980 : 169).

faire, on a un certain nombre de carrefours connus pour leur trafic, leur dangerosité, c'est de proposer en commission de circulation de la CU, et donc à partir de là, faire un plan pluriannuel d'équipement.

– *Ca permettait un peu un retour vers les maires qui avaient accepté ?*

Ah oui. *Et ceux qui avaient accepté, ils étaient les premiers servis, normal.* Je leur ai dit : «Vous savez, l'État a créé les CU pour avoir un seul interlocuteur en matière d'aménagement. Regardez les compétences de la CU, elle a les POS, elle a les transports, elle a l'eau, elle a la circulation, ils veulent avoir un interlocuteur qui leur permet d'arriver à des aménagements d'ensemble»¹⁴⁹.

Outre ces plans de circulation, le classement des voies privées dans le domaine communautaire est l'occasion pour les services d'imposer un certain nombre de critères techniques préalables qui fondent la norme légitime en matière de voirie. Un extrait du compte-rendu de la réunion du bureau du 8 mai 1972 témoigne du durcissement de la doctrine communautaire sous l'influence de la direction voirie :

« Le bureau décide que, dorénavant, le classement des voies privées s'effectuera *sous la condition expresse qu'elles répondent strictement aux caractéristiques techniques en vigueur.*

Toute demande émanant d'une municipalité ou d'un lotisseur sera instruite par les services communautaires dès lors que les voies à classer présenteront toutes garanties de solidité et de bon état d'entretien, ainsi qu'une parfaite conformité avec les mesures techniques découlant des dispositions réglementaires. Les chemins ruraux, situés en zone urbaine, seront classés s'ils satisfont aux critères exigés sans toutefois que ce classement modifie l'indice pondéré du kilométrage de voies de la commune concernée. Au surplus, il est précisé que les travaux relatifs à ces chemins seront imputés sur les crédits communaux¹⁵⁰ ».

Les ressources financières croissantes de la CU et le renforcement de son personnel à partir des années 1970 contribuent donc à l'affirmation discrète de son champ d'action et à une dépendance accrue des maires à son égard. Si cette dépendance ne semble pas remettre en cause fondamentalement, dans un premier temps au moins, la prééminence institutionnalisée des communes, elle en modifie sensiblement les conditions d'exercice. Par ailleurs, l'affirmation de la CU passe d'autant plus inaperçue qu'elle semble s'effectuer principalement au détriment des services de l'État.

B. La remise en cause du rôle des administrations territorialisées de l'État

« [...] Les tentatives centrales de rationalisation de l'action administrative peuvent avoir pour effet inattendus de renforcer le contrôle notabiliaire à la périphérie : tel semble bien être le cas en ce qui concerne le destin de l'administration à deux niveaux, mise en place par les réformistes pour rationaliser l'allocation des ressources *et qui a introduit finalement plus de perturbations dans l'administration que de gêne pour les notables* ».

Pierre Grémion (1976 : 459)

Si l'ordre institutionnel municipaliste proscrit les prises de positions présidentielles trop favorables au renforcement de l'autonomie de la CU par rapport aux communes membres, il n'interdit en rien son affirmation au détriment de l'État et de ses services déconcentrés. Dans un sens il l'encourage même, tant l'obtention de ressources nationales fait souvent figure de condition nécessaire à l'entretien de l'intercommunalité comme jeu à somme positive. Augustin Laurent, mais surtout A. Notebart, s'ils prennent donc bien soin de rassurer les maires quant à leurs intentions de ne pas empiéter sur leur domaine d'action, ne manquent pas une occasion de critiquer l'attitude du gouvernement et de ses administrations à l'égard de la CU, ou de leur réclamer davantage de moyens et d'autonomie. Lors de la deuxième séance du conseil de communauté, Augustin Laurent revendique déjà une participation accrue de la CU aux choix de planification :

« Notre rôle ne saurait se limiter à l'exécution d'équipements correspondant aux compétences transférées et dont nous devons doter notre agglomération, *en application d'un plan qui a été conçu avant notre naissance.* Autrement dit, nous ne pouvons pas nous limiter à réaliser ce que nos communes auraient été appelées à faire s'il n'y avait pas eu de communauté. Nous devons dès à présent réfléchir sur la conception d'avenir et le développement de la métropole, ainsi que sur notre vocation et la mission qui nous incombe. Gouverner, c'est prévoir. *La préparation du 6^{ème} plan est en route et nous avons le droit, que dis-je, le devoir, de chercher à*

¹⁴⁹ Entretien n°45.

¹⁵⁰ Il s'agit ici de ne pas modifier les montants alloués par le mécanisme des enveloppes voirie au profit d'une commune, conformément à la règle de la répartition proportionnelle. Voir *supra*.

dégager l'orientation à donner à notre action, pour contribuer à la renaissance de notre agglomération dans les divers aspects de ses activités »¹⁵¹.

Une fois président, A. Notebart endossera encore plus volontiers que son prédécesseur cette posture tribunitienne de porte-parole des revendications des élus locaux face à l'État¹⁵².

Ces velléités d'affirmation ne sont cependant pas chez lui que rhétoriques puisqu'elles s'accompagnent d'une remise en cause progressive par les services de la CU du monopole des services territorialisés de l'État dans l'élaboration et la mise en œuvre de plusieurs politiques urbaines. Nous reviendrons en particuliers sur deux d'entre elles – la réalisation de la ville nouvelle et la construction du métro – où le passage de relais entre les administrations de l'État et la CU durant la décennie 1970 est particulièrement net. En matière d'urbanisme et d'aménagement, l'affirmation des services communautaires s'effectue au détriment des services extérieurs de l'État et en particulier de l'Équipement.

Nous allons ici à l'encontre des conclusions de Sylvie Biarez (1989) ou de Claude Sorbets¹⁵³ (1983) qui, épousant les thèses néo-marxistes sur le pouvoir local¹⁵⁴, voient dans le renforcement de la technocratie des CU le signe d'une influence croissante de l'« appareil idéologique d'État » à travers la diffusion au local de ses « conceptions modernistes » (Biarez : 1989 : 155)¹⁵⁵. Si les acteurs communautaires (élus et services) sont effectivement dépendants des services de l'État lors des premières années d'installation¹⁵⁶, ils s'en émancipent néanmoins progressivement à mesure que leurs ressources propres s'accroissent. Aussi, la référence floue à la « modernisation », loin de refléter l'emprise d'un paradigme « hégémonique » et rigide imposé par les modernisateurs au local, autorise en réalité une multitude d'interprétations et d'usages et ne saurait donc être assimilée à un carcan normatif.

A l'instar d'autres monographies récentes (Borraz 1998, Guéranger 2003), c'est plutôt le déclin de l'influence des services territorialisés de l'État à partir des années 1970 qui ressort de notre enquête. Alors qu'elles avaient soutenu les regroupements intercommunaux en pensant qu'ils leur permettraient de renforcer leur emprise sur les politiques urbaines (Thoenig 1973), les administrations techniques se sont trouvées en difficulté pour s'adapter au nouveau cadre institutionnel et ont vu leur monopole de l'expertise concurrencé par les services communautaires, plusieurs années avant les lois de décentralisation.

1. La prise de contrôle de la Ville nouvelle par les élus locaux

La décision de créer une ville nouvelle à l'est de Lille revient au Gouvernement¹⁵⁷. Elle est adoptée lors du comité interministériel d'aménagement du territoire du 6 février 1967, suivant

¹⁵¹ Extrait du compte-rendu du conseil de CU du 2/02/1968.

¹⁵² Voir *supra*.

¹⁵³ Sorbets (1983 : 69) : « Alors que par le jeu des services était redoutée l'influence dominante des normes politiques de la ville-centre, ce qui advient par le biais des services techniques communautaires, c'est la domination des normes techniques d'État rendues localement acceptables politiquement ».

¹⁵⁴ Ces travaux se caractérisent – avec certaines nuances selon les auteurs, notamment dans les écrits les plus récents de Jean Lojkine (1980) – par le refus d'accorder toute autonomie d'analyse au pouvoir local. Les « scènes locales » sont ainsi présentées et analysées comme des déclinaisons territoriales des normes centrales du « capitalisme monopoliste d'État ». Voir notamment l'ouvrage de Manuel Castells (1972) ou, avec Francis Godard, (1974). Pour une approche critique du réductionnisme de ces travaux, voir Briquet et Sawicki (1989) ou, pour une lecture centrée sur l'ouvrage de Castells et Godard, Dominique Lorrain (2001).

¹⁵⁵ Sylvie Biarez écrit ainsi : « Le pouvoir politique local apparaît comme un pouvoir éclaté. Il y a conflit entre les différents organismes qui participent à ce pouvoir, sans qu'une coordination de l'ensemble soit possible. *La pluralité d'intervenants ne sert pas directement les intérêts de la société locale mais profite surtout à l'État et à son appareil qui voient s'accroître leur influence.* [...] Surtout les principales décisions ne sont pas prises selon des critères locaux, mais selon des conceptions dominantes captées ou élaborées par l'État et adaptées par les organes territoriaux » (1989 : 136).

¹⁵⁶ Voir la Première partie.

¹⁵⁷ La légende locale raconte que le ministre de l'Équipement et du logement lui-même (Edgar Pisani) aurait décidé du site d'implantation de la ville nouvelle après un survol en hélicoptère du territoire communautaire (Paris et Stevens 2000 : 84-85). Difficile à vérifier, cette anecdote accrédite l'hypothèse que la décision de création de la CU a largement échappé au pouvoir local (Castelain 1971 : 359). Béatrice Giblin-Delvallet (1990 : 212) parle quant à elle de

les propositions de la DATAR. On a souligné dans la première partie combien cette initiative, quelques mois à peine après la création de la CU de Lille, témoignait de la volonté des groupes réformateurs de garder la haute main sur les politiques d'aménagement du territoire en dépit de leurs discours décentralisateurs¹⁵⁸. Elle traduit également la pluralité des orientations réformatrices, dans la mesure où le projet de ville nouvelle, non seulement n'était pas du tout prévu dans le « schéma de structure » élaboré par Henri Bernard en 1964¹⁵⁹, mais en remet en cause de nombreuses orientations comme la rénovation prioritaire des villes centre et le développement de l'agglomération le long d'un axe nord-ouest/sud-est¹⁶⁰.

Une mission d'études de la ville nouvelle est créée le 24 avril 1968. Composée exclusivement de fonctionnaires de l'Équipement, elle est dirigée par Jean-Claude Ralite, polytechnicien du corps des Ponts, qui était depuis 1965 ingénieur d'arrondissement à la DDE du Nord¹⁶¹. Cette mission est chargée d'établir le schéma de secteur, le programme d'aménagement détaillé de la ville nouvelle, ainsi que de prendre les premières dispositions nécessaires à la maîtrise foncière. Dès le 23 septembre 1967, un arrêté du préfet lance ainsi une procédure d'enquête publique sur 471 hectares, projetant la destruction de 272 maisons incluses dans la zone. Dans un premier temps, la mission utilise donc ses prérogatives pour élaborer un programme d'aménagement, sans même consulter la CUDL. Les conseillers communautaires, mis devant le fait accompli au moment de l'annonce de sa création, ne tardent cependant pas à revendiquer une plus grande implication dans la réalisation de ce qui s'annonce comme la principale opération d'aménagement de l'agglomération pour la décennie à venir. Cet extrait du compte-rendu de l'une des premières réunions du bureau de la CU en témoigne :

« De l'échange de vue qui s'établit à ce sujet [la ville nouvelle] entre les membres du bureau, il ressort que ceux-ci entendent ne plus être placés à l'avenir devant le fait accompli. Ils veulent pouvoir travailler de concert avec les représentants de l'État au sein de l'Atelier d'urbanisme¹⁶², connaître exactement le rôle que pourra jouer la communauté dans ce domaine et être mis en mesure de prendre les décisions en toute connaissance de cause »¹⁶³.

Une fois le programme d'aménagement de la ville nouvelle défini, se pose en effet la question de ses modalités de réalisation. Le ministère de l'Équipement propose la création d'un établissement public d'aménagement avec Jean-Claude Ralite pour directeur, et qui serait piloté par un conseil d'administration composé de sept représentants de l'État, de cinq élus communautaires, d'un élu du conseil général et d'un membre de la CCI. Un projet de décret en ce sens est soumis pour avis au conseil de CU qui l'examine lors de sa séance du 30 septembre 1968. Les conseillers unanimes affirment d'abord qu'ils n'entendent pas être dessaisis de leurs compétences fraîchement acquises en matière d'aménagement :

« Sans méconnaître les raisons que donne M. le préfet, le conseil, tient à marquer avec netteté sa position : l'établissement public envisagé ne doit constituer à aucun degré un moyen de restreindre les compétences qu'elle tient de la loi et qu'elle entend exercer dans sa plénitude »¹⁶⁴.

« ville nouvelle imposée ». Il semble que la localisation de cette dernière a été largement contrainte par le choix antérieur (au début des années 1960) de délocaliser les universités lilloises dans ce secteur et par la nécessité de les relier au tissu urbanisé.

¹⁵⁸ Georges Sueur (1971 : 83) note ainsi : « Pourquoi boudier la ville nouvelle de Lille-Est ? Son premier défaut, son péché originel, est d'avoir été pensée et décidée à Paris. Alors que l'on faisait miroiter aux yeux des notables et des responsables de tous ordres les splendeurs futures d'une grande capitale, selon un certain schéma de structure, des techniciens travaillaient et préparaient sans les consulter, leur ville nouvelle. Elle était finalement imposée, laissant à beaucoup l'impression que tout se jouait en dehors des instances locales ».

¹⁵⁹ Cf. première partie.

¹⁶⁰ La ville nouvelle est construite dans une zone rurale à l'est de l'agglomération. Elle est d'ailleurs appelée « Lille-Est » dans les premières études.

¹⁶¹ Jean-Claude Ralite fut l'une des collaborateurs directs de Paul Delouvrier, l'un des réformateurs à l'origine de la politique des villes nouvelles. B. Giblin-Delvallet (1990 : 216-217) note qu'ils eurent l'occasion de travailler ensemble en Algérie où Delouvrier fut délégué général du gouvernement de 1958 à 1961. C'est à cette occasion qu'ils rencontrèrent également Pierre Dumont, en poste en Algérie avant de devenir préfet du Nord.

¹⁶² Prélude à l'Agence d'urbanisme.

¹⁶³ Extrait du compte-rendu du bureau du 29/01/68.

¹⁶⁴ Extrait de la délibération votée à l'unanimité, citée par Marcel Castelain dans sa thèse (1971 : 369).

Ils donnent néanmoins un avis favorable à la création d'un établissement public¹⁶⁵, sous réserve d'une modification de la composition du CA qui conférerait aux élus une représentation majoritaire en son sein (et donc la présidence), et la possibilité de nommer le directeur. Le ministère accède à la première revendication mais pas à la seconde. L'Établissement public d'aménagement de Lille-est (EPALE) est donc créé par un décret du conseil d'État du 11 avril 1969. Rassurés par les concessions du ministère, les élus communautaires adoptent le décret et désignent à l'unanimité A. Notebart, alors vice-président chargé de l'urbanisme, comme premier président de l'EPALE. Victor Provo, premier vice-président, justifie cette approbation lors du conseil du 13 mai 1969 :

« Nous avons fait des propositions concernant notre souhait d'être représentés à égalité avec l'État et d'avoir la présidence et une voix prépondérante, chose qui a été acceptée, ce qui n'était pas prévu au départ. *Nous pouvons affirmer que d'une manière générale, nous serons les maîtres de la situation.* Nous voterons les crédits que nous voudrions car il n'est pas question qu'on nous les impose. [...] Dès lors que l'on nous donne satisfaction, il est difficile de ne pas répondre à l'appel »¹⁶⁶.

Les élus communautaires sont pourtant loin de devenir dès 1969 les « maîtres de la situation ». Lors des premières années ce sont encore les ingénieurs de l'Équipement qui imposent leurs choix¹⁶⁷. Le schéma d'aménagement définitif de Lille fut ainsi adopté deux mois après sa première présentation au conseil¹⁶⁸ et deux jours seulement après l'envoi de la version finale du document aux conseillers (Castelain 1971 : 359).

Ce n'est qu'une fois élu président de la CU qu'A. Notebart commence à s'opposer de plus en plus souvent aux choix du directeur de l'EPALE. Ainsi, en mai 1971, il fait rejeter par le conseil une demande de délibération en urgence de la préfecture concernant la réalisation du stade métropolitain, réclamant que la CU soit préalablement associée aux études¹⁶⁹. Les accrochages sont de plus en plus fréquents entre les deux hommes. Béatrice Giblin-Delvallet (1991 : 226) relate ainsi un affrontement à propos de la réalisation d'un nouveau quartier, J.-C. Ralite souhaitant faire intervenir des promoteurs non régionaux contre l'avis d'A. Notebart, qui obtint finalement gain de cause.

Le départ de J.-C. Ralite en 1973 et l'arrivée d'un ingénieur plus conciliant consacrent la reconnaissance de l'autorité d'A. Notebart sur cette structure¹⁷⁰. Bernard Félix (1993 : 43), témoin de cette évolution de l'EPALE, décrit bien les étapes de cette affirmation présidentielle :

« En définitive, si des villes nouvelles ont été créées grâce à des établissements publics menés par des fonctionnaires, on a laissé un élu présider ces établissements et, dans leurs conseils, on a placé à parité élus et fonctionnaires. *Au début, l'inspiration, l'action sont venues de la composante non élue. Si des innovations, comme des moyens de transports originaux ont pu voir le jour, on le doit aux facilités de décision dont bénéficiaient les responsables. On le doit aussi à l'implication directe du ministère des Finances qui a plus facilement donné sa bénédiction à des opérations, pour lui, transparentes. Ce serait mal juger les élus de penser que leur effacement a été durable.* Progressivement, ils ont repris une partie des pouvoirs que la construction légale et réglementaire ne leur déniait nullement. Dans le nouveau cadre qui leur était imposé, les élus se sont intelligemment glissés et leur action a été de plus en plus forte. *D'un rôle d'enregistrement des cogitations de l'administration, ils sont passés à un rôle moteur. Cette implication grandissante des élus est nette dans le cas d'A. Notebart, président de l'EPALE. Au début, il observe, il laisse venir. A la fin, il s'implique fortement »*¹⁷¹.

¹⁶⁵ La participation annoncée de l'État à hauteur de 50% du coût des investissements rendait un rejet difficilement envisageable.

¹⁶⁶ Extrait du compte-rendu du conseil.

¹⁶⁷ Bernard Félix (1993 : 100) donne un exemple de la « déférence » des élus communautaires à l'égard des techniciens de l'EPALE jusqu'à l'arrivée d'A. Notebart à la présidence de la CU : « J.-C. Ralite disposait, au temps où Augustin Laurent était encore le patron de la CU, d'une très grande liberté d'action. Quand il avait à communiquer avec les élus, il appelait A. Laurent qui organisait une réunion à la mairie. Là, J.-C. Ralite était prié de s'asseoir dans le fauteuil du maire qui prenait place de l'autre côté, au milieu des autres élus, et écoutait le commentaire des planches préparées à l'EPALE. Quelle marque de déférence de la part du vieux cacique de la SFIO, vis-à-vis du jeune ingénieur des Ponts ! Lorsque A. Notebart cumula en 1971 la présidence de la CU et celle de l'EPALE, il tint à affirmer sa présence de façon beaucoup plus nette que ne l'avait fait son prédécesseur ».

¹⁶⁸ Il est adopté lors du conseil du 24/04/1970.

¹⁶⁹ *Nord matin* du 9/12/1971.

¹⁷⁰ Selon B. Félix (1993 : 103), A. Notebart aurait obtenu le remplacement de J.-C. Ralite après une lettre adressée à Olivier Guichard en date du 8 juin 1973.

¹⁷¹ Nous reviendrons sur cette implication croissante d'A. Notebart plus loin.

L'EPALE est peu à peu satellisée par la CU et son président. A tel point que ce sont les élus communautaires qui décideront de l'arrêt de la croissance de la ville nouvelle à la fin des années 1970, bien avant la réalisation complète du programme élaboré en 1968¹⁷². La liquidation de l'établissement public est décidée conjointement avec l'État en décembre 1983. Elle se traduit par l'intégration du personnel de l'EPALE au sein des services communautaires et par une reprise de ses actifs et de son passif qui s'avérera très profitable, en raison de la valeur croissante des terrains récupérés. En même temps qu'il revient sur la prise de contrôle de l'EPALE par la CU, l'ancien directeur du service de l'urbanisme à la CU de 1979 à 1998 décrit sur un ton admiratif en entretien la bonne opération réalisée par A. Notebart au détriment de l'État :

« La façon dont A. Notebart a repris le pouvoir sur la ville nouvelle, c'est passionnant. La façon dont il a bluffé l'État à la liquidation, ça a été extraordinaire. Il a dit : "Je prends l'actif et le passif". Tous les services de l'État ont dit oui. Quand ils ont voulu revenir en arrière, il était trop tard. Ils se sont sentis floués. Ce qu'on avait en foncier couvrait largement le passif. Ça a été un coup de génie.

[...] *L'EPALE a été à un moment donné un État dans l'État, et puis les élus ont repris le pouvoir.* Le premier objectif que m'a donné Arthur, ça a été de faire le lien entre l'EPALE et la CU. Il fallait faire attention au rythme de développement de la ville nouvelle pour qu'elle ne phagocyte pas la métropole. [...] J'avais comme mission de dire aux gens de l'EPALE : "Le président ne laissera pas passer des dossiers de ZAC trop éloignés de ceux de la communauté". [...] Ça a été un tour de force de reprendre le pouvoir sur la ville nouvelle, lié à la personnalité d'Arthur »¹⁷³.

2. La conduite disputée d'un métro automatique

L'histoire de la réalisation du métro de l'agglomération lilloise n'est pas sans lien avec celle de la ville nouvelle. D'abord inspirée par les services de l'EPALE, elle est progressivement reprise en main par la CU sous la férule de son président. Dans l'histoire officielle de cette dernière, la contribution décisive de l'EPALE à la genèse du métro a souvent été oubliée et A. Notebart est resté dans les mémoires de nombreux acteurs rencontrés comme « l'homme qui a fait le métro ». C'est la version livrée par son secrétaire général de 1971 à 1979 dans l'ouvrage *La métropole rassemblée* (1998 : 105) :

« Tout le monde sait bien que c'est le président Notebart qui a imposé le métro contre l'avis général. Personne n'y croyait, personne n'en voulait. Ni les techniciens, ni les politiques. Il a tenu bon contre tous. Il a eu raison contre tous et lui seul pouvait le faire ».

Cette image de père visionnaire du métro lillois revient également abondamment dans les commentaires sur son action politique au moment de sa mort, en mai 2002¹⁷⁴. Si son implication dans la réalisation du métro ne fait aucun doute – ce qui explique cette imputation collective presque unanime – elle ne fut pourtant pas aussi spontanée et presciente que beaucoup semblent le penser. En effet, c'est l'EPALE et son directeur qui lancent les premières études sur la réalisation d'un moyen de transport moderne entre Lille et la ville nouvelle, avec pour premier objectif de désenclaver cette dernière (Ménerault 1996 : 27). Le choix de privilégier un moyen de transport automatique sans chauffeur et d'en confier les premières études à la société Matra et à un universitaire lillois leur appartient également¹⁷⁵. Bernard Félix (1993 : 86) souligne d'ailleurs le scepticisme initial d'A. Notebart devant ce procédé technique innovant. Son soutien et son implication ne s'affirment véritablement qu'après son élection à la présidence de la CU et, surtout, le départ de l'EPALE de

¹⁷² Lors de l'élection municipale de 1977, une nouvelle équipe socialiste et communiste gagne la mairie sur le thème de l'arrêt de la croissance urbaine et de la préservation des espaces verts encore disponibles, ce qui favorisera ce changement de cap.

¹⁷³ Entretien n°51.

¹⁷⁴ Dans la page spéciale du quotidien *La Voix du Nord* du 22/05/2002, trois photos sur quatre représentent A. Notebart sur le chantier du métro. Le commentaire de la première d'entre elle, où l'on voit le président de la CU avec un casque de chantier (Voir *supra*) est également explicite : « Le métro restera incontestablement "la" réalisation d'A. Notebart ».

¹⁷⁵ Une convention est passée entre la CUDL et l'EPALE le 2 juillet 1970, confiant à cette dernière les études générales ayant pour objet l'étude technologique pratique et l'expérimentation de chacun des composants, et le choix des industriels à associer aux études de développement. A l'époque, les services communautaires sont encore incapables de réaliser ce type d'études et cette solution garantit par ailleurs une prise en charge financière presque complète de la part de l'État. Voir Sabine Kruczowski Debut (1991 : 114).

Jean-Claude Ralite qui lui laisse les mains libres et lui assure l'essentiel des profits symboliques escomptables de l'opération¹⁷⁶.

A. Notebart se réapproprie le projet en plaidant pour une transformation de la navette Villeneuve d'Ascq Lille (VAL) en premier tronçon d'un réseau de métro de l'agglomération lilloise. Le vote par le conseil d'un schéma de transport à long terme comportant quatre lignes de métro, le 29 mars 1974, consacre cette réappropriation présidentielle. Loin de contester la première liaison préconisée par l'EPALE, A. Notebart prend prétexte de son inéluctabilité et des financements promis pour mettre à l'agenda la construction d'un réseau beaucoup plus dense. Il réévalue ainsi sensiblement les ambitions de la CU en matière de transports en commun, tout en donnant l'impression de ne s'inscrire que dans le sillage de l'EPALE. Ses désaccords avec les services de l'État portent d'ailleurs davantage sur les modalités de construction et d'exploitation du métro que sur son tracé proprement dit¹⁷⁷. Un premier bras de fer s'engage ainsi sur le projet de concession d'A. Notebart qui souhaite confier la construction et l'exploitation du réseau à un même groupe d'entreprises qu'il choisirait de gré à gré¹⁷⁸. Les ministères des Transports et de l'Intérieur refusent cette proposition à laquelle ils reprochent de n'être pas assez ouverte à la concurrence et de faire la part belle au concessionnaire privé, au préjudice des finances communautaires¹⁷⁹. Le secrétaire d'État aux Transports écrit ainsi à A. Notebart pour motiver son refus de la solution proposée :

« L'ouvrage que vous proposez de réaliser [la première ligne de métro] présente le caractère d'équipement public, tant par sa fonction que par son financement. *J'estime, dans ces conditions, indispensable que les entreprises qui réaliseront ces travaux soient choisies après un appel à la concurrence selon les règles usuelles en matière de marchés publics*, dont le respect est une des conditions d'un bon usage des deniers publics [...]. Le respect de ces règles ne me paraît pas contraire à votre souhait de confier à un groupement unique une large responsabilité en ce qui concerne la réalisation de cet ouvrage puis son exploitation : il suffirait en effet, soit que le groupement ne soit définitivement formé qu'à l'issue des résultats de l'appel à la concurrence, soit que ce groupement ne comprenne pas les entreprises chargés des travaux soumis à appels d'offre et qu'il exerce vis-à-vis d'elle le rôle de maître d'oeuvre général »¹⁸⁰.

Une note manuscrite d'un membre de cabinet du ministère de l'Intérieur, retrouvée parmi les archives, révèle un autre motif moins explicite de ce refus. Les fonctionnaires soupçonnent en effet le président de chercher à favoriser des entreprises proches¹⁸¹, susceptibles de financer ses activités artisanes :

« Cette affaire embarrasse M. [nom propre illisible] car il y a un arrière-plan politique à la solution de la concession. Il souhaiterait en conséquence que l'on fasse à la Direction des transports une proposition "moins ampoulée" de la lettre à A. Notebart, lui rappelant simplement qu'il y a un code des marchés et un code d'administration communale auquel il convient de se référer (en visant les articles). [...] Mais il semblerait également qu'A. Notebart envisage d'invoquer une loi du 31/07/1913 sur les concessions qui lui permettrait de donner globalement et sans contrôle de l'administration la concession à un groupement *dont les entreprises sont connues*

¹⁷⁶ Bernard Félix (1993 : 113) résume cette évolution du rapport de force entre A. Notebart et l'EPALE en la faveur du premier : « Sur le plan des hommes, la donnée nouvelle [à partir de 1974] est que *A. Notebart a, en face de lui, un EPALE docile*. Le nouveau directeur général, M. Colot ne cherche pas à lui voler la vedette. Son équipe au complet est bien dans sa main. Les consultants se sont, petit à petit, insérés dans leur rôle. L'homme politique trouve le terrain libre devant lui et peut s'installer sur le devant de la scène. Le VAL devient sa chose, et, même si on en rit parfois (on parle du VAL comme du "joujou" d'Arthur), il assume cette situation ».

¹⁷⁷ Bleitrach et *alii* (1981 : 192) écrivent ainsi à juste titre : « A. Notebart, au nom du "réalisme", ne remet jamais en cause les conditions imposées par le pouvoir central pour ses subventions – notamment ici le choix pour le métro de la liaison entre la ville nouvelle et Lille centre aux dépens des zones de trafic les plus importantes ; et lorsqu'il veut affirmer l'autonomie de la CU, il le fera non sur des choix urbanistiques contredisant la politique urbaine nationale, mais à travers des options financières court-circuitant le pouvoir central par des emprunts au secteur privé, voir aux banques nord européennes ».

¹⁷⁸ Sous la forme d'une holding regroupant Matra, trois entreprises de BTP de la région et quatre banques.

¹⁷⁹ Les services des ministères et le conseil général des Ponts et chaussées consultés reprochent notamment le très faible apport du groupement (24 millions de francs sur un milliard) qui fait peser la totalité du risque financier sur la CU. Extrait du registre des délibérations de la 5^e section du Conseil général des ponts et chaussées, séance du 1^{er} avril 1976 ; Centre des archives contemporaines de Fontainebleau 840346 art. 27.

¹⁸⁰ Lettre du secrétaire d'État aux transports à l'attention d'A. Notebart, datée du 23/10/75. Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 840346 art. 27.

¹⁸¹ L'un des entrepreneurs concerné est un ami personnel d'A. Notebart (Félix 1993 : 138).

pour alimenter la caisse électorale du PS dans le Nord. Ainsi conviendrait-il d'étudier très attentivement le texte pour essayer de justifier qu'il ne puisse y être fait référence dans le cas du VAL »¹⁸².

Invoquant effectivement une loi de 1913 tombée en désuétude (qui rendait possible ce type de concession pour les chemins de fer), et arguant des risques de retard en cas d'appel à la concurrence, A. Notebart maintient dans un premier temps son choix d'une concession groupée, contre l'avis des représentants de l'État¹⁸³. Ainsi, une délibération est adoptée à la quasi-unanimité des membres du conseil de CU le 30 octobre 1975, réaffirmant la possibilité pour la CU de choisir elle-même et de gré à gré son concédant. Il faut un avis défavorable du Conseil d'État, saisi par le ministère de l'Équipement, pour le faire céder et l'amener à séparer finalement les marchés de construction et d'exploitation du métro.

Extrait du registre des délibérations du Conseil d'État, section travaux publics, séance du 4 mai 1976. Demande d'avis sur un avant projet du métro de Lille et traité de concession

« Le traité, le cahier des charges et les conventions annexes appellent de très sérieuses réserves dont certaines constituent un obstacle discriminant à leur approbation. L'engagement du concessionnaire est bien inférieur au 1/5 du montant total (il atteint à peine 2%)¹⁸⁴.

[...] La CU est appelée, en vertu de diverses dispositions du traité et du cahier des charges, à assumer la quasi-totalité des risques afférents au coût des travaux et au déficit éventuel d'exploitation. Dans ces conditions, le traité comporte d'une part un marché de travaux publics intéressant pour la plupart des opérations de génie civil qui doivent faire l'objet d'un appel à la concurrence, d'autre part un contrat d'affermage ou de régie intéressée qui devrait respecter les dispositions de la législation de 1913. *Ces deux conventions ne sauraient être sans illégalité manifeste regroupées sous les apparences d'un traité de concession conclu de gré à gré.*

[...] D'une manière plus générale enfin, le conseil d'État constate que le projet de concession présenté n'est fondé sur aucune expertise approfondie des conditions économiques et financières d'exploitation de la ligne et du réseau, que justifierait cependant le recours à un procédé technique entièrement nouveau.

Le conseil d'État se prononce contre son approbation ».

Paradoxalement, cette défaite de la solution proposée par A. Notebart va obliger les services communautaires à prendre en charge une part plus importante de la réalisation du chantier. Pour assurer la maîtrise d'œuvre technique du métro, ils vont sensiblement être renforcés. La création d'un important service métro, fer de lance de l'affirmation d'une expertise technique communautaire, ne résulte donc pas d'une stratégie délibérée de la part d'A. Notebart, mais plutôt des conséquences indirectes de l'échec de son projet de concession initial.

D'abord réticent à la solution d'un métro entièrement automatique, l'intérêt d'A. Notebart pour cette politique semble aller croissant à mesure de son implication directe¹⁸⁵. A tel point que quand le ministère des transports infléchit sa doctrine nationale et encourage la réalisation de tramways modernes moins coûteux dans les grandes agglomérations, c'est lui qui monte au créneau pour défendre coûte que coûte de la solution du métro automatique (Félix 1993 : 130-137).

3. La dissolution de l'Agence d'urbanisme

La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 prescrit la création d'agences d'urbanisme dans les grandes agglomérations, notamment afin d'élaborer les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) qu'elle rend obligatoires. Les agences se voient également confier les études générales en matière de transports, d'aménagement ou de rénovation urbaine et sont consultées pour avis avant l'octroi des permis de construire. Etablissements publics, leur financement est assuré de manière paritaire par l'État et la CU qui se répartissent les sièges au conseil d'administration. Les élus

¹⁸² Note manuscrite du 8/10/75 sur papier à en-tête du ministre de l'Intérieur. Archives de la DGCL. Centre des archives contemporaines de Fontainebleau : 840346 art. 27.

¹⁸³ Selon le compte-rendu du bureau de la CU du 27/10/1975.

¹⁸⁴ La loi de 1913 rend possible l'attribution de la gestion au concessionnaire si celui-ci participe à hauteur d'au moins 20% au financement de l'investissement.

¹⁸⁵ Nous reviendrons sur cette question de l'intéressement par l'expérience dans notre prochaine section.

locaux comptent sept représentants contre six pour les services de l'État qui nomment cependant le directeur de l'agence, un peu à la manière de ce qui se passe à l'EPALE.

L'équipe technique de l'Agence d'urbanisme de Lille, dirigée par un urbaniste en chef, est composée d'une quarantaine d'agents, fonctionnaires de l'Équipement en détachement ou jeunes diplômés sous contrat pour la plupart. Si la CU assume 50% du coût de fonctionnement, les services de l'État détiennent le monopole de l'expertise les premières années, fournissant la totalité des cadres. Ainsi, malgré leur présence au conseil d'administration et leurs déclarations d'intention initiales¹⁸⁶, les élus locaux sont largement écartés de l'élaboration du premier SDAU, parce que dans l'incapacité d'en étudier et d'en infléchir le contenu (Castelain 1971). Le caractère programmatique et général de ce schéma, – non opposable au tiers – n'encourage pas non plus l'implication des maires qui se sentent peu liés par ses préconisations. Leur déclinaison progressive dans les plans d'occupation des sols à partir du début des années 1970 change la donne, dans la mesure où ces derniers documents sont beaucoup plus prescriptifs et sont surtout conçus et appliqués à l'échelle communale. A. Notebart a joué un rôle important dans la négociation et l'assouplissement de ces POS, en relation avec les maires concernés. Lors du conseil du 10 janvier 1975, il répond ainsi à un conseiller communautaire qui critique leur contenu, sous la pression d'une partie de ses habitants mécontents réunis en comité de défense :

A. Notebart : « [...] Depuis 4 ans j'ai tenu je ne sais combien de réunions de travail, mené des discussions avec vous pour changer ou modifier des tracés de rues, des terrains réservés. [...] Vous, les élus, qui savez que ce n'est pas vrai si vous entendez propager dans l'opinion publique que c'est l'administration qui a fait les plans, pourquoi voulez-vous que les concitoyens qui sont regroupés en comités de défense ne prennent pas pour argent comptant vos propos ? Vous savez bien que ces projets ont été établis par l'administration comme première mouture car il nous fallait une esquisse pour travailler. *Mais les corrections, les amodiations, les changements ont été dans 80% des cas, faits par nous. Tous les maires présents le savent.* [...] Quand le groupe de travail a été constitué, j'ai demandé que l'organe d'exécution soit l'agence d'urbanisme et mission a été donnée à l'agence de se rapprocher de toutes les villes et communes de la CU en vue d'établir avec les maires tous les documents, ce que la loi ne m'obligeait pas à faire ! »¹⁸⁷

L'implication présidentielle dans la réalisation des POS, qui tend le plus souvent à favoriser une prise en compte des doléances des maires¹⁸⁸, entre de plus en plus souvent en contradiction avec les principes d'aménagement promus par une Agence d'urbanisme relativement autonome par rapport au pouvoir local et qui entend jouer son rôle supracommunal¹⁸⁹. L'affrontement atteint son paroxysme au milieu des années 1970 quand le directeur de l'Agence, Pierre Mazzolini ingénieur des Ponts mis à disposition de la CU par l'Équipement, critique ouvertement l'orientation des politiques communautaires et leur reproche d'aller à l'encontre des objectifs de rééquilibrage de l'agglomération pourtant promus dans le schéma directeur. Dans une interview récente, il revient sur cette contradiction d'alors :

« Le SDAU proposait une orientation nord-sud alors que les investissements importants réalisaient une aire urbaine plutôt est-ouest, ce que souligne très clairement la première ligne de métro »¹⁹⁰.

En 1977, A. Notebart refuse de continuer à subventionner l'Agence sans en avoir la maîtrise et entreprend de créer sur ses cendres un service de l'aménagement et de l'urbanisme intégré à la CU.

¹⁸⁶ Lors de la réunion du bureau de la CU du 11 mars 1968, A. Notebart déclare : « Jusqu'à présent, le SDAU était étudié en dehors de la communauté sans que les élus responsables soient tenus au courant. *La CU doit maintenant s'imposer puisque c'est elle qui doit prendre les décisions.* Il est nécessaire qu'elle dispose le plus rapidement possible de ses propres services d'urbanisme mais cela pose des questions de recrutement des techniciens qui doivent être étudiées de près ». L'association réalisée dans ces propos entre mainmise sur les services d'urbanisme et contrôle de l'élaboration du SDAU guidera la démarche de remise en cause de l'Agence au milieu des années 1970.

¹⁸⁷ Extrait du compte-rendu du conseil du 10/01/1975.

¹⁸⁸ Chantal Bécot souligne également le processus de négociation permanente de compromis qui caractérise l'élaboration des POS de la communauté urbaine de Bordeaux à la même époque, sous la conduite de Jacques Chaban-Delmas (1996 : 236).

¹⁸⁹ Autonomie soulignée par les inspecteurs de l'administration dans leur rapport (1971 : 28) qui y voient une condition de sa réussite.

¹⁹⁰ *Arts de ville*, mai 2002, n°5, p. 6.

Il prétend la réduction de la part de financement de l'État pour justifier cette reprise en main¹⁹¹, comme lors de cette séance du conseil :

« A partir du moment où la CU paie 80% des dépenses vous admettez qu'il est irrégulier que la CU continue à avoir affaire à un service quasiment hors de son contrôle. De toute évidence, il était normal et logique d'intégrer ce service. Suite aux interventions quant à la gestion des POS, il apparaît indispensable qu'un service soit mis en place. *Il n'est pas possible de laisser une agence technique isolée et que la CU s'adresse à elle comme à un corps étranger* »¹⁹².

Il résilie par la même occasion le contrat de son directeur¹⁹³, auquel il est reproché également sa trop grande autonomie :

« Au travers de toutes ces explications, vous admettez qu'il était difficile de *disposer d'un fonctionnaire délégué mis à notre disposition suivant un statut hybride qui faisait de lui une personne étrangère au personnel communautaire* et dont la situation personnelle ne pouvait pas se maintenir par rapport aux traitements accordés aux cadres de la CU »¹⁹⁴.

Les contractuels de l'Agence dissoute se voient proposer une intégration au sein du nouveau service communautaire. Parmi ceux qui ont franchi le pas à l'époque, deux agents rencontrés reviennent sur ce changement et sur la réduction consécutive de leur autonomie :

« – Au départ, il y avait des financements 50/50 entre l'État et la CU. Ils sont passés à 80/20. Le président en a pris prétexte en disant : “Ca n'intéresse plus l'État puisqu'il ne paie plus”. Il a donc dit : “J'en fait un outil communautaire” et il s'est arrangé pour évacuer les fonctionnaires d'État. Le service a été bâti à cette époque. Il y a une délibération qui a fait couler beaucoup d'encre qui nous a fait entrer en tant que fonctionnaires alors que nous étions contractuels. [...] L'agence d'urbanisme a disparu et il y a eu la création d'un service qui gardait les mêmes missions. Comme on devenait communautaires, nos missions devenaient plus “pré-opérationnelles”. On avait plus de relations avec nos collègues communautaires mais on a dû abandonner un certain nombre de thématiques.

– *Vous avez subi une perte d'autonomie ?*

– Tout à fait. Quand on faisait des études prospectives à l'agence, il n'y avait pas de problèmes pour les publier en direct. *Après, on devait en référer au président ou au secrétaire général.* On exerçait moins la partie prospective. Du coup, à un moment, on s'est dit : “Il n'y a plus de mission prospective” »¹⁹⁵.

– « J'ai pu observer que le travail n'était plus le même que celui sous Mazzolini. Le rapport hiérarchique avait changé. *Il fallait davantage rendre compte aux élus.* [...] On était passé d'une vision très planificatrice de la CU à une vision confinée. On nous demandait de nous recentrer sur une aide à la décision des élus locaux [...] Je me souviens d'un secrétaire général adjoint dans les années 1980 qui nous avait tenu un discours qui m'avait choqué à l'époque. *Il avait dit qu'on ne nous demandait pas de réfléchir mais d'exécuter ce que nous demandaient les élus !* Tout ce qui n'avait pas été avalisé par la structure était perçu comme des comportements déviants. Ca correspondait à la méfiance et à la crispation d'A. Notebart à l'époque »¹⁹⁶.

Ainsi, l'intégration de l'agence d'urbanisme par la CU, loin de coïncider avec l'autonomisation normative de cette dernière par rapport aux communes, s'accompagne dans un premier temps de la réaffirmation de son hétéronomie¹⁹⁷. Face aux velléités de l'agence de renforcer

¹⁹¹ Cette part passe de 26% du budget total en 1974 à 18% en 1976. Un article du journal *Le Monde* du 15/12/1976 intitulé « L'urbanisme et ses techniciens », évoque le « limogeage » de P. Mazzolini et de sa secrétaire en raison de leurs désaccords avec leur employeur.

¹⁹² Débat autour de la délibération créant la nouvelle direction de l'aménagement et de l'urbanisme. Extrait du compte-rendu du conseil du 4/02/1977.

¹⁹³ L'analogie avec la situation de l'EPALE et le départ de son directeur Jean-Claude Ralite est frappante.

¹⁹⁴ *Ibidem.*

¹⁹⁵ Entretien n°51.

¹⁹⁶ Entretien n°82.

¹⁹⁷ Nous nous opposons ici à la thèse défendue par D. Bleitrach et *alii* (1981 : 188) qui voient une simple continuité d'objectifs entre l'État planificateur et la CU : « Force est de constater qu'à part la divergence “textuelle” sur l'articulation entre aire urbaine et capitale régionale, les grandes options étatiques en matière de planification, d'équipement et d'emploi sont reprises dans tous les textes et toutes les opérations prioritaires montées par la CU. On ne doit pas oublier, en effet, que les grandes lignes définies dès le plan Bernard en 1964 sous l'égide de l'État central, n'ont jamais été remises en cause par les principales institutions locales ». Si les institutions locales n'ont pas explicitement remis en cause les principes du plan Bernard de 1964, elles ont adopté en réalité un parti d'aménagement par bien des aspects contradictoire avec celui-ci. Alors que celui-ci préconisait une urbanisation le long d'un axe nord-est/sud-ouest, la décision de créer la ville nouvelle oriente l'urbanisation vers l'est. Par ailleurs, la régulation politique municipaliste de l'intercommunalité favorise une urbanisation beaucoup plus diffuse que prévue.

les politiques redistributives en direction des communes les plus touchées par la crise industrielle, A. Notebart se pose en gardien d'un jeu intercommunal à profits mutuels. Dès lors, même le renforcement des services communautaires peut apparaître comme une contribution au maintien de l'ordre institutionnel municipaliste, ce qui le rend politiquement acceptable par les maires¹⁹⁸.

La substitution progressive des services de la CU à ceux de l'Équipement en matière de gestion de la voirie et d'assistance technique aux communes suit le même chemin.

4. La relégation des services de l'Équipement au second plan

Dans notre précédente sous-section, nous sommes revenu sur le parcours de deux ingénieurs d'arrondissement qui ont quitté l'Équipement pour un poste à la CU au milieu des années 1970. En entretien, ils justifiaient leur demande de détachement – rarissime chez des fonctionnaires de ce corps à cette époque – par une impression d'érosion du rôle de leur administration d'origine dans les affaires locales.

Une fois la période d'installation passée, on constate en effet que les services techniques communautaires se renforcent¹⁹⁹ et interviennent de plus en plus souvent dans la maîtrise d'œuvre de chantiers de voirie traditionnellement assumée par la DDE. Cette concurrence croissante des services communautaires marque l'échec de la stratégie d'appropriation des politiques urbaines par les ingénieurs des Ponts qui avaient misé sur le renforcement de l'intercommunalité pour accroître leur emprise sur la définition des politiques urbaines dans les grandes agglomérations²⁰⁰. Alors qu'ils anticipaient la présence dans les structures intercommunales d'interlocuteurs plus dociles et davantage acquis à leurs thèses que dans les communes²⁰¹, c'est l'inverse qui se produit. Hormis lors des toutes premières années, la création de la CU a contribué à affaiblir le rôle des administrations techniques déconcentrées²⁰².

Dès 1972, le conseil de communauté et ses services s'opposent ainsi au tracé d'une autoroute internationale (reliant Paris à Anvers) proposé par l'Équipement – qui exigeait de détruire une partie

¹⁹⁸ La délibération tendant à créer un service communautaire à la place de l'agence d'urbanisme est d'ailleurs adoptée à l'unanimité des conseillers présents. Source : compte-rendu du conseil du 4/02/1977.

¹⁹⁹ Ce renforcement ne concerne pas seulement les CU mais touche également les villes, avec des effets comparables sur le rôle de l'Équipement comme le note Vincent Hoffmann-Martinot (1992 : 66) : « Parmi les services existants, ce sont les services techniques qui enregistrent les changements les plus importants. Avant 1977, ils étaient fréquemment peu développés (voire embryonnaires) et faiblement intégrés, une partie non négligeable des fonctions de conception et d'exécution étant traditionnellement confiées à l'État (DDE) ou à des partenaires privés (cabinet d'architectes). *En s'étoffant et en s'adaptant à l'extension des compétences communales dans le secteur de l'urbanisme, ces services vont progressivement s'autonomiser de la tutelle étatique* ».

²⁰⁰ Selon le questionnaire et l'enquête réalisée par Jean Claude Thoenig à la fin des années 1960 (1987 : 124-126), 75% des ingénieurs des Ponts estiment alors que la structure communale est inadaptée et qu'une réforme s'impose.

²⁰¹ Nous renvoyons à notre première partie pour une analyse détaillée des attentes des réformateurs à l'égard de l'intercommunalité. Citons néanmoins une nouvelle fois Pierre Grémion (1976 : 427) qui décrit bien ce pari réformateur des ingénieurs des Ponts et Chaussées et leur déconvenue : « A la faveur des blocages de l'institution municipale et des difficultés de l'organisation préfectorale à être en prise sur la vie urbaine comme elle l'est sur la vie rurale, le corps des ingénieurs des Ponts et chaussées a cherché, vers le milieu des années 1960, à transformer son rôle de "préfet technique" en "préfet urbain". Une restructuration institutionnelle était la condition de cette ambition : la fusion du ministère de Travaux publics et des transports avec celui de la Construction. Ce fut fait en 1967. La volonté des ingénieurs des Ponts et chaussées est alors de bâtir un nouveau système de relais entre l'État et la société locale en mobilisant de nouveaux réseaux autour de leur administration. Ils cherchent à briser le lien privilégié existant entre l'État et la société locale pour atteindre directement les producteurs de villes ou les groupes tenus à la lisière des structures de représentation afin de les mobiliser. *Leur pouvoir leur paraît assuré par suite de la médiocrité des bureaucraties municipales sur lesquelles la marge de manœuvre des maires est étroite.* [...] Mais les ambitions initiales du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées et du ministère de l'Équipement sont refroidies au contact des réalités locales. *Pas plus qu'à travers l'agglomération, en s'appuyant sur le corps des Ponts et chaussées, l'État ne parvient à maîtriser le développement urbain* ».

²⁰² L'Équipement n'est d'ailleurs pas la seule administration à être touchée. Il semble que les services de Voies navigables de France (VNF) aient également pâti du renforcement des prérogatives communautaires en matière d'assainissement. Un ingénieur de ce service recruté en 1971 avance dans ce sens : « Je suivais VNF pour le compte de la CU. Au fur et à mesure, VNF n'a plus rien fait. Ca s'est fait sur 10 ans environ » (extrait de l'entretien n°65).

importante d'un quartier ouvrier de Lille²⁰³ – et obtiennent gain de cause auprès du ministre²⁰⁴. Ils contestent par la même occasion le schéma autoroutier proposé en 1963 par les Ponts et chaussées, dans un domaine des liaisons internationales pourtant considéré comme leur « chasse gardée »²⁰⁵.

Les plus jeunes ingénieurs sont souvent à l'initiative de cette contestation et de l'extension du champ d'action communautaire. Celui qui devient directeur de la voirie en 1978 – après avoir piloté le service de la signalisation pendant dix ans – décrit en entretien les étapes de ce processus de substitution des services de la CU à ceux de l'Équipement :

« – En voirie par exemple, en 1978, on s'était répartis avec Bernard Guillemot²⁰⁶ le boulot de la façon suivante : lui il avait pris le métro et moi la voirie et la signalisation. Lui coiffait le tout, mais s'occupait spécialement du métro. Moi j'avais la voirie. La communauté, en voirie, ne faisait que des travaux neufs, elle ne gérait que les voiries qui étaient gérées par les communes avant la communauté²⁰⁷. Les 76 autres communes étaient gérées par l'ATGC [Assistance technique de gestion communale de la DDE]. Moi j'ai repris la voirie, j'ai créé les unités territoriales de voirie. En accord, bien sûr, avec le Président et le secrétaire général. Et une fois ces unités territoriales créées, donc en 1984, j'ai repris la délibération de la communauté du début, qui disait qu'en voirie, c'était géré par les sous de l'ATGC et les TPE [Ingénieurs des travaux publics de l'Équipement]. Je lui ai dit voilà la délibération, maintenant puisque vous étiez d'accord on a tout remis en place, j'aimerais bien reprendre le tout. Il me dit : "D'accord, mais et tes copains de la DDE ?". J'ai dit : "Moi je ne suis pas DDE, je suis communautaire !". Il me dit : "D'accord, mais sans matériel, sans personnel en plus". Avec A. Notebart, c'était direct, je ne parlais jamais comme ça avec Mauroy. Je lui ai dit : " Je suis d'accord. Président, vous tapez ?". On tape. Et donc j'ai réuni les responsables des unités, j'ai dit on reprend le tout, rien en plus, on va démarrer comme cela, on va montrer qu'on sait faire de la productivité interne, et quand on aura fait notre démonstration, on lui dira que pour plus d'efficacité, on pourrait se développer. J'ai pris un projet de délibération, mettant fin à l'ATGC, le Préfet s'en est mêlé.

– *En disant quoi ?*

– Parce qu'on devait l'avertir plus d'un an avant. Et puis on a mis en place nos quatre unités territoriales et on les a étoffés au fur et à mesure qu'on pouvait et qu'on avait l'autorisation de recruter. Ça a été pour moi une de mes plus belles victoires. *Ca, ils m'en ont voulu... parce qu'à l'époque je leur supprimais 400 000F d'honoraires* [perçus sur les travaux de voirie réalisés] ! La somme je l'ai toujours en tête.

– *Ils ne sont pas allés plus loin ? Parce qu'avec le préfet, ils auraient pu essayer de s'y opposer ?*

– Le préfet voulait s'y opposer. Moi j'ai fait une lettre de réponse expliquant bien que les textes légaux n'étaient pas ce que le directeur de l'Équipement disait. J'étais sec dans ma lettre. Ça c'est calmé tout de suite ».

Un autre ingénieur recruté en 1980, à un moment où la relégation du rôle de la DDE est déjà bien entamée, revient sur un exemple d'affrontement entre les services communautaires et ceux de l'État, qui se conclut également par une victoire des premiers.

« On a occupé tout un terrain qui était mal occupé par les fonctionnaires de l'État. Un certain nombre a mal vécu ce phénomène. Il y a eu quelques états d'âme à la DDE. Quand on a proposé à la CU des aménagements de sécurité pour la voirie, en remettant notamment en cause les quatre files de circulations sur les départementales gérées par la DDE, l'ingénieur d'arrondissement s'est opposé à cette argumentation. On ne s'est pas démonté. On a fait arbitrer par le Conseil général et finalement, un autre service de la DDE

²⁰³ Soulignons que ce tracé initial sera finalement repris par une majorité du conseil de communauté quelques années plus tard, pour faire passer une voie rapide vers Roubaix et Tourcoing, suscitant l'opposition de comités de défense d'habitants puis des nouveaux conseillers communautaires communistes à partir de 1977.

²⁰⁴ Un article du magazine *Vie publique* (n°74, mai 1972) consacré à la CUDL revient sur cet événement et sur le démenti qu'il semble apporter aux attentes des réformateurs : « Telle qu'elle est, la CUDL est un organe plus puissant que le conseil de Paris. On a souvent dit qu'en créant les CU, les fonctionnaires avaient conçu l'idée d'obtenir les décisions qu'il aurait fallu quémander auprès de multiples communes. Si tel était leur espoir, ils risquent d'être déçus. Avec ses nombreux services spécialisés, la CU devient un interlocuteur compétent vis-à-vis des fonctionnaires. *A cet égard, l'affaire récente du tracé de l'autoroute A1 est significative. Les services de l'équipement avaient prévu pour le prolongement de l'autoroute A1 un itinéraire qui coupait tout un quartier de Lille. La CU a préféré une solution plus économique et plus rapide évitant la traversée de Lille. Chalendon s'est finalement rallié à ce point de vue.* »

²⁰⁵ Même D. Bleitrach et *alii* (1981 : 187-188), pourtant prompts à insister sur la dépendance de la CU à l'égard des normes d'aménagement nationales reconnaissent cette tentative d'autonomisation : « Alors que le schéma routier, réalisé en 1963 par les Ponts et chaussées, indépendamment des autres instances étatiques de planification, a toujours été considéré comme la "chasse gardée", la zone de pouvoir indiscutée des Ponts et chaussées, la CU de Lille prendra l'initiative de financer par ses propres moyens un bureau d'étude privé qui présentera plusieurs variantes par rapport au schéma routier de 1963 ».

²⁰⁶ Ancien ingénieur d'arrondissement de la DDE, devenu directeur du service voirie en 1975.

²⁰⁷ Voir *supra* sur cette répartition initiale de la compétence.

a accepté l'expérimentation. *Cet exemple est symbolique d'une attitude où une technicité communautaire permise par la CU a pu s'imposer* »²⁰⁸.

En matière de construction de logements – autre prérogative importante de la DDE – la CU qui accorde la garantie d'emprunt aux organismes HLM de façon quasi-automatique dans un premier temps, utilise progressivement cette attribution conférée par la loi pour négocier une plus grande implication dans la programmation. Un fonctionnaire responsable de la politique du logement depuis 1971 explicite clairement cette stratégie :

« On a fait valoir au président que c'était une obligation de cautionner les emprunts mais qu'il était possible d'établir des programmations de logements aidés. On a dit à la DDE : "Si vous ne voulez pas nous parler des programmes, on ne garantit plus rien". Ils ont répondu qu'on ne pouvait pas, mais finalement, nous avons progressivement développé un partenariat avec l'État »²⁰⁹.

Une nouvelle fois cependant, l'affirmation du rôle de l'institution communautaire ne s'accompagne pas nécessairement de l'émergence de normes d'action publiques intercommunales en matière de logement mais renforce plutôt en l'occurrence l'influence des maires sur la programmation.

La reconnaissance du rôle des services communautaires sert également en premier lieu l'affirmation de la position présidentielle. Quittant la posture de président modeste qu'il avait d'abord endossé, A. Notebart semble se prendre au jeu de l'institution communautaire et tirer profit du relatif désengagement des autres élus. S'impliquant corps et âme dans sa fonction de président, il assoit progressivement sa mainmise sur l'administration communautaire et l'allocation de certaines ressources, renforçant par là même sa position prééminente au sein de la configuration institutionnelle.

Section 3. ... qui conforte le *leadership* d'Arthur Notebart

La notion de *leadership*, pour le moins labile et polysémique, a récemment donné lieu à une entreprise éditoriale collective afin d'en recenser les multiples usages et d'en évaluer la pertinence pour l'analyse des politiques locales (Smith et Sorbets 2002). Si les différents contributeurs de l'ouvrage proposent une pluralité de points de vue sur cette notion – plus ou moins critiques – tous s'accordent néanmoins pour en rejeter les usages les plus normatifs ou héroïques, comme le résume Andy Smith (2002 : 14) dans son introduction :

« Tout comme le concept de charisme, le *leadership* ne doit pas être traité comme un attribut mais comme une relation entre la pratique d'un individu et son articulation avec une configuration d'acteurs et de représentations sociales. Afin de comporter un intérêt scientifique, l'étude d'un ou de *leadership(s)* politique(s) doit *a minima* inclure l'analyse fine de la construction et de l'entretien de cette relation ».

Jacques Lagroye et Frédéric Sawicki, en particulier, soulignent dans leur contribution respective les apories des prismes utilitariste, fonctionnaliste ou psychologisant qui caractérisent de nombreuses approches en terme de *leadership*, quand elles se mettent en quête des « stratégies », des « qualités requises », de l'« habileté » ou encore des « fonctions » exercées par les leaders appréhendés de manière générique. Ils insistent *a contrario* sur l'intérêt de concevoir le *leadership* politique comme le produit historiquement situé et collectif de *configurations*²¹⁰ institutionnelles singulières, qui favorisent ou autorisent l'émergence d'une (de) position(s) politique(s) prééminente(s) indépendamment des seules velléités, manœuvres ou propriétés des prétendants. Les conditions d'acquisition et d'exercice d'une position de *leadership* – outre les multiples formes qu'elle peut revêtir – sont donc étroitement liées à la configuration dans laquelle elle émerge. Cette position ne saurait d'ailleurs être acquise de façon définitive.

A la différence des approches élitistes – qui construisent une coupure entre l'analyse du sommet et des autres acteurs (Daloz 2002) – l'approche en terme de *leadership* présente un intérêt heuristique si elle permet d'insister sur les conditions collectives de fabrication et d'entretien d'une position dominante au sein d'une configuration politique donnée, et d'éclairer la part de réciprocité et

²⁰⁸ Entretien n°74.

²⁰⁹ Entretien n°70.

²¹⁰ Dans le sens que Norbert Elias donne à ce terme, insistant à la fois sur les interdépendances entre acteurs et sur la dimension historiquement construite de ces interdépendances.

d'échange ou encore le travail de légitimation inhérents à cette relation entre *leader* et *followers*. C'est dans cet esprit que nous employons nous-même la notion de *leadership* pour qualifier la formation à partir du milieu des années 1970 d'une configuration institutionnelle favorable à l'affirmation de la position d'A. Notebart à la tête de la CU de Lille.

Soulignons encore que la position dominante d'A. Notebart, loin d'être un postulat de départ sur la structuration hiérarchique de l'organisation communautaire, est un résultat de recherche, objectivé par différents éléments : *réputationnels* d'abord, puisque tous les entretiens réalisés avec des acteurs politiques ou administratifs de l'époque relatent l'influence centrale d'A. Notebart au sein de la CU ; *décisionnels* ensuite²¹¹ puisque l'examen des comptes-rendus de conseils ou des articles de presse de l'époque permettent de mesurer l'influence croissante du président et son autonomisation par rapport aux maires des grandes villes notamment, jusqu'à ce qu'il s'oppose frontalement à eux à partir de son troisième mandat (1983-1989).

En effet, la position d'A. Notebart s'affirme de façon très progressive, afin de ne pas heurter les maires. Nous venons d'ailleurs de le montrer, tout se passe dans un premier temps comme s'il se contentait de reprendre à son compte la posture de président modeste adoptée par son prédécesseur. Assez rapidement pourtant, son implication grandissante dans la gestion de certaines politiques publiques contribue à renforcer son influence et sa maîtrise sur les dossiers. A. Notebart se comporte progressivement en véritable entrepreneur des politiques publiques intercommunales²¹², comme s'il avait pris la mesure des opportunités offertes par cette fonction. Aussi, sa position et ses marges de manœuvre – loin d'être intangibles ou construites uniformément par la fonction – évoluent au fil de ses trois mandats. Nous voudrions montrer qu'A. Notebart accroît progressivement son contrôle et ses marges de manœuvre sur l'administration et l'allocation des ressources communautaires, au détriment des autres élus. Son ancienne secrétaire souligne lors d'un échange informel cette affirmation par étapes :

« Au début de son premier mandat, A. Notebart *faisait attention de ne pas mordre sur les prérogatives des maires*. C'était une période de reprise de l'institution. *Et puis, petit à petit, il s'est affirmé*, avec l'ÉPALE notamment. Il faut dire que l'urbanisme, c'était son dada. C'était un bâtisseur. Il connaissait la communauté par cœur. Il a été représentant en vin et il avait sillonné la métropole. *Il connaissait très bien le territoire, souvent mieux que les maires eux-mêmes ce qui les impressionnait*. Souvent le vendredi, il me disait "Ce week-end, je prends ma voiture et je vais sillonner la CU". Si bien que quand un maire lui disait "je n'ai pas eu ma route, etc.", il pouvait répondre "Oui, mais tu as eu ceci ou cela" »²¹³.

Sont livrés également dans cet extrait quelques-uns des ressorts de l'influence d'A. Notebart, sur lesquels nous reviendrons ensuite. Si l'affirmation présidentielle ne saurait être explicable par ses seules « propriétés » personnelles, il n'est pas douteux cependant que sa position politique et ses dispositions sociales – considérées comme un handicap dans d'autres arènes – ont favorisé sa conversion communautaire. Sceptique au moment de la création de la CU, il s'implique ensuite corps et âme dans son mandat de président, avec l'ardeur d'un converti. Nous montrerons ici qu'à bien des égards, la CU apparaît comme une institution à la mesure de ses propriétés, étant bien entendu que tout un travail est parfois nécessaire de sa part pour les styliser et les transformer en ressources²¹⁴.

Nous essaierons dans un second temps de caractériser l'économie du *leadership* d'A. Notebart. Si ce dernier renforce ses marges de manœuvres personnelles, il est loin de pouvoir

²¹¹ On aura reconnu ici une tentative pour concilier les deux approches d'évaluation du pouvoir local de Floyd Hunter d'abord (1953) et de Robert Dahl (1971) ensuite.

²¹² Nous reprenons ici la définition proposée par Robert Dahl (1961), à la suite de Joseph Schumpeter (1965 [1943]), pour lequel « il est des professionnels qui sont comme poussés non seulement à utiliser à plein les ressources qu'ils possèdent mais encore à en créer de nouvelles : ils érigent ainsi une pyramide d'influence. Ce sont des espèces *d'entrepreneurs politiques*. ».

²¹³ Extrait du carnet d'observation, le 25/06/03.

²¹⁴ Ce processus d'affirmation du *leadership* présidentiel est également constaté dans d'autres CU à la même époque, signe de l'influence de facteurs non réductibles au profil du président. Chantal Bécot (1996) montre ainsi le renforcement de l'autorité de Chaban-Delmas sur la Communauté urbaine de Bordeaux à partir des années 1970. C'est dans la morphologie singulière de la CU de Lille (grand nombre de communes et notamment de petites, domination de la gauche SFIO) qu'il faut trouver un terreau favorable à l'affirmation du *leadership* d'A. Notebart comme nous le montrerons.

s'émanciper complètement de ses obligations transactionnelles à l'égard des maires²¹⁵. Inhérentes à toute situation de domination politique – qui ne peut reposer exclusivement sur la force – ces obligations sont particulièrement importantes ici, dans la mesure où le président de la CU doit répondre aux attentes communales des conseillers communautaires/maires s'il ne veut pas être désavoué. La construction d'une configuration clientélaire du *leadership* a cependant ceci d'intéressant pour A. Notebart qu'elle entretient l'illusion d'une perpétuation de l'ordre institutionnel municipaliste, tout en conférant progressivement au président une position de patron, susceptible de favoriser ses clients les plus fidèles et de jouer – dans certaines conditions – un rôle nouveau d'arbitre²¹⁶.

A. La conversion/reconversion communautaire d'A. Notebart, ou comment Cassandre devint Pygmalion

« A. Notebart était le PDG de la CU ».

Bernard Guilleminot, directeur général des services de la CUDL²¹⁷.

L'implication d'A. Notebart dans l'institution communautaire n'avait rien d'une vocation précoce, bien au contraire. On peut même parler à son sujet de (re)conversion, dans la mesure où son investissement intercommunal est d'autant plus fort qu'il se trouve écarté de la succession d'Augustin Laurent à la mairie de Lille. Contraint de faire fructifier « la moins bonne part » de l'héritage politique de ce dernier, il fait en quelque sorte de nécessité vertu. Il semble également que ses fonctions importantes de vice-président chargé de l'urbanisme lors du premier mandat (de 1968 à 1971) ont contribué à stimuler son intérêt pour les politiques intercommunales. Sa présence dans plusieurs instances qui prennent un rôle important dans la planification des principales réalisations de l'agglomération (EPALE, Agence d'urbanisme) l'ont semble-t-il progressivement convaincu des profits politiques potentiels d'un investissement politique intercommunal. Par ailleurs, les domaines de compétences de la CU entrent particulièrement en résonance avec son intérêt déjà constitué pour les questions d'aménagement et d'urbanisme, forgé notamment dans l'expérience de la reconstruction de sa commune. Loin de réduire sa « vocation intercommunale » à un simple calcul sur investissement – mais sans en négliger les profits positionnels induits – nous voudrions souligner l'importance des propriétés sociales et politiques d'A. Notebart pour comprendre son engouement pour ce mandat et sa capacité à en tirer profit. Effets de position et de dispositions se conjuguent pour expliquer l'investissement communautaire exceptionnel d'A. Notebart, souligné par tous les interviewés rencontrés.

Pour commencer, il semble que sa participation précoce à certaines politiques importantes (réalisation de la ville nouvelle, schéma directeur, métro) ait largement contribué à construire un intérêt pour les questions intercommunales qui était loin d'être préexistant. Ce constat nous conduit à insister sur l'importance de ses premières expériences de gestion.

²¹⁵ Selon la célèbre typologie proposée par James M. Burns (1978), distinguant les formes de *leadership* « de transaction » (fondé sur l'échange de ressources entre leaders et *followers*) et de « recomposition » (fondé sur le partage d'objectifs de transformation par le leader et les *followers*). Nous montrerons néanmoins dans notre propos l'imbrication fréquente de ces deux dimensions du *leadership*, la première constituant le plus souvent une « règle pragmatique » du jeu politique et la seconde une « règle normative » (pour reprendre cette fois-ci les catégories d'analyse forgées par F.-G. Bailey).

²¹⁶ Pour avoir pensé qu'il pourrait s'exonérer complètement de ses obligations transactionnelles et se poser en permanence en tant qu'arbitre, A. Notebart paiera le prix fort – sa défaite – lors de l'élection du président de la CU de 1989. Nous développerons ce point dans notre chapitre suivant.

²¹⁷ Entretien n°71.

1. L'appétence communautaire vient en gérant

A rebours des reconstructions *ex-post*, qui expliquent l'investissement intercommunal précoce d'A. Notebart par ses prémonitions sur l'importance future de la CUDL, nous voudrions montrer qu'en matière d'urbanisme ou de métro – politiques qui lui sont pourtant étroitement associées dans la mémoire collective – il ne s'est impliqué que de façon très prudente et progressive. Nous nous rangeons ainsi du côté des approches constructivistes qui – contre la naturalisation des préférences – insistent sur le fait que les acteurs transforment, voire découvrent, bien souvent leurs préférences dans l'action, plus qu'elles ne lui préexistent²¹⁸.

La plupart des éléments disponibles accréditent d'ailleurs l'idée d'une méfiance et d'un scepticisme initial d'A. Notebart à l'égard de l'intercommunalité. Lors du premier mandat, il doit sa place de 4^{ème} vice-président²¹⁹ à son influence au sein de la fédération du parti socialiste du Nord dans l'agglomération lilloise plus qu'à un engouement pour cette institution. S'il se fait remarquer dès les premières réunions des instances communautaires par la fréquence de ses interventions, c'est souvent pour défendre les intérêts des communes ou pour s'ériger contre les décisions de l'État²²⁰.

Sa délégation de vice-président à l'urbanisme le conduit à siéger au sein du conseil d'administration de l'EPALE et de l'agence d'urbanisme. Le désengagement d'Augustin Laurent lui offre rapidement la présidence de ces structures. Il y forge des liens avec les fonctionnaires, prend connaissance des dossiers d'aménagements et joue le rôle d'interface entre les administrations déconcentrées et les maires. Autant de ressources précieuses quand il s'agira de prendre la présidence de la CU en 1971. Un de ses proches collaborateurs administratifs d'alors revient en entretien sur ces profits politiques d'une implication dans la réalisation du SDAU :

« Le nerf de la guerre pour diriger la maison c'est de maîtriser le SDAU. C'était un moyen de bien connaître les maires puisque chacun venait défendre son bout de gras »²²¹.

Plus que dans le SDAU – dont l'élaboration reste largement conditionnée par les travaux préparatoires des fonctionnaires de l'agence d'urbanisme et les schémas déjà existants – c'est au moment de sa déclinaison dans des plans d'occupation des sols (POS) qu'A. Notebart s'investit pleinement dans ce rôle de négociateur et d'interface entre la CU et les maires. Les témoins sont nombreux de cet intérêt du président pour les questions d'urbanisme et de son implication directe, comme ces deux ingénieurs alors contractuels à l'agence d'urbanisme, qui seront intégrés au personnel communautaire en 1977 :

« Le président suivait de près la réalisation de la ville nouvelle. C'était son dada. Il ne fallait pas le chatouiller là-dessus. *L'urbanisme, c'était son domaine* »²²².

« J'ai découvert très vite [en arrivant à la CU] qu'on avait un président passionné d'urbanisme. Il nous a dit "Il faut un schéma de référence pour organiser l'urbanisme dans les 87 communes". Le président, avec beaucoup d'autorité, *tout en respectant les maires*, a mené ce travail. On était la première collectivité d'agglomération à arrêter notre SDAU en 1971 »²²³.

Lors de la réunion du conseil d'approbation des POS, le 26 octobre 1972, Léonce Clérambeaux – premier vice-président chargé des finances – intervint pour remercier le président de son implication, avec des mots qui ne trompent pas sur son intensité :

« Mes chers collègues, nous venons de consacrer 2h30 à l'adoption d'un certain nombre de POS. Au début de la séance, notre président a renouvelé l'hommage qu'il avait rendu à tous ceux qui, à l'Agence d'urbanisme et au groupe de travail ont collaboré avec lui. *Ces débats viennent de nous prouver que le Président Notebart était à même de fournir un très gros effort à la fois intellectuel et physique. Ce n'est que la continuation, la*

²¹⁸ On pense notamment ici aux travaux déjà anciens de H. Simon sur la « rationalité limitée » ou à ceux de J. March et P. Olsen sur les organisations comme « *garbage can* » : « Une anarchie organisée ressemble plus à un vague rassemblement d'idées qu'à une structure cohérente et découvre ses préférences à travers l'action plus qu'elle n'agit en fonction de ses préférences », dans James. G. March (1991 : 164).

²¹⁹ Il est le vice-président le mieux placé au regard de son rang de maire d'une ville moyenne, juste après les maires des trois villes principales, et avec une délégation à l'urbanisme qui s'avérera décisive dans l'élaboration du SDAU.

²²⁰ Voir *supra*.

²²¹ Entretien n°38.

²²² Entretien n°68.

²²³ Entretien n°51.

séance de ce soir, de toute une série de séances de travail souvent fort longues et au cours desquelles il a fait preuve, dût sa modestie en souffrir, non seulement d'une connaissance véritablement encyclopédique de notre région, mais en même temps de beaucoup d'intelligence et d'imagination. Je sais que ce n'est pas dans les traditions de l'assemblée, ce n'est pas non plus l'amitié qui dicte mon intervention mais l'appréciation objective des faits et de l'homme. Je voudrais après vos applaudissements, être certain d'être l'interprète de l'assemblée toute entière, surtout dans les circonstances présentes pour lui dire à la fois notre admiration et l'assurer de notre concours entier et sans réserve pour poursuivre une tâche qui n'est pas encore parvenue à sa fin (très vifs applaudissements) »²²⁴.

Pour la politique du métro, on observe une évolution assez comparable de son attitude, passant d'un relatif scepticisme à un engagement total. Ainsi, il ne participe pas aux travaux du premier groupe de réflexion communautaire sur la réalisation d'un réseau de transport moderne dans l'agglomération lilloise, mis en place en 1969. La présidence de ce groupe est d'ailleurs initialement confiée à Pierre Defives²²⁵, élu de second rang, ce qui témoigne du peu d'importance qu'accordent alors les principaux élus à une politique dont l'horizon de réalisation apparaît encore lointain, voire improbable²²⁶. Bernard Félix, acteur de la réalisation du métro chez Matra²²⁷, témoigne dans son ouvrage (1993 : 51 et 65) de ce faible intérêt présidentiel pour les premières réflexions :

« Certains témoins de cette décision [de créer un groupe de travail sur les moyens de transport dans la CU en 1969] nous disent aujourd'hui que cette assemblée manquait alors totalement d'éléments pour apprécier ce qu'il convenait de faire et que la création d'un groupe de travail était une façon gentille d'éluder ou d'enterrer le problème. *Une sage lenteur caractérise au début la démarche des élus, au sein desquels A. Notebart ne semble pas se distinguer particulièrement* ».

[...] *A ce stade de l'affaire, A. Notebart ne s'est guère mis publiquement en avant. Il écoute attentivement, se méfie, s'informe.* Il ne prend pas encore partie pour ou contre le métro que l'EPALE propose et que le groupe de travail créé par le conseil de communauté le 13 mai 1969 a recommandé avec une conviction limitée ; notons d'ailleurs qu'A. Notebart ne faisait pas partie de ce groupe de travail, alors qu'il y aurait eu une certaine logique à ce que le vice-président chargé de l'urbanisme sous Augustin Laurent le demande ».

Selon Bernard Félix toujours (1993 : 117), les nombreux voyages du président Notebart avec Jean-Luc Lagardère, le PDG de Matra, pour aller visiter les systèmes de métro existant à travers le monde resserrèrent les liens entre les deux hommes et contribuèrent beaucoup à renforcer l'intérêt et l'implication d'A. Notebart dans ce projet. A tel point que celui-ci ne laissa bientôt à aucun autre élu le soin de le suivre et construisit des liens très étroits avec le service constitué spécialement pour en assurer la réalisation.

Corollaire de cette implication présidentielle croissante, on retrouve dans ses discours des références de plus en plus nombreuses à un « intérêt communautaire » distinct de celui des communes. Selon son secrétaire général d'alors, l'identification croissante d'A. Notebart à l'institution intercommunale est facilitée par sa concurrence accrue avec les maires des grandes villes et en particulier de Lille :

« –Vous souvenez vous des principaux problèmes auxquels est confrontée la CU quand vous arrivez [en 1971] ?

– Le problème numéro un, c'était la cohésion de la CU par rapport aux communes et aux villes. Plusieurs, beaucoup, tiraient un peu vers leur indépendance. Le président Arthur était un communautaire, un communautaire ! Et ça m'a énormément facilité la tâche. Quand il y avait conflit, quand une ville...avec la ville de Lille, il y a eu des conflits... il choisissait toujours la communauté et l'intérêt général.

[...] Il m'a souvent tenu des propos avec quelques griefs contre tel ou tel maire, qui avaient les dents trop longues, qui tiraient le contingent voirie trop sur eux, etc. Ca se terminait parfois dans des réunions sur le secteur de Roubaix ou de l'autre côté, hélas parfois pour moi, sans aucune conclusion parce qu'ils n'étaient pas d'accord. Moi je crois que c'est au cours de ces contacts...parce que Victor Provo ce n'était pas rien à l'époque. C'était un personnage et un homme très intelligent. [...] Je crois qu'avec tout cela, avec les entretiens avec le président de la CCI, le président Arthur a contracté une culture communautaire indiscutable. Et peut-être que la jalousie qui était traditionnelle avec la ville de Lille a accru cette culture communautaire. Mais les jalousies avec Lille, combien de fois je lui ai dit... la situation de la ville de Lille

²²⁴ Extrait du compte-rendu du conseil du 26/10/1973.

²²⁵ Il est premier adjoint du maire de la commune moyenne d'Annappes qui fusionnera ensuite avec deux autres communes pour former Villeneuve d'Ascq. Il doit sa position de vice-président à son implication dans la réalisation de l'accord amiable entre les grandes et les petites communes. Voir *supra*.

²²⁶ C'est la création du versement transport en 1973 qui changera sensiblement les choses en rendant cette réalisation potentiellement finançable.

²²⁷ Société retenue pour la conception des automatismes.

n'était pas facile. Je pense que les antagonismes qu'il y a eu avec M. Mauroy et d'abord avec son prédécesseur qui tempérait Arthur, je crois que ça a accru dans son esprit la culture communautaire »²²⁸.

Lors des premières années de son mandat, n'ayant pas encore les coudées franches, A. Notebart mobilise le soutien d'autres organismes pour faire prévaloir un point de vue communautaire face aux maires, comme il le précise lors de cette réunion du bureau du 8 mai 1972 :

« Le président précise que lors des examens des POS, la collaboration des deux organismes sera intéressante [CERES²²⁹ et Comité d'expansion] car elle permettra de trouver les moyens de peser ou d'intervenir dans les avis ou propositions des communes tentées de satisfaire des préoccupations locales plutôt que communautaires. M. le président se déclare donc partisan d'une collaboration voire d'une association avec le comité d'expansion et le CERES²³⁰ ».

En 1975, A. Notebart va même jusqu'à revendiquer le transfert d'une partie du pouvoir de police des maires vers la CU, sans trop insister cependant²³¹. S'il ne peut sans risque s'affranchir des contraintes de rôle municipalistes, certaines décisions traduisent certaines velléités nouvelles de défense des intérêts de la CU face aux communes. Ainsi cette décision du bureau du 31 mars 1977 prise à son initiative, imputant les dépenses liées à l'exercice du droit de préemption en matière de voirie aux enveloppes communales, alors qu'elles étaient jusqu'alors supportées par le budget communautaire²³².

Même si elle subit de nombreuses entorses dans les faits, en raisons des contraintes transactionnelles qui pèsent sur le leadership présidentiel, la défense d'un « intérêt communautaire » devient progressivement un discours légitime lors des réunions du conseil, opposé aux élus qui plaident pour la prise en compte des intérêts de leur commune ou refusent un projet communautaire à ce titre. Lors de la séance du conseil du 9 février 1979, A. Notebart répond ainsi, à un élu communiste qui conteste le tracé d'une voie nouvelle, en invoquant la nécessaire autonomie de décision de la CU par rapport aux communes.

« Je voudrais essayer d'expliquer au conseil comment une voie peut figurer sur le plan d'une commune. Elle ne peut y figurer que dans la mesure où elle est inscrite au POS de la CU. Qu'avons-nous fait ? Nous avons mis en révision les POS. *La ville de Faches-Thumesnil n'est pas d'accord sur le tracé et vous dites que si le conseil municipal n'est pas d'accord, il faut en tenir compte. Je vous renvoie tout simplement à des quantités de tracés de voies qui n'ont pas eu l'accord des conseils municipaux* [Il fournit deux exemples]. *Je pourrais continuer, il y en a comme cela beaucoup. Ce n'est pas parce qu'un conseil municipal dit oui que le conseil communautaire dira oui. Le conseil communautaire dit oui dans la mesure où la voie a un caractère communautaire et qu'il a son agrément* ».

Ce discours pro communautaire n'implique pas – loin s'en faut – la disparition des pratiques de compromis en coulisses, mais justifie le rôle de régulateur et d'arbitre qu'entend désormais jouer le président, aidé par ses services.

2. Position politique, dispositions sociales, et investissement institutionnel.

L'implication d'A. Notebart à la tête de la CU doit d'abord être interprétée à l'aune des effets de sa position dans le champ politique local. Maire de la commune moyenne de Lomme, écarté de la succession d'Augustin Laurent à la ville de Lille, il est enclin à s'investir davantage dans un mandat communautaire qui représente un sommet pour sa carrière politique locale, le situant à l'égal des grands maires. Son mandat local lui libère par ailleurs davantage de temps pour se consacrer à ses fonctions communautaires comme en témoigne son premier secrétaire général à la CU :

« Ce n'est pas une critique contre P. Mauroy, mais on ne peut pas avoir dans la tête les mêmes raisonnements quand on a la ville de Lille et la CU, ou quand on a la communauté urbaine et une commune suburbaine qui

²²⁸ Entretien n°98.

²²⁹ Comité d'études régionales, économiques et sociales : structure d'études créée à l'initiative de patrons locaux en lien avec l'université catholique de Lille.

²³⁰ Ces propos favorables à l'affirmation des intérêts communautaires sont possibles dans le cadre du bureau où siègent les élus (vice-présidents) les plus intéressés à l'affirmation de l'institution comme nous le verrons dans notre troisième partie.

²³¹ *La Voix du Nord* du 21/11/1975.

²³² Délibération n°56, compte-rendu du bureau du 31/03/1977.

est certes intéressante, mais ne peut pas se comparer. Je crois que ça a beaucoup joué dans l'essor de la CU le fait que le président Arthur avait ça dans la tête.

– *Vous voulez dire que c'était moins prenant que s'il avait été maire d'une grande ville ?*

– Bien entendu. A. Notebart était tous les jours à la CU. Nous avons travaillé beaucoup, nous nous sommes déplacés beaucoup pour voir ce qui se faisait ailleurs, etc. »²³³.

Par ailleurs, le profil d'A. Notebart, qui est plutôt un obstacle à sa carrière politique dans les arènes nationales²³⁴, lui confère certaines ressources utiles dans l'institution communautaire. Son faible capital culturel²³⁵, qui le marginalise dans les affrontements idéologiques au sein de son parti²³⁶, renforce sa proximité sociologique avec les élus des petites communes souvent peu diplômés, et accrédite son image de maire pragmatique. De nombreux élus ou fonctionnaires rencontrés firent d'ailleurs référence à l'*hexis* corporel et langagier volontiers ouvriériste d'A. Notebart, qui savait en jouer pour séduire ou mettre en confiance les élus des petites communes. Citons une nouvelle fois la description faite par son second secrétaire général, qui résume bien cette connivence sociale :

« [...] Homme du Nord, d'origine modeste, *self-made-man*, jovial et raconteur d'histoires du Nord, il apparaissait sympathique aux maires de ces petites communes qui, souvent retraités ouvriers ou agricoles le ressentaient comme un des leurs, au-delà des étiquettes politiques »²³⁷.

A. Notebart use ainsi volontiers du *ch'timi* (le patois du Nord) lors des réunions et recourt au tutoiement dans ses interactions avec les élus des petites communes²³⁸. Il sait se montrer accessible à leurs revendications et ces derniers lui en savent gré, comme le mentionne son premier secrétaire général :

« – Parfois on a parlé aussi d'une certaine forme de clientélisme à l'égard des petits élus, d'une façon de les considérer, c'est quelque chose que vous ressentiez ?

– Les petits élus, disons les choses comme elles sont, la plupart adoraient le président Notebart. A chaque fois qu'il y avait des trucs, il donnait l'impression d'être du côté des petits élus. Excusez moi, mais là-dessus il savait y faire. [...] Il avait une incontestable côte politique auprès de ceux qu'il appelait les petits maires, et qui est demeurée intacte.

– *Comment peut-on l'expliquer ?*

– Il savait s'intéresser aux petits problèmes. Il n'hésitait pas, un sens unique, une chose qui n'allait pas, un petit différend avec les services, il n'hésitait pas à se faire conduire et à regarder. *Il avait un sens pratique extraordinaire* »²³⁹.

Le « sens pratique » dont parle cet interviewé – c'est-à-dire la capacité d'A. Notebart à s'intéresser aux « petits » problèmes concrets des maires et à ne pas les mépriser – est aussi un *sens pratique* selon l'acception que Pierre Bourdieu a donné à ce terme, c'est-à-dire une forme d'*habitus* incorporé qui se traduit dans les pratiques²⁴⁰. L'*habitus* d'autodidacte d'origine ouvrière d'A. Notebart

²³³ Entretien n°98.

²³⁴ A. Notebart est d'ailleurs peu présent à l'Assemblée nationale si l'on en croît son secrétaire général à la mairie de Lomme pendant vingt ans, devenu ensuite chef de service à la CU : « A. Notebart n'aimait pas son mandat de député. Il était l'un des parlementaires les moins assidus d'après une enquête qu'avait réalisée le journal *l'Express*. Il était rarement à Paris. Je l'avais dans les pattes de 8h à 10h et le soir de 17 à 19h à Lomme. *Le reste du temps, il était ici* [en CU] ».

²³⁵ Rappelons qu'il a quitté l'école à 13 ans après le certificat d'études.

²³⁶ Ses prises de positions sont d'ailleurs souvent iconoclastes au sein de son parti, ce qui lui vaut un certain nombre de rappels à l'ordre ou de sanctions. Il fut ainsi l'un des rares élus socialistes à voter contre l'abolition de la peine de mort à l'Assemblée nationale. Il refusa de voter l'investiture à Laurent Fabius et était connu pour ses positions anti-palestiniennes et pro-américaines. A. Diligent, sénateur-maire de Roubaix de 1983 à 1995 se souvient de ses prises de positions dissonantes : « Notebart était un homme puissant de caractère, intelligent, avec une puissance de travail mais pas très idéaliste. C'est Notebart qui me disait un jour : “Tu as vu ce qu'a fait le président de la République ?”. Il détestait Mitterrand qui avait protesté au sujet de Pasternak. Je lui ai dit : “Pour une fois qu'il fait quelque chose de bien, ton Mitterrand !” Il m'a dit : “Et si les Russes venaient chez nous nous demander des comptes pour bavure judiciaire ?” C'est lui qui m'a dit une fois en souriant : “Une seule solution, les Palestiniens à la mer !”. Un homme de gauche ! » (Entretien n°1).

²³⁷ Entretien n°88.

²³⁸ Ce qui est également systématiquement le cas avec les fonctionnaires.

²³⁹ Entretien n°98.

²⁴⁰ « Les “sujets” sont en réalité des agents agissants et connaissants dotés d'un sens pratique, système acquis de préférences, de principes, de vision et de division (ce que l'on appelle d'ordinaire un goût), de structures cognitives

lui permet en l'occurrence d'adopter des attitudes qui facilitent ses relations avec les élus les moins titrés et accréditent son image d'homme pragmatique attaché à la résolution des problèmes. Il facilite également ses relations avec le personnel ouvrier, majoritaire en CU du fait des compétences transférées. Plusieurs mots de condoléances rédigés par des membres du personnel à l'occasion de son décès insistent sur cette image d'un président accessible et proche, dont on sait qu'elle fait partie des attentes de rôles en milieu ouvrier²⁴¹ :

– « Il est juste que le personnel de la CU te rende un dernier hommage. Tu étais un homme de fidélité et de devoir, un homme de bien. Pendant des années tu as fait corps avec ta ville et avec la communauté. On te doit beaucoup. *Tu préférerais l'action sur le terrain aux artifices parisiens.* Tu nous laisseras un vide immense ».

– « Je suis fier d'avoir connu un *président humain, à l'écoute et à la portée de tous ceux qui servaient sous ses ordres. Adieu Arthur, nous ne pourrions pas oublier ta jovialité, ton accent rocaillieux qui nous faisait sourire* ».

– « A. Notebart, un grand bonhomme, *simple, très près du peuple*, nous laisse orphelin [...] »

– « Je me souviens le jour où il a été réélu, l'ayant croisé dans le couloir, il était tellement heureux qu'il m'a embrassée. Je ne l'oublierai jamais, *c'était un homme très près des gens* [...].

– « Tout a été dit. J'ajouterais cependant qu'Arthur, bien que président, avait toujours un petit mot gentil à votre égard lorsqu'il vous croisait dans le couloir. *Il avait su rester proche de la base.* Or, de tels hommes se font de plus en plus rares »²⁴².

Un représentant syndical et un ancien fonctionnaire communautaire rencontrés dressent le même portrait d'un président soucieux de son personnel et prêt à donner de sa personne pour mettre en scène cette proximité :

« – A. Notebart m'appréciait beaucoup. Nous avons le même caractère de fonceur. [...] *Il n'oubliait pas qu'il était issu de la classe ouvrière. Il y avait un bon équilibre. Il n'oubliait pas les employés et les ouvriers.* [...] Depuis son départ, il n'y a pas eu réellement d'avancées sociales. Les 35 heures c'était déjà en 1983. A. Notebart prenait la température davantage sur le terrain. Désormais c'est davantage une technocratie, tout un aréopage... »²⁴³.

« – Notebart était un entrepreneur, un meneur. Il savait soigner sa popularité auprès des petites gens de manière extraordinaire. Les hommes étaient encore des hommes. Il y avait du clientélisme, c'est vrai, mais il connaissait bien son personnel. Lors du banquet de la CU, il restait jusqu'au bout et poussait la chansonnette. Il y avait une politique sociale très développée »²⁴⁴.

Outre ces éléments de son *habitus* populaire, A. Notebart mobilise également dans ses fonctions présidentielles une très bonne connaissance du territoire communautaire, notamment acquise lorsqu'il exerçait la profession de représentant en vin. Un ancien secrétaire général adjoint rencontré et le maire de Tourcoing dans la *Voix du Nord* insistent tous les deux sur cette bonne connaissance qui lui donnait souvent un « ascendant » sur les maires quand il s'agissait de justifier la réalisation d'un équipement communautaire sur le territoire leur commune :

« – *Comment expliquez-vous l'ascendant d'A. Notebart sur les maires ?*

– Il avait une grande gueule. *Et puis il était craint. Il connaissait extraordinairement bien le terrain de la métropole. Il avait été marchand de vin et il connaissait aussi bien les communes que les maires.* Lors de mon premier contact avec lui, je travaillais un dossier sur la ville de Tourcoing. J'étais incollable. Il commence par me parler en ch'ti mi. Je me mets à lui parler du dossier de Tourcoing et il me demande où se

durables (qui sont pour l'essentiel le produit de structures objectives) et de schèmes d'action qui orientent la perception de la situation et la réponse adaptée. L'*habitus* est cette sorte de sens pratique de ce qui est à faire dans une situation donnée – ce que l'on appelle en sport le sens du jeu, art d'anticiper l'avenir du jeu qui est inscrit en pointillé dans l'état présent du jeu » (Bourdieu 1994 : 45).

²⁴¹ Voir en ce sens les observations de Frédéric Sawicki sur les élus socialistes du Pas-de-Calais (1997) et de Rémi Lefebvre sur les contraintes du rôle de maire à Roubaix (2001).

²⁴² La référence à la posture beaucoup plus distanciée de P. Mauroy à l'égard du personnel est ici implicite. Un haut fonctionnaire à la direction des ressources humaines fait le même constat : « On a eu un changement dans la politique du personnel avec le changement de président. A. Notebart était très proche du personnel. Il disait "bonjour" à tout le monde. Il n'aurait jamais raté une remise de médailles. Il ne délégait ce rôle à personne. A partir du moment où P. Mauroy est arrivé, les choses ont changé. Il ne faisait pas ça à Lille, mais ici, comme c'était au second degré, il s'en fichait. J'ai toujours trouvé que c'était un manque de respect par rapport au personnel. Le président Mauroy, je ne l'ai presque jamais vu. A chaque fois qu'on se voyait, Perrin [le secrétaire général] devait lui rappeler qui j'étais ! » (entretien n°60).

²⁴³ Entretien n°94.

²⁴⁴ Entretien n°83.

située la gare. Je n'ai pas su répondre tout de suite. Il m'a dit de repasser quand je saurais. Il avait un ascendant terrible sur les maires. Il faisait un peu de terrorisme intellectuel. Il pigeait vite et avait une mémoire d'éléphant. C'était une machine de guerre. Il pouvait très rapidement mettre quelqu'un à poil. Il était craint et respecté »²⁴⁵.

« Je retiens de lui une certaine rudesse, c'était quelqu'un de direct. Il était capable de vous prendre à partie la veille et le lendemain de vous mettre la main sur l'épaule. *Il connaissait la CU comme sa poche.* Il pouvait contredire un maire qui réclamait des travaux pour une rue en précisant qu'elle n'était pas prioritaire. C'était quelqu'un doté d'une mémoire extraordinaire »²⁴⁶.

Son engagement presque total dans sa fonction de président contribue par ailleurs à améliorer cette connaissance du territoire et des dossiers intercommunaux, à un moment où de nombreux élus, au contraire, se désengagent et consacrent moins de temps à leur mandat communautaire²⁴⁷. Les témoignages sont nombreux sur son omniprésence physique à la CU. Parmi ceux-ci, celui de son premier secrétaire général :

« C'était un personnage hors du commun. Physiquement d'abord. Je me souviens qu'Eugène Avinée, maire de Loos et ancien pharmacien en chef des hôpitaux disait : "A. Notebart c'est une anomalie médicale !". Cette boutade faisait allusion à la puissance physique de l'homme et surtout à sa boulimique capacité de travail. *Avec lui, on ouvrait encore les dossiers à 9 heures du soir. Si on descendait parfois se rafraîchir au café du Romarin, on n'oubliait pas pour autant les dossiers.* Ils faisaient les frais de la conversation. *Et le lendemain très tôt, il était déjà au travail, déboulant parfois à 7h30 avec d'énormes dossiers dans les bras !* Parfois entre nous, on se disait : "S'il le pouvait, il ferait installer des dortoirs dans l'hôtel de la CU". Mais on savait bien qu'il aurait été le premier à y passer ses nuits ! »²⁴⁸.

Avec la complicité des fonctionnaires, A. Notebart étend ainsi son contrôle direct sur certains secteurs stratégiques de l'institution comme les finances. Durant son deuxième et son troisième mandat (de 1977 à 1989), il exerce même directement cette délégation, comme le rappelle cet ancien directeur du service :

« Notebart était adjoint [*sic*] aux finances. On faisait le budget dans sa cuisine et ensuite on prenait un vin blanc »²⁴⁹.

Plus que sur son expertise technique propre, A. Notebart s'appuie donc sur sa relation étroite avec les hauts fonctionnaires communautaires, suffisante pour interdire l'émergence de contre-projets de la part des autres élus, mais qui ne font pas de lui un « élu-technicien²⁵⁰ » comme le précise d'ailleurs ce directeur-adjoint du service métro :

« -A. Notebart était-il un "élu-technicien" ?

- Non, pas vraiment. Il avait un énorme bon sens et *y allait souvent à l'esbroufe.* Ca n'a rien à voir avec Paul Deffontaine [l'actuel vice-président responsable de la compétence traitement des résidus urbains], qui sait beaucoup de choses. A. Notebart était un politique, mais de terrain. Quelqu'un de très pragmatique, qui aimait le contact avec le terrain, les ouvriers, qui était un peu démagogue avec la presse. *Mais il ne connaissait pas grand-chose aux dossiers techniques. Il avait un peu le profil des anciens tribuns politiques, avec une très grosse personnalité, un mauvais caractère. Il savait vous manipuler une assemblée. Il préparait ses coups dans les coulisses à l'avance.* ».

²⁴⁵ Entretien n°48.

²⁴⁶ J.-P. Balduyck, maire socialiste de Tourcoing dans *La Voix du Nord* du 22/05/2002.

²⁴⁷ Voir *supra*.

²⁴⁸ Dans *La métropole rassemblée* (1998 : 104).

²⁴⁹ Entretien n°42.

²⁵⁰ Soulignons au passage qu'il y aurait probablement grand intérêt à définir plus précisément ce que l'on entend par « compétence technique » des élus, tant les catégories d'« élu technicien » ou de « technotable » (Gaudin 1999) qui ont fleuri ces dernières années pour qualifier certaines transformations du métier politique au niveau local, tendent le plus souvent à assimiler l'expertise technique opposable à celle des fonctionnaires (rares chez les élus) et une culture technique générale issue de l'expérience de gestion (beaucoup plus répandue) qui ne suffit pas la plupart du temps pour concurrencer l'expertise des services même si elle peut faire illusion face aux autres élus.

3. Une mainmise présidentielle sur l'administration intercommunale

Le renforcement des services techniques communautaires a alimenté chez certains auteurs travaillant sur la CU de Lille la thèse de la constitution d'un pouvoir technocratique, qui échapperait au politique et reproduirait au niveau local des normes élaborées au niveau central²⁵¹. *A contrario*, nous voudrions montrer ici que l'affirmation du rôle de l'administration communautaire doit être appréhendée comme un élément constitutif de la formation du *leadership* présidentiel et donc, comme un produit de la configuration politique intercommunale plus que comme un élément qui se développerait contre elle ou de façon autonome. La régulation politique consensuelle de l'institution, parce qu'elle disqualifie les prises de positions partisans, encourage en effet les justifications techniciennes des politiques communautaires. Jean-Yves Nevers observe un processus de technicisation et de « dépolitisation » assez comparable dans l'évolution des politiques municipales à Toulouse, qui coïncide ici avec la gestion de cette dernière par une coalition socialo-centriste :

« Si le système de justification idéologique des pratiques municipales radicales [à Toulouse] était d'ordre éthique, celui des socialistes de l'entre-deux-guerres d'essence politique avec sa référence à l'organisation autonome d'un parti de classe, *celui de la municipalité socialo-centriste fait appel aux valeurs "apolitiques" de la rationalité technocratique : à la morale de probité et d'indépendance du radicalisme, elle oppose la compétence et l'efficacité ; au choix sociétal réformateur du socialisme municipal, elle substitue la one best way de la technocratie gestionnaire* »²⁵².

L'exemple de la CU de Lille permet cependant de relativiser la succession qu'établit cet auteur entre un stade de la technocratie qui succéderait à celui du clientélisme. Pour A. Notebart, la constitution d'une structure technique forte à ses côtés apparaît même comme une condition nécessaire à l'entretien de son système de répartition clientélaire des ressources. Elle lui permet en effet d'asseoir une maîtrise suffisante sur certaines politiques publiques pour en contrôler l'allocation des ressources²⁵³.

La relation étroite et de connivence qui s'établit entre le président et les hauts fonctionnaires de l'institution est fréquemment soulignée en entretien, tant par les élus que par les fonctionnaires. Un ancien cadre communautaire rencontré parle ainsi significativement de « garde rapprochée » pour qualifier la position de ces derniers à cette époque²⁵⁴. D'autres insistent sur les relations directes entre le président et ses fonctionnaires – court-circuitant souvent les différents intermédiaires politiques ou institutionnels – ou encore sur le fait qu'A. Notebart veillait scrupuleusement à garder l'exclusivité de cette relation :

« Quand je suis arrivé ici, le rôle du cabinet était très faible dans la mesure où A. Notebart travaillait en direct avec l'administration »²⁵⁵.

« A. Notebart interdisait les rapports privilégiés entre des chefs de service et certains maires. S'il l'apprenait, il devenait furieux »²⁵⁶.

La volonté d'A. Notebart d'être associé et informé en permanence par son administration transparaît également dans le récit de cet ancien collaborateur :

« J'étais en vacances au mois de juillet et j'étais revenu pour participer à une commission d'appel d'offres. Perrin [Le secrétaire général] m'a appelé en catastrophe pour me dire que l'on avait fait un appel d'offres alors que le président n'était pas d'accord. Quand Arthur était en furie, il soulevait les tables ! *Il voulait que*

²⁵¹ On pense notamment ici à Sylvie Biarez (1986) quand elle avance à propos de la CU de Lille : « Dans le cadre métropolitain, la technique prend nettement le pas sur une gestion de type traditionnel. Cette prédominance permet d'établir des liens privilégiés entre les services déconcentrés de l'État et ceux de la CU. On voit apparaître à côté des élus des techniciens dont les choix orientent le développement de la métropole » (p. 137) ; ou encore plus loin : « En l'absence d'une direction par les conseillers communautaires, la technique s'approprie le champ des négociations et des décisions ; elle remplace le politique » (p. 158).

²⁵² J.-Y. Nevers (1983 : 450)

²⁵³ Pour une approche critique de l'évolutionnisme qui prévaut dans l'appréhension du clientélisme, souvent considéré comme un stade de développement de la démocratie, voir Briquet et Sawicki (1998 : 26).

²⁵⁴ Entretien n°83.

²⁵⁵ Entretien n°86 (directeur de cabinet de P. Mauroy).

²⁵⁶ Entretien n°38.

ses collaborateurs appliquent à la lettre ce qu'il disait. Je lui ai montré la signature qu'il avait apposée sur une feuille et il a dit "Daniel, tu n'auras pas mes félicitations, tu m'as fait signer des conneries !" »²⁵⁷.

Sa forte implication dans la gestion administrative le conduit à empiéter fréquemment sur les prérogatives de son secrétaire général, comme nous le confia d'ailleurs l'assistante de ce dernier :

« Autant M. Clérambeaux [Le secrétaire général jusqu'en 1971] était très organisé, autant M. Bouet faisait confiance aux services. Il lisait tout le courrier et assumait en cas de problèmes mais il ne suivait pas les dossiers. Il faut dire qu'il y avait une implication plus grande du président. *Tout était décidé par A. Notebart, ce qui facilitait la décision* [...] »

– Vous voyiez plus A. Notebart qu'A. Laurent ?

– Ah oui, beaucoup plus ! On n'avait presque aucune relation avec A. Laurent *alors qu'A. Notebart appelait les chefs de services directement*. C'était une source de frustration chez les secrétaires généraux qui se sentaient parfois court-circuités. *Et puis il gérait directement les questions de personnel*. Personne d'autre que lui ne le faisait. Les autres élus avaient des contacts directs avec A. Notebart. Ils savaient que c'était lui qui prenait les décisions »²⁵⁸.

La dernière partie de cet extrait d'entretien souligne à juste titre la position d'interface obligée qu'acquiert A. Notebart aux yeux des élus, dans la mesure où il intervient directement sur la prise en charge des dossiers nonobstant les procédures et le cheminement administratif normal. Cette symbiose avec son administration lui permet également de construire un monopole de l'expertise dans de nombreux domaines et de restreindre les possibilités pour les autres élus de contester, ou même de participer au débat. La réalisation du métro, qui est le domaine réservé par excellence du président et de quelques hauts fonctionnaires, est emblématique de ces effets d'éviction des autres élus. Bernard Félix revient dans son ouvrage sur la clôture des débats caractéristiques de cette politique (1993 : 116) :

« A. Notebart fit procéder à une bonne douzaine de scrutins relatifs aux différents aspects du projet [de métro]. *Le seul reproche que l'on puisse faire à la présentation préparée par les services, c'est qu'il y avait vraiment très peu d'informations préalables et de possibilité de discussion avec les responsables*. Le président Notebart a souvent procédé ainsi. *Sous l'apparence du débat démocratique, il arrachait les décisions à la hussarde, donnant simplement l'illusion d'ouvrir largement le dossier en faisant, au début de la séance du conseil, plancher interminablement quatre ou cinq de ses collaborateurs* ».

Les deux principaux fonctionnaires responsables du service métro ne disent d'ailleurs pas autre chose quand ils reviennent sur le fonctionnement de leur service :

« – J'avais l'habitude de me débrouiller seul. Quand A. Notebart m'avait confié le métro, il souhaitait suivre cela en court-circuitant le secrétaire général. Il ne voulait pas mettre l'administration [classique] là-dedans. *Je rendais des comptes directement à A. Notebart qui me foutait la paix en contrepartie*. Perrin [le secrétaire général] prenait soin de ne pas s'occuper de ce sujet pour ne pas avoir les difficultés. [...] A. Notebart avait une vision très pyramidale des choses. Il me convoquait quand il y avait un problème. Il était le point de passage obligé de la pyramide »²⁵⁹.

« – Le président était assez dictatorial. C'était le seul véritable élu à la CU. Il avait une énorme personnalité. *On le côtoyait d'autant plus que le métro, c'était son affaire. Il n'y avait que lui*. [...] »

– *Était-ce un atout pour vous d'avoir un président comme A. Notebart ?*

– Pour nous, c'était un énorme atout. On gagnait en efficacité. Tout passait par lui. Il était très fort pour obtenir des subventions. C'est incroyable qu'il ait réussi à avoir un métro seul contre tous. Les autres élus étaient très sceptiques »²⁶⁰.

Cette mainmise présidentielle sur l'administration exclut les autres élus de l'appréhension technique des dossiers. Ces derniers semblent dès lors bien démunis pour contredire les arguments d'autorité d'A. Notebart. C'est le cas par exemple lors de ce débat du conseil du 4 février 1977 où les élus furent appelés à se prononcer sur les modalités de financement de la première ligne de métro. Un conseiller municipal de Tourcoing intervient pour exprimer ses doutes et les limites des éléments dont il dispose :

« Pour prendre des exemples dans notre passé historique, nous avons peur d'être à la fois Thiers qui disait que le train n'avait aucun avenir et de financer le canal de Panama. *Nous n'avons pour nous décider, que,*

²⁵⁷ *Ibidem*.

²⁵⁸ Entretien n°66.

²⁵⁹ Entretien n°71.

²⁶⁰ Entretien n°44.

d'une part, votre enthousiasme et d'autre part, les rapports techniques dont on se demande si on ne peut pas tout dire avec des chiffres »²⁶¹.

Il votera cependant en faveur de la délibération proposée, comme tous les conseillers présents, sauf un²⁶². Tout se passe donc comme si, faute d'éléments pour prendre position ou défendre une position alternative, la plupart des conseillers communautaires préféreraient s'en remettre à l'expertise présumée du président, comme ce représentant du groupe de droite exprimant tout haut son désarroi devant la complexité des questions abordées et reconnaissant à demi-mot les limites de sa compétence :

« M. le Président, nous en avons discuté avec notre groupe [...]. Il faut le reconnaître, les élus sont des gens de bonne volonté qui ne peuvent posséder toutes les compétences permettant de résoudre tous les problèmes qui se posent à la CU. Je citerai l'épuration des eaux, l'incinération, la création d'un musée, la réalisation d'un stade, constructions scolaires, informatique, transports en commun... L'élu doit avoir un avis sur tous ces problèmes et se prononcer. *Il est obligé de faire confiance aux exposés et aux explications qui lui sont présentés et les membres de notre groupe soulignent votre volonté de renseigner au maximum surtout si l'on prend l'exemple du métro. Il y avait un tramway nommé désir, il y aura un métro qui s'appellera Arthur. Nous vous avons entendu, nous avons été et nous restons solidaires de vous-même si nous sommes parfois ébranlés dans nos convictions par des questions pour lesquelles nous ne trouvons pas de réponses.*

[Il fait ensuite référence à quelques interrogations au sein de son groupe quant à la pertinence de la solution du métro par rapport à celle d'un tramway oscillant entre surface et sous-sol]

Les économies réalisées sur le génie civil permettraient assurément d'améliorer les transports publics dans toute la CU et de réaliser ce qui semble être l'objectif prioritaire : la liaison de Lille avec Roubaix-Tourcoing. *Si, après les explications que vous ne manquerez pas de nous donner nous sommes convaincus, nous ne chercherons pas à esquiver la responsabilité de notre appui »²⁶³.*

Plus A. Notebart renforce sa connivence avec les services techniques, plus il semble en mesure d'« en raconter » aux élus et de se construire de la sorte des marges d'autonomie de décision par rapport à eux. Ainsi, les relations d'échange qu'il noue avec ces derniers n'empêchent pas qu'il joue de sa complicité avec les fonctionnaires pour les abuser. Plusieurs de ses collaborateurs nous ont décrit très précisément certaines « parties » de jeu de dupes auxquelles ils participèrent :

« – Il y avait des choses qui étaient assez bizarres. Le maire [socialiste] de Ronchin par exemple voulait avoir un contournement [routier]. Notebart ne s'entendait pas avec le maire. Il me disait : “voilà, je vais recevoir Lainiel, il va encore pleurer de ne pas avoir sa voirie de contournement”. [...] Il m'appelait quand il était avec le maire et il disait : “Knaff écoutez, je ne comprends pas”. Il disait à Lainiel “Tu vois, c'est programmé et c'est lui qui ne le fais pas, c'est pas moi !”. Quand le maire était parti on buvait un coup ensemble. Il ne voulait pas lui faire, il ne voulait pas lui faire ! Pourquoi, je n'en sais rien. Il avait une animosité. Il faut dire que Notebart était viscéralement anti-communiste. Et lui, tous ceux qui avaient fait l'union de la gauche... Donc Lainiel ne l'a jamais eu [son contournement] »²⁶⁴.

« – Je ne devrais pas le dire normalement, mais quand j'étais secrétaire général adjoint aux finances, je faisais un rapport pour le PS, un rapport pour le PC, un rapport pour la droite, un rapport pour Diligent [le maire de Roubaix à partir de 1983] »²⁶⁵.

« – Il y avait des séances de préparation du conseil où il me disait : “Tu argumenteras techniquement que tu es contre la révision du POS, et je lâcherai ensuite »²⁶⁶.

« – A. Notebart, c'était comme ça, il fallait le gérer. Une fois, on faisait une placette, il n'était pas d'accord, il gueulait. Je vais le voir en lui disant qu'on ne pouvait pas dépasser les crédits. [...] Il a finalement accepté notre point de vue et on n'en a plus entendu parler. *Il fallait qu'il trouve un alibi dans l'administration pour faire ses trucs. Il faisait donc du cinéma avec nous par rapport aux autres élus »²⁶⁷.*

²⁶¹ Extrait du compte rendu du conseil du 4/02/1977.

²⁶² Le maire de la commune de Mons-en-Baroeul désavantagé par le changement de tracé.

²⁶³ *Ibidem*.

²⁶⁴ Entretien n°45.

²⁶⁵ Entretien n°38.

²⁶⁶ Entretien n°51.

²⁶⁷ Entretien n°75.

Cette mainmise présidentielle sur l'administration – qui l'apparente à une *bureaucratie patrimoniale* au sens de Max Weber²⁶⁸ – est rendue possible par son influence centrale sur les recrutements et sur les carrières. Elle lui permet de s'assurer d'une fidélité personnelle des fonctionnaires.

« Le recrutement était très clanique. A. Notebart avait la haute main sur le recrutement. C'était un recrutement au *feeling* et il demandait d'abord à ses relations de parti »²⁶⁹.

En entretien, nombreux sont les agents entrés dans l'institution à cette époque qui évoquent la cooptation d'un parent – fonctionnaire ou élu – comme élément décisif. Un chef de service rencontré, entré comme agent technique et qui a franchi en interne les différents grades de la filière résume ce sentiment qui façonne selon lui une « culture » d'institution paradoxale, car un peu honteuse :

« Au départ, et sans aspect péjoratif, *la culture communautaire c'était une sorte de clientélisme. On avait tous été recruté parce qu'on connaissait quelqu'un.* Tout le monde avait l'impression d'avoir été recruté de la même manière. C'est ce qui façonnait le sentiment d'appartenance à l'institution. C'était une sorte de non-dit que tout le monde connaissait »²⁷⁰.

S'il ne peut directement contrôler l'ensemble des recrutements (plus d'une centaine par an en CU), A. Notebart s'investit néanmoins directement dans la gestion du personnel, ne donnant d'ailleurs de délégation à aucun autre élu. Un ancien vice-président rencontré – qui deviendra à partir de 1977 et jusqu'à la fin des années 1990 secrétaire du groupe GADEC – revient sur l'influence présidentielle en la matière, à partir de l'expérience de sa propre impuissance :

« – Le personnel, c'était la compétence propre du président. Pas de discussion. Il n'y avait pas de délibération pour dire on embauche un gars ici, un gars là.

– *Du coup, le recrutement a été assez contrôlé au départ ?*

– En fait, il faut bien dire, et là on entre en politique, *il est bien certain que pour être cadre à la CU, il faut une certaine étiquette.* Un jour A. Notebart avait dit, on ne dépassera pas les 2000 [agents] et là on est à 3 ou 4000. Est-ce que tout est fait mieux qu'avant, je n'en sais rien, mais en tout cas c'est comme ça. Il y a les compétences qui sont les compétences naturelles du président ou celles qui se conservent. Parce qu'il n'est pas obligé de donner des délégations de pouvoir. Et même quand il donne délégation... Moi j'avais les délégations du service de secours et des transports. J'ai du abandonner les transports à regret parce que je commençais à être absent, mon employeur me faisait pister pour savoir si j'étais à la CU ou dans mes agences. J'étais inspecteur des ventes à l'époque. Je ne pouvais pas tout perdre. *Dans les services du secours, je n'avais rien à dire sur l'embauche du personnel. Je n'avais pas le droit de dire "Là il manque un sapeur, ou là il faut un officier...Président".* Qu'est-ce qu'il me restait ? J'avais le droit d'acheter les tuyaux et encore sur un budget général... Ce qui fait qu'en réalité, le vice-président au service de secours, c'est une nullité. C'était de la représentation uniquement. Pour aller au banquet de St-Eloi, ras le bol ! Mais il fallait bien aller de temps en temps inaugurer une échelle ou un truc comme ça »²⁷¹.

L'influence d'A. Notebart sur les recrutements et sur les carrières apparaît également de manière explicite dans les messages de condoléances rédigés par les agents à l'occasion de son décès, dont beaucoup s'apparentent à des reconnaissances de dette à son égard :

– « J'écris sur un tard [*sic*] car j'ai été peinée d'apprendre son décès. [...] C'était un être exceptionnel qui défendait son personnel (de nos jours c'est rare) était proche de sa population (j'ai été Lommoise pendant 20 ans), humain, simple, de bon allant. J'étais en fin de droit avec une charge de famille très lourde et *je peux lui dire un grand merci d'avoir facilité mes entrées à la CUDL après avoir subi un licenciement.* Dommage que d'autres n'ont pas suivi son exemple ».

– « *Je lui dois mon entrée en CU en 1976.* Je lui ai été très reconnaissante. J'ai été attristée d'apprendre son décès car c'était un homme bon et compréhensif. Je présente mes condoléances... »

– « C'est vrai que dans cette boutique un grand nombre de personnes ne peut pas rester insensible au décès d'Arthur. *Beaucoup de membres du personnel sont entrés par la petite porte grâce à lui.* Il était humain et n'a jamais renié d'où il venait. Quand un ouvrier s'élève, il devient "roi". Adieu Arthur et merci pour tout ».

²⁶⁸ Max Weber (1995 : 296) : « La nomination par contrat, par conséquent la sélection ouverte, est essentielle à la bureaucratie moderne. Là où les fonctionnaires non libres (esclaves, ministériels) exercent leurs fonctions dans une structure hiérarchisée avec des compétences objectives, c'est-à-dire dans une sorte de bureaucratie formelle, nous parlerons de "bureaucratie patrimoniale" ».

²⁶⁹ Entretien n°38.

²⁷⁰ Entretien n°54.

²⁷¹ Entretien n°7.

- « C'était un homme juste et droit, à l'écoute des gens. Il aidait et faisait le maximum pour les ouvriers. *Je lui dois ma place ici à la communauté.* Il faudrait que bien d'autres s'en souviennent. Merci Monsieur Notebart ».
- « « Aller à l'idéal et comprendre le réel » était une des phrases de Jaurès qu'Arthur aimait citer. Cette maxime, il a voulu l'appliquer en s'engageant pour sa ville et pour la métropole. Nous lui devons beaucoup et nombre d'anciens de notre maison communautaire peuvent lui dire un grand merci pour leur carrière professionnelle. J'ose espérer qu'ils ne l'ont jamais oublié et qu'ils l'ont accompagné par des actes d'amitié jusqu'à l'automne de sa vie ».
- « Sincères condoléances à toute la famille. [...] Sachez M. Notebart que vous restez à jamais dans le cœur des Lommois mais dans ceux qui travaillent ici (sic), car *beaucoup vous doivent quelque chose* »²⁷².

A. Notebart tient ainsi à siéger lui-même dans la commission administrative paritaire qui entérine ou refuse les propositions de promotion faites par les services²⁷³. S'il recrute des ingénieurs diplômés pour répondre aux besoins d'expertise très pointue de certaines compétences (métro notamment), il facilite également les promotions en interne d'agents recrutés sans diplômes au moment de la création de la CU, s'attachant ainsi la loyauté d'agents qui lui doivent leur carrière²⁷⁴. Sa politique de recrutement oscille ainsi constamment entre le souci de faire appel à des fonctionnaires qualifiés qui lui permettront de renforcer l'autonomie des services communautaires par rapport aux communes, et le souci de profiter pleinement de cette ressource importante que lui confère son poste de président pour asseoir sa position de « patron ». Son ancien directeur de la voirie, retraité depuis peu au moment où nous l'avons rencontré, considère même que les pressions en matière de recrutement s'exerçaient davantage pour les agents subalternes que pour les ingénieurs :

« - Et vous aviez les mains libres pour recruter? Il n'y avait pas trop de pressions ?

- Non, jamais. Alors ça je vais être clair : Avec Augustin Laurent, les trois ans où il était là je n'avais pratiquement pas de recrutement. Avec Notebart, c'était un homme assez direct. Il me disait « Tu peux recruter ». *Je n'ai jamais subi d'influence pour recruter soit du personnel administratif, soit du personnel technique ingénieur ou technicien, une pression politique pour recruter, jamais. Par contre, les ouvriers oui. Les ouvriers, les agents de bureau, là oui. Là il m'appelait directement.* [...] Pour moi, ça ne se jouait que sur le petit personnel. Par contre quand je recrutais un technicien ou trois techniciens, un ingénieur, je lui disais : « Voilà il y a plusieurs candidats », je lui expliquais pourquoi j'avais choisi celui là. Il me dit : « Si ça marche, tant mieux, si ça marche pas tu me le dis, mais si jamais ça ne marche pas et que tu ne me le dis pas, c'est pour ta pomme. Moi, je ne veux pas en entendre parler. Et donc, quand je te demanderai quelque chose, je tiens à ce que ce soit fait ».

- *Il se rendait compte qu'en terme de compétences ça pouvait être dangereux pour la CU de recruter des gens qui ne seraient pas compétents aux fonctions d'encadrement ?*

- Moi, en ce qui me concerne, et après j'ai été nommé directeur à la voirie, il ne m'a jamais imposé un ingénieur ou un technicien. Par contre, il me disait le nombre de gens que j'étais autorisé à recruter, ça c'est vrai. « Cette année tu n'en auras pas parce que... mais l'année prochaine tu en auras deux ! ». Lui devait aussi recruter parce que c'était en 1973 qu'il avait lancé les POS et le schéma directeur, et donc il avait besoin d'un personnel pour tout ce qui était foncier. C'était énorme »²⁷⁵.

S'il reste difficile d'évaluer la pertinence de ces propos pour le reste de l'administration – tant la sectorisation de l'institution autorise des filières de recrutement très différenciées selon les services – elle montre néanmoins la pluralité des logiques susceptibles de s'affronter en la matière. Prendre la mesure de l'influence d'A. Notebart sur les politiques de recrutement n'implique donc pas d'exclure toute autre considération que clientéliste dans ses choix. Le « patron » le plus influent ne peut passer outre toutes les règles normatives qui s'appliquent au recrutement bureaucratique, comme le critère de la compétence, sans risquer de voir sa légitimité et le fonctionnement de son institution mis en cause²⁷⁶.

²⁷² Messages de condoléances adressées à partir du site intranet de la CUDL. « Livre d'or » ouvert le 7 juin 2002 et consulté le 1^{er} octobre 2002.

²⁷³ Son successeur P. Mauroy y délègue systématiquement son vice-président au personnel.

²⁷⁴ S'il fait les carrières de certains agents, il est aussi capable de les défaire ou de menacer de les défaire quand il se trouve en désaccord avec un fonctionnaire. Un directeur de service témoigne : « J'ai vécu des séances homériques. J'ai déjà pris des dossiers dans la figure, j'ai déjà été licencié plusieurs fois et réembauché dans la journée » (entretien n°38).

²⁷⁵ Entretien n°45.

²⁷⁶ C'est également le constat de S. Dion (1986 : 53-54) au sujet du recrutement du personnel dans les cinq communes qu'il étudie au début des années 1980, marqué selon lui par un clientélisme plus fort sur le personnel subalterne, assimilable selon l'auteur à une sorte de « patronage ».

B. Les règles pragmatiques du leadership présidentiel

F.-G. Bailey, dans son ouvrage désormais classique (1971), distingue les *règles normatives* – celles que les acteurs politiques disent suivre pour se conformer aux normes socialement légitimes du comportement politique – des *règles pragmatiques* – ce qu'ils font en réalité pour gagner ou conserver leurs positions, quitte à transgresser discrètement ces mêmes règles normatives²⁷⁷. Il invite les chercheurs à découvrir les secondes et à comprendre leur articulation complexe avec les premières. Le *leadership* politique d'A. Notebart se prête particulièrement bien à une analyse en ces termes, tant sa face publique s'accompagne de toute une machinerie des coulisses, grâce à laquelle le président – se comportant ainsi un peu à la manière des « bosses » américains²⁷⁸ – accumule des ressources afin d'entretenir des « équipes contractuelles ».

Nous reviendrons donc dans cette sous-section sur l'économie pratique du *leadership* d'A. Notebart et sur son usage transactionnel des politiques publiques communautaires. Celui-ci conforte son autorité personnelle en se plaçant progressivement au centre d'un vaste système de répartition des ressources intercommunales de type clientéliste²⁷⁹ qui prend la place du mécanisme de répartition proportionnelle des dépouilles sans autorité centralisée qui prévalait jusqu'alors. Nous montrerons ensuite comment le développement de ces échanges politiques interpersonnels parasite la structuration partisane de l'assemblée et entretient un « équilibre des tensions » (Elias 1985 [1974]) favorable à l'instauration d'un *leadership* présidentiel centralisé.

Il apparaît que le système clientélaire présidentiel ne peut fonctionner que dans la mesure où le renforcement constaté de l'administration communautaire ne s'accompagne pas de sa bureaucratisation (au sens « légal-rationnel » de Max Weber d'une impersonnalisation/codification des procédures), qui aurait pour effet de réduire ses marges de manœuvre et ses capacités d'arbitrage personnalisé.

On ne peut par ailleurs évoquer l'économie du *leadership* politique d'A. Notebart sans sortir du cadre organisationnel intercommunal et aborder les transactions avec des entrepreneurs régionaux – maintes fois évoquées en entretien – qui semblent le caractériser. Au-delà du registre dénonciateur ou normatif qui caractérise les entreprises morales sur le sujet (François et Neveu 1999), nous essaierons de comprendre le sens institutionnel de ces pratiques illicites qui renseignent sur l'enracinement du *leadership* d'A. Notebart dans la société locale. Les marchés publics de la CU représentent en effet des enjeux financiers considérables qui permettent à celui qui en contrôle l'attribution de tisser des liens d'interdépendance avec des acteurs économiques locaux et de glaner des ressources officielles pour sa propre entreprise politique. Si l'on en croit les nombreux témoignages en ce sens, cette dimension occultée du *leadership* d'A. Notebart est pourtant indissociable de ses modalités d'exercice et d'entretien.

1. Le développement des transactions interpersonnelles et clientélares entre le président et les maires

Presque tous les élus ou les fonctionnaires rencontrés qui ont connu la présidence Notebart emploient spontanément le terme « clientélisme » pour la définir, tantôt pour évoquer sa politique de recrutement, tantôt pour qualifier ses relations avec les maires, notamment des petites communes.

²⁷⁷ « La politique possède donc un visage public (les règles normatives) et une sagesse privée (les règles pragmatiques). Je m'intéresse moins aux idéaux, aux objectifs et aux normes que les gens établissent eux-mêmes dans le domaine des affaires publiques, qu'à la façon dont ils s'organisent pour gagner. Cela ne veut pas dire que je ne parlerai que de la façon dont les individus se mettent en avant : ce sont les tactiques qui m'intéressent et en gros on utilise les mêmes tactiques, qu'il s'agisse de mettre en avant un principe ou un individu » (Bailey 1971 : 17).

²⁷⁸ Sur le « bossisme » comme système de domination politique fondé sur l'accumulation partisane de ressources, voir par exemple l'article de Philippe Dressayre (1980) sur les « machines » à Rochester. A la différence cependant du bossisme, la concentration de ressources clientélares par A. Notebart passe par l'institution qu'il dirige plus que par son parti. Sur cette spécificité du clientélisme en France, voir Sawicki (1998).

²⁷⁹ Le clientélisme est entendu ici comme « un système d'échanges interpersonnels non marchands de biens et de services échappant à tout encadrement juridique entre agents de ressources inégales », pour reprendre la définition proposée par J.-L. Briquet et F. Sawicki (1998 : 2).

Si les relations d'A. Notebart avec ces élus s'apparentent effectivement pour beaucoup à un rapport de clientèle entre un patron et ses clients (Médard 1976), cet unanimité dans le jugement des acteurs doit beaucoup aux conditions de l'arrivée conflictuelle de P. Mauroy à la tête de la CU en 1989. Soutenue par les maires des grandes villes, cette dernière est alors justifiée par une volonté de rompre avec le mandat précédent, présenté comme trop favorable aux petites communes. La thèse du « système clientéliste » d'A. Notebart – si elle est loin d'être infondée – est donc également largement relayée par les vainqueurs de 1989²⁸⁰. Il faut préciser que lors de son dernier mandat, A. Notebart finira par s'aliéner l'essentiel de ses soutiens, même parmi ses « clients » des petites communes, ce qui implique de ne pas s'en tenir à un modèle clientéliste immuable pour comprendre l'évolution de sa façon de gouverner²⁸¹.

Il n'est cependant pas contestable qu'A. Notebart use de son contrôle croissant sur l'allocation des ressources communautaires pour construire et entretenir des allégeances personnelles. Bernard Roman, vice-président socialiste représentant la ville de Lille en CU à partir de 1983, décrit ce processus de « fidélisation » des petites maires :

« A. Notebart avait une politique très ambitieuse et très volontariste sur un certain nombre de chantiers, le plus évident c'était le métro, et en même temps il faisait vivre la CU sur un rythme qui était inférieur à ses capacités. Et donc il avait la capacité, comme il n'avait pas de vice-président aux finances – ça traduisait tout à fait le rôle qu'il jouait – il répondait lui-même à des demandes de ZAC, de voirie, à des aménagements de places, à des demandes de raccordement à l'égout... il utilisait les compétences nouvelles de la CU comme un lien de fidélité qu'il fixait avec chacun des maires. Et quand nous avons voulu mettre fin à son mandat de Président, il était persuadé que ces liens de fidélité lui permettraient de tenir le choc face à P. Mauroy »²⁸².

Deux anciens fonctionnaires communautaires parlent d'« achats de voix » pour qualifier le marchandage des soutiens auquel se livre le président :

– « On assistait aux débats d'assemblée qui étaient des morceaux de bravoure mais tout se faisait en amont, les gros débats avec les petites communes, le versant nord-est... A. Notebart savait acheter les voix de sa majorité »²⁸³.

– « A. Notebart s'appuyait sur le marais des petites communes. Il les achetait et les impressionnait par sa connaissance de la CU. Il connaissait chaque commune mieux que les maires. Il les subjuguait et s'assurait leur bienveillance par de petites opérations »²⁸⁴.

Un fonctionnaire communautaire, qui fut son principal collaborateur en mairie de Lomme avant de venir en CU, décrit le pouvoir discrétionnaire d'A. Notebart sur l'attribution de certains crédits, marginaux dans le budget communautaire total, mais importants du point de vue de l'entretien de sa légitimité politique transactionnelle²⁸⁵ :

²⁸⁰ Au point de faire partie de l'« histoire officielle » de l'institution telle qu'elle est livrée dans l'ouvrage autoproduit *La métropole rassemblée* (1998 : 102-103) : « Le président [Notebart] est assez habile pour s'aménager, personnellement, une majorité que son parti n'a jamais eu dans l'assemblée communautaire. Pour s'attirer les bonnes grâces des maires – et donc leurs suffrages – il instaure un système de répartition des crédits de voirie où les plus petites ne sont pas les moins bien loties. Et comme la CUDL s'en tient à son rôle d'investisseur public tous azimuts, on ne doit pas s'étonner que l'action du président Notebart ait rassemblé la plupart du temps des majorités confortables ».

²⁸¹ Nous reviendrons beaucoup plus longuement sur la défaite de 1989 et le processus de délégitimation politique d'A. Notebart dans le prochain chapitre.

²⁸² Entretien n°13.

²⁸³ Entretien n°83.

²⁸⁴ Entretien n°95.

²⁸⁵ Nous rejoignons ici les remarques de Jacques Lagroye (2002 : 58) sur le rôle des échanges clientélistes dans la stabilisation/routinisation des configurations de leadership charismatique : « On ne saurait méconnaître la part essentielle que prennent les pratiques clientélistes dans la routinisation du charisme. Comme Weber l'a noté, sans toutefois consacrer une analyse approfondie à cette question, le charisme est compatible – même s'il ne s'y résume pas ni ne se confond avec lui – avec l'attachement que l'entourage du leader lui témoigne du fait des avantages qu'il procure à ses fidèles (postes, titres, promotions individuelles, prébendes). C'est du côté de cet attachement, qui mêle étroitement intérêts et admiration, mercenariat et fidélité, qu'il faut sans doute chercher les fondements d'une routinisation du charisme lorsque le doute commence à miner les croyances et que s'épuise la capacité du chef à démontrer ses qualités extraordinaires ». Nous avons vu dans la section précédente que l'attachement des élus des petites communes à A. Notebart était d'abord lié à ses propriétés sociales et politiques rassurantes, avant de se transformer en rapport de clientèle.

« Quand un maire arrivait à la CU et qu'A. Notebart avait envie de l'aider, ça se faisait. Quand il fallait le faire hors enveloppe, ça se faisait aussi. J'ai eu des routes à Lomme alors qu'il n'y avait plus d'enveloppe. C'était considéré comme des "grands projets" communautaires. "Je te fais ta route mais tu ne m'oublies pas" ensuite. *C'était du marchandage*. Aujourd'hui, ce serait une rupture de légalité. Ce n'est plus aussi simple que ça. On savait que ce n'était pas toujours juste mais *c'était le fait du prince* »²⁸⁶.

C'est la possibilité même de ce « fait du prince » qui disqualifie les explications du renforcement de la CU en terme de technocratisation²⁸⁷. Si l'administration intercommunale accroît effectivement son expertise propre, elle reste souvent dépendante des arbitrages d'A. Notebart, notamment dans des domaines décisifs dans ses relations avec les maires des petites communes comme la voirie. Un ingénieur de ce service et l'assistante de plusieurs secrétaires généraux expriment cette situation sans ambages :

– « A. Notebart, c'était lui le patron, point ! *Les élus devaient passer par lui*, c'était un système clientéliste. [...] Avec A. Notebart, il fallait avoir l'aval sur tout. Il ne se trompait pas ou rarement. Il signalait "oui" ou "non" sur les projets qu'on lui présentait et on avait intérêt à garder le papier après »²⁸⁸.

– « A. Notebart recevait directement les élus des petites communes. Et quand il avait décidé quelque chose pour elles, il fallait l'exécuter »²⁸⁹.

Pierre Defives, co-fondateur du groupe GADEC et ancien vice-président dont nous avons déjà eu l'occasion de parler, décrit également ce mécanisme de troc politique. Son point de vue est d'autant plus intéressant qu'il émane de celui qui fut le responsable administratif du groupe des petites communes de 1977²⁹⁰ à la fin des années 1990 :

« – *Comment A. Notebart a-t-il réussi à rester aussi longtemps président alors que son attitude centralisatrice et autoritaire était contestée ?*

– Il l'a été grâce au parti qui le désignait et grâce à l'apport des petites communes. Aussi bête que cela puisse paraître, les petites communes votaient Notebart. *Elles votaient Notebart parce que quand un maire avait un problème, il allait trouver Notebart, il disait : "J'ai une rue là, etc.". Notebart répondait "T'en fais pas", il appelait quelqu'un et lui disait "Te feras c'te rue là !".* Mais à la fin, il est devenu de plus en plus acariâtre et les petites communes ne l'ont plus suivi. Il a perdu la communauté, parce qu'il a perdu les petites communes²⁹¹. L'important dans les petites communes, c'est la voirie. Ils allaient voir le directeur qui leur répondait : « Monsieur le maire, je n'ai pas de budget, essayez de voir Notebart ». Celui-ci disait « Qu'est-ce que c'est que tu veux ? ». Et ça s'arrangeait. *Alors il a rendu beaucoup de services aux petites communes, et c'est comme ça qu'il les a conservées.*

– *Finalement, son emprise sur les services lui permettait d'exercer le « fait du Prince » ?*

– Exactement. Vis-à-vis des services, il était le patron, on n'avait qu'à lui obéir, et vis à vis de son parti, il avait suffisamment la côte pour être élu. Pour les petites communes, c'était le fait du Prince. *Quelqu'un qui avait sa fille ou son gendre qui était chômeur, il lui trouvait toujours une place. C'est comme ça qu'on augmentait le personnel* ».

Le président de la CU se rend donc progressivement incontournable dans l'attribution des crédits qui ne ressortissent pas des enveloppes municipales. Il ne déroge donc pas au cadre institutionnalisé de répartition proportionnelle des crédits mais développe à *la marge* de nouvelles capacités d'influence. Les négociations sur l'attribution de ces crédits discrétionnaires se déroulent en coulisses et sous forme d'interactions informelles, à l'abri des regards réprobateurs extérieurs et des récriminations éventuelles des élus non concernés. Comme tout patron dans une relation de clientèle, A. Notebart cherche à personnaliser au maximum sa relation avec ses clients et à éviter la transformation de ses faveurs en norme impersonnelle, qui ferait baisser le prix de son intervention. Un fonctionnaire du service de l'urbanisme décrit ainsi la propension du président à sortir ses transactions avec les maires du cadre de l'assemblée :

²⁸⁶ Entretien n°47.

²⁸⁷ Voir *supra*.

²⁸⁸ Entretien n°75.

²⁸⁹ Entretien n°66.

²⁹⁰ Il est alors défait aux élections municipales de Villeneuve d'Ascq par une liste d'union de la gauche et devient secrétaire du groupe GADEC, faute de mandat électif.

²⁹¹ Nous développerons ce point dans le prochain chapitre.

« A. Notebart avait une capacité de visionnaire avec un tempérament. Ce n'était pas le consensus actuel de P. Mauroy. Il disait [aux autres élus] : "C'est moi qui décide. S'il y a un problème, tu évites de le dire en conseil. Tu viens me voir" »²⁹².

Deux autres fonctionnaires, un ingénieur et un ancien secrétaire général, insistent également sur le caractère informel de ces échanges avec les maires :

– « A. Notebart recherchait moins le consensus [que P. Mauroy]. Il prenait plus de temps pour la procédure de décision mais quand c'était lancé, il n'y avait plus de discussion. Les maires avaient moins d'influence que maintenant, ou alors une influence plus cachée, moins réglementée »²⁹³.

– « A. Notebart savait rencontrer de façon informelle et à de nombreuses reprises les maires des petites communes pour leur donner un traitement préférentiel dans le domaine des réalisations de la voirie, de l'eau, de l'assainissement »²⁹⁴.

Si l'une des conditions de possibilité de la transaction clientélaire est sa discrétion, l'un des facteurs de son efficacité politique pour le patron est au contraire la publicité des prises de position de ses clients. Le vote secret favorise en effet l'autonomie du client, dans la mesure où ce dernier peut toujours se libérer de l'engagement moral contracté informellement auprès du patron. Pour s'assurer de la loyauté des élus vassalisés et éviter les dissidences de dernière minute, A. Notebart fait adopter lors de la séance du conseil du 9 juin 1977 une modification importante du règlement de l'assemblée, qui ne peut se comprendre que dans le cadre de la construction en cours d'une configuration politique de type clientélaire. Le vote public est rendu automatique s'il est demandé par un seul des conseillers, ce changement rendant impossible le recours au vote secret. La justification qu'il apporte à cette modification trahit presque son objectif implicite :

« A l'évidence c'est une procédure que toute assemblée élue se doit d'accepter. Sous le couvert de votes à bulletins secrets, il est toujours facile de prétendre avoir été dans ceux qui ont été pour ou contre. Pourtant, à un moment donné, en tant qu'homme public, *il est bon de savoir qui a été pour ou contre* »²⁹⁵.

Ainsi, en construisant des liens interpersonnels avec les élus – classiquement légitimés de façon normative par le registre de l'amitié ou de la loyauté privée (Briquet 1999) – et en faisant prévaloir une logique de structuration territoriale plus que partisane de l'assemblée, A. Notebart perturbe la lisibilité des rapports de force et des majorités, à son plus grand profit.

2. Le brouillage des lignes de clivage partisans et des allégeances

Plus que le parti socialiste, c'est A. Notebart qui a la haute main sur la distribution d'un certain nombre de ressources intercommunales²⁹⁶. Sa position lui permet de construire des rapports de clientèle avec des maires de tous les groupes politiques de l'assemblée et de se construire une majorité qui dépasse largement les rangs de sa formation politique et de ses alliés habituels.

Dans un premier temps, la configuration politique héritée de son prédécesseur – qui prend la forme d'une large coalition – prescrit une certaine distanciation présidentielle à l'égard d'affiliations ou de positionnements partisans trop marqués, qui pourraient rebuter certains de ses soutiens. Dans un second temps, à partir du moment où il accroît son contrôle personnel sur l'allocation d'un certain nombre de ressources de politiques publiques, le président Notebart consolide sa position centrale dans cette configuration politique transpartisane, en construisant des rapports de dépendance interpersonnels avec bon nombre d'élus²⁹⁷. D'une configuration *collégiale* éclatée, on passe insensiblement à une architecture dont A. Notebart devient la clef de voûte, point d'aboutissement

²⁹² Entretien n°68.

²⁹³ Entretien n°92.

²⁹⁴ Entretien n°88.

²⁹⁵ Extrait du compte-rendu du conseil du 9/06/1977.

²⁹⁶ Voir en ce sens les remarques de Frédéric Sawicki (1998) sur la faiblesse des ressources du clientélisme partisan en France et la prééminence d'un clientélisme d'élus locaux, à partir des ressources des institutions qu'ils contrôlent.

²⁹⁷ C'est en ce sens, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, qu' A. Notebart accueille avec une certaine réticence la large victoire électorale des listes d'union de la gauche dans l'agglomération lilloise en 1977, victoire qui semble d'abord susceptible de perturber sensiblement la configuration politique intercommunale en y réintroduisant une logique majoritaire et en réaffirmant la dépendance partisane de la légitimité présidentielle.

et de neutralisation des forces en présence. Si l'on nous permet de filer la métaphore, on dira qu'il se produit en CU une évolution configurationnelle qui à quelque chose d'un tournant gothique.

René Vandierendonck, collaborateur puis successeur d'A. Diligent à la mairie de Roubaix, qui participera directement au renversement d'A. Notebart en 1989, insiste cependant sur la labilité de la majorité présidentielle, dont les contours varient au gré des marchandages. Il revient au passage sur l'atout que représente pour le président sa connaissance précise du territoire communautaire :

« – Pour finir sur la période précédente, comment expliquer que le règne d'A. Notebart ait duré si longtemps ? Qu'est ce qui explique que la « charte des grands maires²⁹⁸ » intervienne si tard ?

– Parce qu'il n'y avait pas de stratégie de projet ni d'évaluation. Donc A. Notebart avait un art consommé d'acheter les voix. *Combien de fois vous avez eu ici des gens se réconcilier [sic] parce que "Allez OK, je te refais ta place, ton trottoir". Ca a marché comme ça très longtemps sur une logique très clientéliste. Il avait une majorité qui ne recouvrait pas exactement les clivages gauche/droite. L'appoint dont il avait besoin, notamment au sein du GADEC, il le trouvait sur du marchandage. Un savant dosage de convivialité et de terreur qui a toujours été son art. Tribun hors pair et en même temps connaisseur... Vous qui parlez de gens qui connaissaient la communauté, Notebart connaissait la communauté, plus qu'aucun président, enfin plus que beaucoup ici, je ne veux pas être péjoratif mais il savait au m² près, quand vous parliez d'un village reculé, vous dire "Ben oui, la plaque d'égouts, à tel carrefour, à tel endroit, il faudra faire quelque chose". Tribun et parfait connaisseur techniquement ».*

Illustration de la déconnexion entre majorité présidentielle et clivages partisans, le soutien permanent apporté par le groupe politique rassemblant les élus de droite à A. Notebart entre 1971 et 1989²⁹⁹. Il vote ainsi tous les budgets de 1971 à 1983 et se prononce à l'unanimité pour le métro, à un moment où Norbert Ségard – adversaire du maire socialiste de Lille à l'élection municipale de 1977 – essaye pourtant de faire de la critique de cet équipement un élément phare de sa campagne. Chantal Bécot (1996 : 231) observe une situation assez comparable – mais inversée du point de vue des positions des forces partisans en présence – dans la CU de Bordeaux à la même époque, autour de Jacques Chaban-Delmas :

« J.-C. Delmas a imposé ses règles politiques à l'ensemble des élus de l'agglomération, favorisant ainsi le dépassement des oppositions partisans et la conclusion d'accords interpersonnels. [...] En contrepartie, il proposait aux acteurs acceptant ces principes la garantie de la réduction des incertitudes électorales. C'est ce qui explique la longévité des barons intermédiaires appartenant au parti socialiste³⁰⁰ ».

On l'a déjà dit, le président Notebart profite également de la crainte des maires des petites communes de voir se renforcer la domination des grandes villes à leur détriment. Ainsi, cette exploitation des antagonismes qui semble caractériser son leadership politique n'est pas sans rappeler les remarques de Norbert Elias (1985 [1974] : 133) sur l'entretien des tensions comme mode de gouvernement au sein de la cour du roi Louis XIV :

« Inutile de préciser que les tensions et dissensions revêtaient une importance particulière dans le cadre de cette surveillance générale et que le roi, préoccupé de conserver et de consolider son pouvoir, en tirait souvent profit. *Le maintien des tensions était pour lui une question vitale* ; la perspective d'une entente parfaite entre ses sujets constituait une menace pour son existence même ».

Ce travail politique de construction d'allégeances personnelles, en venant concurrencer les disciplines partisans, rend plus difficile la constitution d'une opposition ou d'une majorité présidentielle alternative. Le soutien apporté par certains conseillers communautaires à A. Notebart, quitte à passer outre les consignes de leur groupe, rend très délicate l'appréhension/anticipation des rapports de force au sein de l'assemblée.

Sa réélection à la tête de la CU en 1983, alors que le parti socialiste et le parti communiste étaient largement minoritaires en sièges³⁰¹, illustre et concrétise ce travail politique de redéfinition des clivages. A. Notebart se trouve en effet élu grâce à des voix issues de la droite et du GADEC, alors même qu'un maire d'une petite commune adhérent du GADEC et soutenu officiellement par

²⁹⁸ Accord politique entre les opposants d'A. Notebart qui scelle sa défaite. Nous reviendrons sur cet accord dans le prochain chapitre.

²⁹⁹ Les élus de droite continueront de soutenir le président Notebart à un moment où son groupe politique, le parti socialiste, s'opposera à lui.

³⁰⁰ On retrouve ici les grands traits de l'analyse de Jacques Lagroye (1973).

³⁰¹ Nous reviendrons plus longuement sur les conditions de cette victoire dans le prochain chapitre.

les appareils partisans de droite s'était présenté contre lui. Il bénéficia également du retrait de dernière minute de la candidature longtemps annoncée d'A. Diligent, alors maire centre démocrate de Roubaix. Les raisons que ce dernier avance pour expliquer son désistement renvoient à l'incertitude des rapports de force et des ralliements évoquée précédemment :

« [...] J'ai manqué de confiance en moi. J'aurai pu prendre la communauté [en 1983³⁰²]. Peut-être... Mais Notebart avait déjà la loge [franc-maçonne], le Florin [nom d'un élu de Tourcoing], il avait le maire de La Madeleine. Il y avait 5 ou 6 noms de la loge, qui avaient donné leur accord, ça le faisait basculer. Dans une réunion, Demonchaux [alors président du groupe GADEC] m'avait dit : "Attention, ça va être très dur". Et comme j'avais d'énormes problèmes avec Roubaix, j'ai eu peur de ne pas aller plus loin, peut-être.

– *Et vous auriez pu avoir la majorité ?*

– *On ne peut jamais savoir.* Théoriquement, il y avait une minorité de gauche mais avec le GADEC, avec les [francs-]maçons... »³⁰³.

Apparaît dans ces propos une référence à l'affiliation franc-maçonne d'A. Notebart, brandie spontanément par plusieurs de nos interlocuteurs, élus ou fonctionnaires, pour expliquer certaines connivences dérogeant aux conditions de proximité partisane. Sans négliger l'institutionnalisation et la consolidation extra-organisationnelle des relations interpersonnelles auxquelles l'appartenance franc-maçonne – comme d'autres – peut participer, il est cependant périlleux de leur attribuer une valeur explicative déterminante et supérieure à d'autres formes de liens entre élus, corporatifs ou partisans par exemples. D'une certaine manière, il nous semble que la récurrence de l'explication indigène franc-maçonne en CU, découle d'abord du caractère inopérant du cadre interprétatif partisan, poussant les acteurs à rechercher dans des relations occultes le principe de prises de positions qui, selon nous, trouvent pourtant leur motivation essentielle dans l'institutionnalisation de relations de clientèle. Que cette relation de dépendance interpersonnelle soit parfois (mais pas toujours) redoublée par une appartenance à une loge maçonnique ne fait pas de cette dernière la variable indépendante explicative de leur soutien³⁰⁴ ou la *summa divisio* de l'arène intercommunale. Les relations maçonniques d'A. Notebart lui seront d'ailleurs d'un piètre secours quand, à partir du milieu des années 1980, sa gestion de l'institution est remise en cause.

3. Une organisation administrative faiblement bureaucratifiée

On a déjà dit combien A. Notebart s'était appuyé sur le renforcement de l'administration intercommunale pour asseoir son *leadership* présidentiel. Il ne faut pourtant pas s'y tromper, ce renforcement est loin de s'accompagner d'une bureaucratisation/rationalisation accrue – au sens d'une plus grande formalisation/codification écrite des procédures de décision. Au contraire, l'autorité présidentielle repose sur sa capacité à favoriser ses clients dans l'attribution de certains crédits. C'est de la sorte qu'A. Notebart acquiert un « charisme bureaucratique » singulier (Bourdieu 2000 : 162-164), fondé sur son aptitude reconnue à déroger à la règle commune :

« Le choix d'ouvrir la possibilité d'une exception à la règle constitue un des moyens les plus communs et les plus efficaces d'acquiescer cette forme particulière de charisme bureaucratique qui s'acquiert en prenant ses distances à l'égard de la définition bureaucratique de la fonction. Le fonctionnaire se constitue en notable doté d'une certaine notoriété dans les limites d'un ressort territorial et d'un groupe d'interconnaissance, en s'assurant un capital social de relations utiles et un capital symbolique de reconnaissance grâce à cette forme tout à fait particulière d'échange dans laquelle la principale "monnaie d'échange" n'est autre chose que l'exception à la règle ou l'accommodement avec le règlement accordés ou offerts, comme un "service" à un usager ou, plus normalement, à un autre notable, agissant au nom de tel ou tel de ses "protégés" ».

³⁰² En 1983, la gauche est minoritaire en CU mais A. Notebart est finalement élu président. Nous reviendrons sur cette élection dans le prochain chapitre.

³⁰³ Entretien n°1.

³⁰⁴ L'appartenance présumée de nombreux hauts fonctionnaires communautaires à une loge maçonnique, sous réserve de vérification, alimente jusqu'à aujourd'hui ces spéculations sur l'importance des « réseaux francs-maçons » à la CU. Trois de mes informateurs m'ont ainsi demandé comment j'intégrais cette grille d'analyse dans mon enquête. Des articles des éditions locales de *L'Express*, qui font de la révélation des « vrais » réseaux du pouvoir local un argument de vente récurrent, ont largement participé à la diffusion de ce décryptage conspirationniste. Voir par exemple les articles : « Lille, les réseaux qui comptent » (7/06/2001) ou encore « La percée de la lumière du Nord » (26/09/2002).

Si la dynamique d'affirmation présidentielle d'A. Notebart n'est donc pas favorable à l'autonomisation administrative et à l'émergence d'une bureaucratie conforme à l'idéaltype wébérien, elle n'en est pas la seule responsable. Les conditions improvisées d'installation de la CU, sur lesquelles nous sommes déjà largement revenues, furent également propices à de nombreux arrangements et accommodements avec les règles bureaucratiques. Comme souvent, ces derniers sont alors justifiés par la recherche d'efficacité, de simplicité ou de rapidité d'exécution. Ainsi, dès le 13 mai 1969, le bureau de la CU décide de relever les seuils autorisés pour passer des marchés de gré à gré et de « confier une délégation générale au président pour le suivi de toutes les questions ayant fait l'objet d'une décision préalable en conseil de CU sur le fond »³⁰⁵. Lors de la séance du conseil qui suit, le premier vice-président chargé des finances justifie cet assouplissement et propose que pour la création d'un CES, une fois la délibération cadre adoptée, « on laisse le soin au bureau et au président de régler l'application du projet ». Il ajoute pour se justifier :

« Ne pensez-vous pas que le moment est venu de rechercher une simplification de notre travail, de réduire la paperasserie à l'intérieur de nos commissions et du conseil de communauté et de hâter l'examen des problèmes par les services de la préfecture avec le système que je viens brièvement d'esquisser devant vous ? »³⁰⁶.

Pour ne donner qu'un autre exemple un peu plus tardif, on peut citer la délibération du bureau du 30 juin 1972 par laquelle ce dernier décide de confier la construction d'une deuxième usine d'incinération à l'entreprise chargée de la réalisation de la première, sans passer d'appel d'offres mais en ajoutant un simple avenant au premier marché³⁰⁷. On pourrait trouver d'autres exemples pour illustrer le rapport relâché aux règles bureaucratiques qui caractérise le fonctionnement de l'administration communautaire dans les années 1970. Le troisième secrétaire général, qui prend son poste en 1979 ne dit d'ailleurs pas autre chose quand on l'interroge sur son impression à son arrivée :

« – Que trouvez vous à votre arrivée dans l'institution ?

– Je trouve une institution nouvelle dans laquelle il y a peu de règles établies sur le plan organisationnel. La structure était assez organisée autour des volontés du président »³⁰⁸.

Les fonctionnaires rencontrés qui ont connu cette période sont nombreux à souligner le contraste avec la situation contemporaine, marquée par un renforcement des contraintes juridiques et par une codification plus grande des procédures, sous l'effet des évolutions du cadre législatif national et des initiatives de rationalisation internes³⁰⁹ :

– « L'environnement juridique aujourd'hui est beaucoup plus contraignant qu'il y a 25 ans. Une paire [de fonctionnaires communautaires] serait mise en examen aujourd'hui ! »³¹⁰.

– « Quand je suis arrivé en CU [en 1971], je pouvais comparer avec la SNCF qui me paraissait une administration très lente et rigide. La CU paraissait très souple au contraire. Il n'y avait pas de doctrine, on avait à la définir. Le fond primait sur la forme. J'ai peur que la CU devienne un peu comme la SNCF, prisonnière de routines. On ne peut pas trouver une réponse à tout dans le guide des procédures. Il sert un peu de parapluie que les gens ouvrent pour dire : "Vous n'avez pas respecté ce qui est écrit". Le risque, c'est que les gens perdent l'intelligence du sens des règles et les appliquent bêtement »³¹¹.

Si pour certaines politiques publiques, comme la voirie, c'est le maintien d'une capacité pour le président d'accorder des passe-droits à ses clients qui fait obstacle à une formalisation/uniformisation plus grande des procédures, pour d'autres politiques, comme la réalisation du métro, c'est l'exigence de rapidité et d'efficacité qui est mise en avant pour justifier l'allègement des procédures juridiques ou délibératives. Un juriste recruté dans les années 1990 au moment de la période de rationalisation décrit un processus de décision très centralisé :

³⁰⁵ Extrait du compte-rendu de la réunion du bureau du 13/05/1969.

³⁰⁶ Extrait du compte-rendu de la réunion du conseil du 13/05/1969.

³⁰⁷ On se souvient que cette délibération a déjà été évoquée par B. Guillemot, directeur général des services et ancien ingénieur d'arrondissement de l'Équipement, qui justifia en partie son arrivée à la CU lors de l'entretien qu'il nous a consacré, par le sentiment qu'il avait éprouvé en échouant à la faire rejeter par la préfecture. Voir **Section 2**.

³⁰⁸ Entretien n°88.

³⁰⁹ Nous reviendrons sur cet aspect important dans le dernier chapitre de la troisième partie.

³¹⁰ Entretien n°97.

³¹¹ Entretien n°65.

« Quand on voit le métro, il n'y a eu qu'une seule délibération-cadre pour tout cela. Ensuite, ça a été laissé à l'initiative des services et du président. J'ai fait faire cinq avenants à partir de 1995. On a fini par tout régulariser *a posteriori*, on ne pouvait pas faire autrement »³¹².

Cette situation est rendue possible par un environnement juridique peu contraignant pour les collectivités locales et par une tolérance du contrôle de légalité, qui s'explique notamment par les connivences informelles nouées entre les fonctionnaires de la préfecture et le personnel ou les élus communautaires. L'assistante de plusieurs secrétaires généraux arrivée à la CU dès 1968 donne des éléments sur ces relations informelles entre la CU et sa « tutelle » :

« – *Quelles étaient les relations de la CU avec la préfecture [dans les premières années] ?*

– Ils étaient tous copains. Dès qu'il y avait un problème, on appelait Melle Lepers ou M. Dutilly. Nos relations étaient très étroites. Maintenant on n'a plus la même façon de régler les choses. A cette époque, quand on avait un problème de personnel, on passait un coup de fil. Nos relations étaient très faciles. Quand ils disaient : "Ca ne va pas passer", on faisait en sorte de modifier la délibération pour que ça passe »³¹³.

A partir du milieu des années 1970, quand s'intensifient les politiques publiques communautaires, un fonctionnaire du contrôle de légalité est même recruté en CU afin d'anticiper et de déjouer les éventuelles remarques de la préfecture. Il revint en entretien sur les raisons de son recrutement et certaines difficultés pour s'adapter à son nouveau poste :

« – Quand je ne jugeais que de l'opportunité juridique [au service du contrôle de légalité à la préfecture], il me manquait quelque chose. Par contre, j'en ai bavé pendant deux ans. Le Président était très fort. A. Notebart était un personnage très dur, mais très pragmatique, très "terrain". Les choix étaient "drivés" par cet homme uniquement *et il fallait habiller ses décisions pour que ça passe au contrôle de légalité. Ça a été un peu dur au départ en tant qu'ancien technicien de l'Etat...* Au départ, les dossiers vous reviennent de la part du président, vous vous y opposez et puis vous finissez par vous dire que ce n'est pas si con que ça. [...]

– *Votre recrutement était lié à votre connaissance du contrôle de légalité ?*

– Oui. C'était très intéressant pour eux. J'avais un réseau de connaissance, je savais anticiper un montage juridique pour qu'il soit reçu favorablement et puis je connaissais la logique de mes anciens collègues »³¹⁴.

Si l'absence d'une bureaucratie de type légal-rationnel ne signifie pas nécessairement pratiques illicites, plusieurs éléments laissent cependant penser que le fonctionnement de la CU de cette époque se caractérise également par les relations collusives entre le président, certains hauts fonctionnaires et les grandes entreprises régionales, avec pour enjeu la transgression des normes juridiques sur l'attribution des marchés publics. S'il n'est pas dans notre intention de porter un regard de type normatif – et encore moins judiciaire – sur ces pratiques, on peut néanmoins en tirer certains enseignements quant à l'évolution de l'institution. Il nous semble en effet qu'elles traduisent d'abord la privatisation/patrimonialisation présidentielle de certaines ressources communautaires. Elles montrent ensuite que l'enjeu du contrôle des ressources intercommunales ne concerne pas exclusivement les élus ou les fonctionnaires mais également des acteurs externes, impliqués à ce titre dans la construction et l'entretien du leadership présidentiel. La mainmise d'A. Notebart sur ces ressources lui permet en effet de nouer des liens avec des entrepreneurs locaux ou de contribuer au financement de son parti, ce qui n'est pas sans incidences sur sa propre position au sein de ce dernier. Enfin, elles révèlent de façon extrême l'autonomisation politique de la CU par rapport au contrôle de légalité, incapable de s'opposer à ces pratiques illicites.

4. La trame intercommunale : analyse de l'institution par son « linge sale »

Si les relations entre le président d'une institution locale et des chefs d'entreprises de son territoire ont une face publique – largement mise en scène dans les forums de la « gouvernance locale » –, elles peuvent également avoir une face cachée, impliquant des transactions plus officieuses (Briquet et Sawicki 1998 : 32-36). La croissance rapide du budget et des interventions intercommunales dans les années 1970 accroît sensiblement l'enjeu que représentent ces marchés publics pour les entreprises locales, voire même nationales dans certaines politiques comme

³¹² Entretien n°90.

³¹³ Entretien n°66.

³¹⁴ Entretien n°88.

la réalisation du métro ou la distribution de l'eau³¹⁵. Plusieurs témoignages convergents laissent à penser que leur attribution a été l'occasion pour le président Notebart – en ayant recours à des pratiques assimilables au favoritisme – de développer ou de conforter des liens de dépendance personnelle avec des entrepreneurs locaux et d'obtenir un certain nombre de contreparties en échange de ses interventions. Plutôt que le terme de « corruption », connoté normativement et qualifié pénalement, Frédéric Sawicki (1998 : 223) propose d'utiliser le terme de « rapports politiques marchands » pour qualifier ces échanges entre élus et entrepreneurs. A la différence des relations de clientèle classiques, les conditions de l'échange sont fixées dès le départ. Ajoutons néanmoins que la frontière peut être poreuse entre rapports de clientèle et rapports politiques marchands, tant ses derniers s'inscrivent souvent dans des rapports de complicité préexistants, qu'ils contribuent à renforcer.

A l'instar de la politique du personnel, A. Notebart s'implique directement dans l'attribution des marchés publics et participe aux commissions. Un de ses proches collaborateurs souligne ainsi qu'« aucun appel d'offre n'était signé sans qu'Arthur ne l'ait visé. Il contrôlait tout »³¹⁶. Plusieurs fonctionnaires³¹⁷ ou élus rencontrés décrivent des interventions directes du président lors des commissions d'appel d'offres (CAO), afin d'infléchir le choix préconisé par les services ou de pousser ces derniers à accepter une surestimation du coût prévisionnel favorable aux entreprises. Un haut fonctionnaire communautaire décrit ainsi le déroulement d'une CAO organisée pour attribuer les marchés de gros œuvre du métro et les manœuvres d'un président cherchant à favoriser une entreprise régionale dont l'offre avait été surévaluée au regard des estimations des services :

« Début 1978, il y avait un gros appel d'offres sur le métro, de 100 millions de francs environ. A. Notebart avait essayé de monter une concession privée avec ses copains entrepreneurs. F. Bouygues est intervenu auprès de Chalendon [alors ministre de l'industrie], il était furieux de ne pas être dedans. La concession était plombée. Certains entrepreneurs avaient fait beaucoup d'études et voulaient être indemnisés d'une manière ou d'une autre. Il y avait une dizaine de lots à se répartir et les entreprises s'étaient visiblement entendues pour augmenter leurs prix et récupérer leurs billes comme ça. Je me suis dit : "Si on accepte un dérapage sur les premiers lots, qu'est-ce qui va se passer après ? Je me rends compte assez vite qu'A. Notebart est à la manœuvre. Je me suis dit : "Il a envie de justifier 125MF". De mon côté, j'ai fait une note en disant 100 millions de francs, pas 125. L'EPALE a fourni les tableaux des avant-projets détaillés pour justifier. La commission d'appel d'offres se réunit. Sentant comme les choses allaient se dérouler, je demande à voir le secrétaire général [René Bouet]. Je lui dis que je ne pouvais pas cautionner 125 millions de francs. Je revois Bouet. Rien ne se passe. Je me dis, je ne signerai pas 125 MF. La réunion de la CAO se déroule le jour de mes trente ans, en janvier 1978. A. Notebart nous fait savoir que ça se passe dans son bureau, avec une commission réglementaire mais très réduite : deux élus, le DDE, moi et Bouet. On procède à l'ouverture des plis. Le moins-disant est à 125 MF. A. Notebart dit : "J'avais demandé des tableaux que les services ne m'ont pas fourni. L'EPALE me les a fourni et ils justifient les 125MF". A ce moment là, je demande la parole mais A. Notebart ne veut pas me la donner. Il rougit de colère, je comprends qu'il est furax. Je prends quand même la parole pour dire qu'il se passe quelque chose de grave. Le collègue de la DDE dit : "On pourrait écouter l'avis des services techniques, des maîtres d'œuvre". Le technicien entre et donne les deux estimations à 90 et 100MF. A. Notebart a dû accepter que les dossiers soient remis aux services. Je me suis dit : " Ce sont mes derniers jours à la CU". Je pensais que j'allais être viré. J'ai même eu un rendez-vous avec Bouet pour me faire virer. Il m'a dit qu'A. Notebart ne pensait pas que j'oserais intervenir mais a ajouté qu'il ne lui avait rien dit sur mon avenir. [...] Je n'ai pas revu A. Notebart pendant un mois. Je crois qu'il s'est rendu compte que les ficelles étaient trop grosses et qu'il y avait des risques d'une fuite et d'un article dans le *Canard enchaîné*.

³¹⁵ D'autant plus que les conseillers communautaires ont fait le choix précoce de recourir à des prestataires de service privés dans de nombreux secteurs (voir *supra*). Notons au passage que les motivations illicites qui ont pu localement intervenir dans le choix de privatiser les services urbains en France sont, de façon surprenante au regard des nombreuses affaires qui ont émaillé l'actualité judiciaire des années 1980, totalement absentes des travaux de Dominique Lorrain sur le sujet (1995). Parmi une littérature scientifique peu prolixe sur le sujet de la « délinquance d'affaire » et des pratiques de corruption (notamment au regard de l'abondance journalistique), voir Jean-Louis Briquet et Philippe Garraud (2001).

³¹⁶ Entretien n°38.

³¹⁷ Ces fonctionnaires acceptent souvent de parler de ces pratiques illicites contre la garantie de la préservation de leur anonymat. Signe de l'embarras des proches collaborateurs d'A. Notebart pour évoquer cette période, nous avons dû parfois insister à plusieurs reprises pour obtenir un rendez-vous, et certaines tentatives se sont heurtées à des refus. Une fonctionnaire, qui s'était montrée très réticente à l'idée d'un entretien pour parler de cette période, évoqua néanmoins ses doutes quant aux motivations de l'attribution du marché de la distribution de l'eau à une filiale de la Générale des eaux lors d'un échange informel pendant le pot de départ d'une ancienne collègue à laquelle elle était invitée. Elle avançait ainsi que ce choix « n'avait pas été guidé par des problèmes techniques ou économiques ». Extrait du carnet d'observation, le 20/11/2001.

Il y a eu de nouveau une CAO dans la même configuration. Cette fois-ci, on a déclaré l'appel d'offre infructueux et on l'a relancé pour ne pas perdre de temps. [...] A. Notebart s'est alors rendu compte qu'il y aurait eu une perte en ligne par rapport à ce qu'il attendait de ses amis pour financer son parti ou autre chose. Ensuite, il ne m'a plus jamais embêté avec ça ».

Tous les agents communautaires n'ont cependant pas l'aplomb – probablement en partie surévalué *a posteriori* – ni les ressources personnelles de ce fonctionnaire pour résister aux pressions présidentielles, comme le souligne cet autre fonctionnaire, arrivé à la CU à la fin des années 1970 :

« Il fallait pouvoir lui dire non [à A. Notebart]. J'avais un collègue du service foncier qui ne savait plus dire non et il a fait des conneries à cause de cela »³¹⁸.

D'autant que si l'on en croit d'autres témoignages, des fonctionnaires sont parfois la cible de tentatives de corruption de la part des entreprises. L'une de nos informatrices, proche de la direction générale et présente en CU depuis la fin des années 1970 nous confia ainsi lors d'un échange informel :

« Il y a 15 ans, il y a des gens qui ont fait des choses ici qui iraient en prison si ça se savait. Certains se sont faits construire leur maison par des entreprises... »³¹⁹.

Les autres élus sont parfois confrontés aux arbitrages présidentiels mais sont rarement en situation de les contester. Cet ancien président d'un groupe politique accepte de nous en dire plus sur l'autorité présidentielle sur les marchés publics et la difficulté de contester ses choix, sous réserve que son anonymat soit préservé :

« Lors d'une réunion de présidents de groupe, je demande à A. Notebart pourquoi pour un marché de dépôt de boue on a pris la TRU alors qu'on avait une proposition d'une coopérative agricole du Pévèle. Quelqu'un du groupe [GADEC] me l'avait fait remarquer. J'en parle à Arthur et lui montre la proposition, qui la montre à Perrin. Perrin se lève et va chercher le courrier. Arthur me le montre et me demande : "Tu vois ce qui est écrit là ("Ne pas répondre") ?" C'était son écriture et c'était une réponse suffisante à ses yeux pour que l'on ne pose pas la question. Je savais que c'était lui mais je voulais savoir pourquoi. Après, certains ont dit que c'était parce que mon fils était administrateur de la coopérative que je voulais qu'il soit retenu alors qu'il n'avait aucune rétribution à cela. Arthur avait en réalité un accord avec la TRU dont on ne savait pas tout. Il y avait sûrement des emplois réservés pour les socialistes et quelques RPR, sûrement ».

Outre cet accès privilégié aux emplois des concessionnaires ou des entreprises avantagées, c'est surtout le financement occulte du parti socialiste qui est évoqué comme motif de ce favoritisme dans l'attribution des marchés. Un ancien agent communautaire avance en entretien :

« Quand il y avait des adjudications, on faisait des paris avec les collègues pour savoir qui allait l'avoir. On tombait souvent juste ! Il y a certainement des coûts objectifs qui circulaient dans la nature avant la désignation... Il y avait beaucoup de tentations pour de jeunes fonctionnaires. *A cette époque-là, le financement des partis était monnaie courante, mais on n'en parlait pas du tout dans la presse comme maintenant. Ca se passait dans un petit cercle d'initiés, d'entrepreneurs, d'élus, de fonctionnaires qui se connaissaient tous [...]. C'était un petit cercle de gens, on avait fait la fac ensemble, on se connaissait* ».

Cet objectif implicite apparaît également à demi-mot dans les propos hésitants de cet ingénieur du service voirie, qui dénie l'existence d'un financement occulte des partis politiques tout en rapportant des éléments qui semblent aller dans ce sens :

« Toutes les commissions d'appel d'offres étaient présidées par lui. Toutes, toutes. Pas une qui n'ait été présidée par lui.

– *Et vous vous heurtiez à lui parfois ?*

– (Rires) Euh... pour les travaux de génie civil, oui. Nous on voulait toujours prendre le moins-disant. *Et lui...il raisonnait d'une autre façon...* Il disait je ne veux pas le moins cher parce que quand il y aura un problème de toute façon ils viendront nous demander derrière. Il disait "Guilleminot, vous allez me dire la fourchette et je choisis dedans".

– *C'était aussi à l'époque où on suspectait certaines choses en matière de financement des partis...*

– Ecoutez, moi, jamais... Il n'y a qu'une fois, il y a un gars qui est venu de Norsogepress [entreprise d'édition et d'imprimerie] que je ne connaissais pas, et donc je me suis renseigné auprès de son directeur de cabinet qui m'a dit : "C'est lui qui fait les affiches du parti". Il était venu me voir pour que je lui donne le nom des sociétés avec qui il y avait un marché. Je ne lui ai rien donné. Je lui ai dit : "Moi je n'ai pas eu d'instructions du cabinet ni du Président, donc moi Monsieur, je ne vous dois rien". Et donc son directeur de cabinet lui en a

³¹⁸ Entretien n°48.

³¹⁹ Extrait du carnet d'observation, le 17/07/03.

parlé, Notebart m'a appelé et il m'a dit : «Le jour où j'aurais besoin de quelque chose, je t'appelle. Le jour où quelqu'un vient te voir et que tu n'as pas eu d'instructions, tu le prends et tu le fous à la porte». Je ne me suis pas gêné. J'ai eu des accrochages avec des entrepreneurs. Il y a un entrepreneur qui venait d'appeler dans son bureau alors il me disait : « Pourquoi tu ne lui donnes pas de boulot? ». Je disais : «Écoutez, il y a des marchés, et en fonction des crédits votés, j'essaye de répartir afin que chaque entreprise puisse faire le minimum, voire un peu plus que le minimum du marché». Il me dit : «Oui mais lui – il était là le gars hein – il me dit qu'il n'a pas de boulot». Alors j'ai appelé ma financière et je lui ai dit : «Descendez moi le dossier de telle entreprise». Je lui dis « Voyez les travaux qu'il a fait, il y en a pour trois millions». Il a ouvert la porte, il l'a foutu dehors et l'a traité de menteur. Je ne dis pas que c'était un saint, mais jamais il nous a – enfin en ce qui me concerne – mêlé à un financement de quoi que ce soit ».

Ces propos illustrent à la fois l'existence de « rapports politiques marchands » avec les entreprises et la prudence du président, qui évite de heurter de front les fonctionnaires quand il pressent une possible réticence de leur part.

Ces pratiques illicites sont rendues possibles par la faiblesse du contrôle de légalité et par la connivence entre certains fonctionnaires de l'État (notamment le trésorier payeur général) et le président comme le confie un fonctionnaire du Trésor qui passa quelques années au service des finances de la CU :

« Je me souviens qu'il y avait eu un repas avec une note très salée et la Cour des comptes avait demandé quels étaient les participants. Quand la Cour a vu le nom de Chaban [-Delmas], ils n'ont plus rien dit... Et puis il y avait les vieilles amitiés de la résistance. Il y avait une espèce de franc-maçonnerie de la résistance. [...] Le trésorier principal avait connu A. Notebart en 1936. Ils avaient fait des choses ensemble. Il y avait une époque où on ne devenait pas agent comptable par hasard. Les choses se traitaient en amont : «Voilà ce que je veux faire, comment je fais?». C'est comme cela que ça marchait. Il y avait une complicité entre les trésoriers et nous ».

Selon ce même fonctionnaire, le système était par ailleurs suffisamment redistributif pour limiter la possibilité de « tireurs d'alarmes » parmi les conseillers communautaires de l'opposition, qui en CU n'est de toute façon que virtuelle dans la mesure où toutes les formations politiques sont associées à l'exécutif :

« – Pourquoi n'y avait-il pas de « tireur d'alarme » au sein de l' «opposition» ?

– Il aurait été intéressant de faire la courbe du nombre de vice-présidents à la CU... Et puis il y avait de nombreux voyages à Hong-Kong ou au Québec pour visiter le métro à cette époque. Ça aide à comprendre les problèmes. Et puis on allait plus souvent à la chasse que maintenant, il y avait des repas dans de grands restaurants. Les gros groupes [opérateurs urbains] avaient des *public-relations* qui passaient leur temps à essayer d'accélérer les paiements de la trésorerie. Le beau-fils d'A. Notebart a eu le contrat d'assurance de la CU, c'était un beau cadeau ! [...] Mon bar était alimenté en permanence avec des grands vins. C'était la personnalité du trésorier de l'époque qui entretenait de très bonnes relations avec A. Notebart. Il faisait l'intermédiaire avec le trésorier-payeur général souvent ».

Conclusion du Chapitre 4. Une affirmation de la CU centrée sur son président

Nous avons voulu revenir dans ce chapitre sur l'affirmation discrète de la position présidentielle d'A. Notebart durant la décennie 1970, relativisant la rigidité et l'intangibilité de l'ordre institutionnel intercommunal municipaliste telles qu'une analyse en terme de *path dependence* inclinerait à le penser.

Si A. Notebart se conforme bien dans un premier temps aux prescriptions de rôle héritées et fait profil bas par rapport aux maires, il conforte ensuite sa position, à mesure que s'accroissent les ressources de la CU et qu'il s'implique pleinement dans sa fonction. Sa mainmise croissante sur l'administration et sur un certain nombre de ressources communautaires lui permet d'établir des rapports de clientèle avec d'autres élus et de se positionner au centre de la configuration politique intercommunale. Cela ne signifie pas qu'il soit dès lors complètement libéré des prescriptions de rôles associées à l'ordre institutionnel municipaliste, mais qu'en augmentant presque insensiblement la dépendance des maires à son égard, il développe du même coup ses propres marges de manœuvre³²⁰.

³²⁰ Nous rejoignons ici Olivier Nay (1997 : 46) quand il avance : « L'analyse des rôles permet donc de rendre compte à la fois des ensembles de règles institutionnelles qui «pèsent» sur les conduites des acteurs régionaux, et des investissements par lesquels ces mêmes acteurs s'emparent de ces règles pour orienter le déroulement des échanges afin de maximiser leur intérêt et de conforter leur position dans l'espace social ».

Notre volonté d'échapper à une approche substantive du pouvoir présidentiel nous a conduit à revenir sur les transformations successives de la configuration institutionnelle qui ont rendu possible ce renforcement des ressources présidentielles. Preuve cependant que ces dernières ne peuvent être réifiées ou assimilées à un stock³²¹, il suffira que la configuration se modifie, au début des années 1980, et qu'A. Notebart cherche à s'affranchir davantage de certaines de ses obligations municipalistes, pour que sa position soit contestée et finalement remise en cause par les maires des grandes villes³²².

Le renforcement du *leadership* présidentiel est par ailleurs loin de résulter d'une stratégie intentionnelle et sans failles d'A. Notebart. D'une part parce que ce dernier découvre ses ambitions communautaires dans l'action, d'autre part parce que cette autonomisation prend la forme de petites évolutions successives, plus que d'une rupture radicale.

L'exemple de la décision de réaliser le métro est tout à fait emblématique de ce processus incrémental. Elle se construit en effet à travers une série de délibérations successives adoptées par les conseillers communautaires, dont aucune séparément ne semble les engager définitivement mais qui, réunies, construisent pourtant une décision sur laquelle il est de plus en plus difficile de revenir. Bernard Félix (1993 : 153), l'un de ses acteurs, décrit dans des termes très précis ce processus incrémental :

« L'histoire du VAL est celle d'une suite de non-décisions, de morceaux de décisions, pas clairement comprises comme telles par les élus. Cela explique l'espèce de panique finale de certains, quand ils comprirent que l'ensemble de ces non-décisions votées à une écrasante majorité, faisait une décision sur laquelle ils ne pouvaient revenir. Le premier juillet 1977, les débats du conseil fraîchement mis en place traduisent ce réveil tardif en face du résultat des manœuvres patientes du président. [...] Cette décision par petites étapes a permis à A. Notebart, non seulement de vaincre les oppositions politiques, mais aussi d'éliminer les obstacles rencontrés dans la "longue marche". Ce fut un combat contre les Curiaces, avec élimination successive ou plutôt endormissement des oppositions. Chaque opposant vaincu, séduit ou contourné, a agi comme s'il comptait sur un autre pour assurer une nouvelle résistance ».

L'intervention d'A. Diligent, dès la séance du 4 février 1977 précédant les élections municipales, est tout à fait significative de cette « panique finale » dont parle B. Félix. Tout se passe en effet comme si l'élu roubaisien se rendait subitement compte que le projet de métro – sur lequel il avait voté à plusieurs reprises depuis six ans, sans nécessairement croire à une réalisation prochaine – était soudainement en train de devenir une réalité, imposant de reprendre ses esprits avant qu'il ne soit trop tard. Il s'adresse ainsi à A. Notebart :

« **A. Diligent** : Le travail que vous avez fourni est extraordinaire, vous avez fait preuve d'une ténacité prodigieuse, le projet [de métro] que vous avez présenté a été fait avec brio et intelligence. [...] *Croyez que je suis navré que l'une de nos dernières séances voie peut-être notre première divergence. Je sais que c'est votre enfant, il vous est cher, vous aviez sans doute raison au moment où vous l'avez enfanté, mais le temps a passé et il serait plus logique de laisser le soin de décider au futur conseil de CU, dont ce sera une orientation définitive.*

[...] *Je me demande s'il ne faut pas avoir un temps de réflexion à ce point de non-retour que nous allons définitivement passer.*

[...] Sur le plan de la stratégie, 1 milliard 540 millions vont être investis dans ce qui est en train de devenir la zone riche, sinon d'avenir de la métropole, alors que d'autres zones, malgré nos efforts, sont en train de devenir dans un état de clochardisation et une infime partie de cet investissement leur redonnerait une véritable vie. Ce qui me tracasse, c'est le fait que le grand courant qui se crée entre Lille et Villeneuve d'Ascq s'accroît, drainant les emplois, les logements, les activités autour de cet axe. Alors que les grands axes vers Roubaix ne font pas encore l'objet d'un commencement d'exécution.

[...] Il y a 6 ans, nous avons accepté le principe d'un métro. C'était l'époque où nous vivions dans un temps d'expansion fort, de croissance continue. A cette époque, nous pouvions faire plusieurs paris, même complémentaires. Il n'empêche, compte tenu du déclin de la zone nord de la métropole, que le choix fait à l'heure actuelle contredit les objectifs qui étaient les nôtres au SDAU. [...] *J'aurais peut-être dû, vers 1974, 1975 vous demander de revoir les plans. Je me dérobe à mes responsabilités. Peut-être ai-je été fasciné par votre enthousiasme ».*

Ces propos confirment notre hypothèse d'une baisse de la vigilance des maires à partir de 1971, qui, en se désinvestissant d'une CU qui n'apparaît plus menaçante, laissent le champ libre à

³²¹ Pour une critique de la réification des ressources politiques dans l'appréhension des conditions de construction et d'entretien du *leadership*, nous nous permettons de renvoyer à nos travaux antérieurs (Desage 2003).

³²² C'est l'objet de la seconde section de notre chapitre 5.

A. Notebart pour prendre en main l'institution. Il faut dire également que certaines compétences qui pouvaient leur apparaître relativement secondaires au moment où elles furent transférées – comme la gestion des transports urbains ou le traitement des déchets – prirent de l'importance à partir des années 1970. Cette situation évoque les remarques de P. Pierson (2000d : 484) sur le processus de décentralisation au Canada. Selon cet auteur, le renforcement des prérogatives provinciales, loin d'être le résultat d'une volonté délibérée de ces dernières ou d'un affrontement avec l'État, s'est produit presque incidemment, grâce à l'importance croissante prise par certaines compétences (économiques et sociales notamment) considérées comme secondaires au moment où elles leur avaient été dévolues.

Nous avons également essayé de montrer que l'affirmation conjointe de l'administration communautaire et de l'institution présidentielle des années 1970 était loin de se traduire par l'apparition de normes d'action publique communautaires opposables aux communes, c'est-à-dire par une intégration institutionnelle accrue. Les conditions d'affirmation de l'autorité présidentielle constituent même plutôt un obstacle à cette autonomisation, dans la mesure où elle s'appuie sur la personnalisation des critères d'allocation des ressources. Nous rejoignons ici les remarques de J.-L. Briquet et F. Sawicki (1998 : 16) quand ils avancent à propos de la machine politique de type clientéliste qu'« elle est aussi un obstacle à la légitimation durable des institutions parce que, faisant dépendre la loyauté de la seule satisfaction pragmatique des intérêts matériels, elle empêche l'établissement d'identités politiques fondées sur la promotion des intérêts collectifs ou les solidarités de groupes, qui sont seules à même d'assurer la stabilité d'un régime ».

De même, l'organisation administrative qui se construit lors de cette période, si elle gagne indubitablement en autonomie par rapport aux communes, reste néanmoins assez éloignée de l'idéaltype bureaucratique légal-rationnel wébérien et correspond plutôt au type patrimonial, en raison de la mainmise présidentielle et de la faible formalisation des procédures.

Si l'analyse d'une période aussi longue (18 ans) implique de synthétiser les tendances à l'œuvre, l'histoire de l'institution intercommunale pendant les trois mandats d'A. Notebart est cependant loin de se réduire à un lent mouvement d'affirmation continu et linéaire de l'autorité présidentielle. Elle ressemble davantage à un processus erratique, soumis aux changements de l'environnement institutionnel ou au renouvellement de ses acteurs. Nous allons désormais montrer que la victoire massive des listes d'union de la gauche dans l'agglomération lors des élections municipales de 1977, loin de conforter le leadership d'A. Notebart comme une grille de lecture partisane des rapports de force pourrait le laisser penser, en menaça dans un premier temps les fondements transactionnels.

Chapitre 5.

Quand l'ordre institutionnel municipaliste vacille et se réaffirme

« Institutions are human artefacts ; people make them ».

A. Stone Sweet, N. Fligstein et W. Sandholtz (2001 : 9)

Les trois mandats pendant lesquels A. Notebart a été président de la CU, entre 1971 à 1989, furent loin de constituer une seule séquence, homogène du point de vue des dynamiques institutionnelles et d'institutionnalisation à l'œuvre.

En premier lieu parce que les acteurs – élus et fonctionnaires – qui peuplent la CU, interprètent¹ et donnent consistance à l'ordre institutionnel, se renouvellent sensiblement durant cette période. En second lieu, parce que le contexte externe ou l'« environnement institutionnel² » (législation, situation politique ou socio-économique de l'agglomération) évolue également constamment, non sans effets sur le fonctionnement administratif et politique interne de la CU³. La perpétuation de l'ordre institutionnel municipaliste à l'identique, loin de constituer une évidence ou un mécanisme naturel doit donc être considérée comme un problème de recherche, tant ses conditions de possibilité sont nombreuses⁴. Nous avons d'ailleurs montré dans le précédent chapitre que l'affirmation incrémentale des ressources propres d'A. Notebart et de l'administration communautaire avaient abouti à le remettre en cause, relativisant sensiblement la dépendance de la CU à l'égard des communes.

Dans ce chapitre, nous allons nous arrêter sur deux moments « critiques » de l'histoire de la CU, situés aux deux « extrémités » de la période d'affirmation présidentielle décrite précédemment, et qui aboutirent – quoique selon des modalités inversées – à la réaffirmation de l'ordre municipaliste.

Dans une **première section**, nous reviendrons sur les conséquences des élections municipales de 1977 et de la large victoire des listes d'union de la gauche dans l'agglomération lilloise, dans la mesure où elle parut susceptible de remettre en cause la régulation consensuelle interpartisane instaurée depuis 1968, puis consolidée par A. Notebart à partir de 1971. C'est l'histoire de la plus grande opportunité de politisation partisane de la CU et des conditions de sa neutralisation que nous entreprendrons ici.

¹ Au sens où les sociologues des organisations anglo-saxons parlent d'« *enactment* ». Voir par exemple K. E. Weik (2001).

² Le terme d'« environnement institutionnel » est notamment employé dans les travaux institutionnalistes anglo-saxons pour différencier les organisations et le contexte externe qui pèse sur elles. Voir par exemple *Institutional Environments and Organizations* (Scott et Meyer 1994). On perçoit immédiatement l'une des limites de cette dichotomie, si elle aboutit à scinder artificiellement les facteurs environnementaux et internes, alors même que ceux-ci n'agissent dans l'organisation que si des acteurs de celle-ci s'en saisissent.

³ Kathleen Thelen (1999 : 396), institutionnaliste proche du pôle historien, est l'une de celle qui a le mieux formalisé la critique à l'encontre d'un certain « fixisme » de certains travaux de son propre courant, insistant de façon excessive sur les dynamiques de conservation de l'ordre institutionnel : « These works have taught us a great deal about the dynamic processes that help explain how stable patterns of politics persist and indeed reproduce themselves over time. However, by emphasizing the mechanisms through which previous patterns are reproduced, many of these works downplay the factors that might tell us how they can be changed. The language of “lock-in” frequently obscures the fact that, because institutions are embedded in a context that is constantly changing, stability, far from being automatic, may have to be sustained politically ».

⁴ Nous rejoignons ici les critiques de Michel Dobry (2000 : 603) sur l'insuffisante identification des processus d'autoconsolidation ou de perpétuation de l'ordre institutionnel dans de nombreux travaux institutionnalistes qui mobilisent ce concept. L'auteur reproche aux travaux de la transitologie : « Une sous-détermination, ou même une indétermination, à la fois théorique et empirique, de ce en quoi consiste le processus par lequel les éléments de l'ancienne société se déstructurent ou se détachent les uns des autres et se recombinent et, surtout, une indétermination des mécanismes durables d'autoconsolidation ou de reproduction du chemin ou de la trajectoire contraignant les acteurs des transitions, la façon, en d'autres termes, dont se constitue et opère sur la durée la dépendance à l'égard du chemin ».

Dans une **deuxième section**, nous reviendrons sur la contestation croissante de la légitimité d'A. Notebart par les maires à partir du milieu des années 1980, qui se conclut par la défaite cinglante de ce dernier face à P. Mauroy dans l'élection du président de la CU en 1989.

Les deux séquences étudiées aboutissent toutes les deux à une réaffirmation de l'ordre institutionnel municipaliste. Nous montrerons malgré tout qu'entre les deux se produit une interversion des rôles entre les gardiens de cet ordre et ses contrevenants : garant du municipalisme et de la gestion collégiale face aux velléités de politisation des nouveaux élus en 1977, le président Notebart devient à partir du milieu des années 1980 celui qui fait obstacle aux usages municipalistes de l'institution revendiqués par les maires. Si l'ordre institutionnel municipaliste sort renforcé de ces deux crises, ce ne sont donc pas les mêmes processus ni les mêmes acteurs qui y contribuent. Dans le premier cas il résiste aux velléités de subversion, alors que dans le second il est restauré après avoir été remis en cause par le processus d'affirmation de l'autonomie présidentielle. Par-delà l'apparente stabilité de l'ordre institutionnel municipaliste – qui pourrait donner l'illusion d'une perpétuation à l'identique proche des théories de la *path dependence* – apparaissent les conditions fluctuantes de son maintien et, en négatif, de son éventuelle altération. Le choix d'une continuité d'analyse entre les phases de stabilité apparente ou « routinières » et les périodes de crise – conformément au programme méthodologique proposé par Michel Dobry (1986) – contribue à l'objectivation d'une institutionnalisation toujours en tension.

Section 1. La politisation manquée de 1977

« Il y a le passé, mais pour le présent, que l'on ne nous demande pas ce que l'on exige de l'Agence de bassin : des produits sans saveur, sans odeur et sans couleur. *Une bonne gestion est une gestion de gauche. C'est cette gestion que réclament les électeurs qui ont décidé de nous mettre à la direction des communes et qui nous ont envoyés siéger au conseil de communauté* ».

Ivan Renar, président du groupe communiste à la CUDL ; extrait du compte-rendu de la réunion du conseil du 13 mai 1977.

Si la gestion consensuelle de la CU associe depuis 1968 l'ensemble des formations partisans à l'exécutif communautaire, le parti communiste fait figure d'exception significative jusqu'en 1977. Le mécanisme de désignation indirecte des conseillers communautaires n'est pas à son avantage⁵, dans la mesure où le PCF, exclu des alliances électorales, détient peu de mairies⁶. Il ne compte ainsi que deux conseillers communautaires sur une assemblée de 90 membres, alors qu'il représente à cette époque environ 20% des suffrages exprimés lors des élections locales dans l'agglomération lilloise.

Sa marginalisation politique en CU est amplifiée par les conditions singulières de la régulation politique intercommunale. En effet, soucieux de donner des gages de pragmatisme à ses alliés de droite et des petites communes, A. Notebart se garde bien de toute concession à l'égard d'un parti communiste qui représente pour beaucoup de ces élus « modérés » un véritable repoussoir, bien plus que le parti socialiste (Kesselman 1972). Les deux conseillers communautaires communistes se heurtent ainsi fréquemment au président lors des séances du conseil, lequel ne manque pas de stigmatiser leur attitude d'opposants. Ils se plaignent d'ailleurs du sort qui leur est fait dans une lettre rendue publique le 23 janvier 1975 par le journal *La Voix du Nord*, dans laquelle ils prétendent recevoir les dossiers du conseil après les autres conseillers. Le régime de coalition intercommunal, qui perpétue un schéma d'alliance de type « Troisième force » à un moment où il a été remis en cause sur le plan national par le Programme commun⁷, est par ailleurs la cible de leurs critiques. Leur quotidien régional *Liberté* s'en fait largement l'écho, comme dans cet article du 8 novembre 1975, publié à la suite d'une séance du conseil où le président Notebart tança les conseillers communautaires communistes opposés à son projet de concession du métro :

⁵ Il fut d'ailleurs en partie retenu pour cela. Nous nous permettons de renvoyer ici à notre première partie.

⁶ 2 sur 86 jusqu'en 1977.

⁷ Signé en juin 1972.

« La droite a bruyamment jubilé hier soir, quand le président Notebart s'en est pris violemment au groupe communiste de la CUDL qui par la bouche de notre camarade Camille Sergier venait d'exposer ses raisons de voter contre la concession à de puissants groupes privés du métro. Mais bien plus, puisque M. Notebart a déclaré parler en homme politique, tout en s'excusant de le faire auprès de la droite on peut penser que ses propos allaient plus loin. *Et c'est à une véritable attaque contre notre parti que s'est livré le président.* Passer sous silence le choix politique qui, nécessairement, guide une politique de transports en commun, hurler au machiavélisme, aux sombres soucis purement tactiques quand ce choix politique est évoqué, nous semble curieux de la part d'un président de communauté urbaine qui est, rappelons-le puisque lui-même à tenu à le rappeler, socialiste⁸. Car c'est bien sur le fond de l'intervention du groupe communiste que M. Notebart s'est abstenu de répondre. La question posée par les communistes était celle-ci : va-t-on accepter de livrer ainsi pendant trente ans le métro à des groupes privés et financiers, ceux-là mêmes qui sont responsables de la crise de notre société et dont souffre la CUDL, ou alors si l'on tient vraiment à la notion de service public va-t-on se décider à le mettre sous le contrôle d'une régie communautaire ? C'était à cette question qu'il fallait répondre. On attend toujours. Et le vote « contre » du groupe communiste entendait précisément manifester sa volonté de maintenir le caractère public des transports en commun. *Ce souhait, c'est celui-là même qu'exprime le programme commun de gouvernement, dans le passage cité par notre camarade Sergier. Alors que le président prétende que nous inventions des nationalisations qui ne sont pas inscrites dans le programme commun relève de la mauvaise foi.* D'autant que nous savons sans doute mieux que lui quelles sont celles que prévoit le programme de la gauche, lui et son parti n'ayant pas manifesté beaucoup d'enthousiasme à ce que même celles qui sont prévues soient inscrites.

Mais puisque M. Notebart s'est aussi livré à quelque jeu de prospective politique, en déclarant que la conception de la gestion qu'auraient selon lui les communistes méritent un examen sérieux pour cet avenir qui verra la réalisation du programme commun et – nous l'espérons quant à nous – des ministres communistes auprès des socialistes, répondons lui par une autre question. Car ne devrions-nous pas, nous, nous interroger à la vue de cette enceinte sensée représenter toute la communauté urbaine et où l'on ne compte que deux communistes alors que notre parti a la confiance de plus de 20% d'électeurs, sur ce territoire ? La droite hier soir, a jubilé. Car, les violentes attaques anti-communistes de M. Notebart renforcent celles dont Poniatowski et Chirac se sont faits les spécialistes ».

Les leaders socialistes plus jeunes – qui ont pris part à la fondation du nouveau parti socialiste et sont souvent beaucoup plus favorables à une alliance électorale avec le PCF (Sawicki 1997) – se sentent parfois obligés de se démarquer des prises de position d'A. Notebart et de défendre – au moins pour la forme – une meilleure représentation des communistes. Ainsi P. Mauroy – alors tout nouveau maire⁹ de Lille et leader national du nouveau parti socialiste – se prononce pour la désignation d'un communiste parmi les représentants de la CU appelés à siéger dans le nouvelle assemblée régionale, lors du débat du conseil consacré à cette question du 26 octobre 1973 :

[**P. Mauroy** prend la parole au nom du groupe socialiste pour défendre la présence d'un élu communiste parmi les représentants de la CU au conseil régional et propose que le parti socialiste lui abandonne l'un de ses sièges en ce sens] : [...] Quelle méthode adopter ? Nous sommes logiques, nous sommes pour la proportionnelle mais l'application de la proportionnelle dans cette assemblée c'est un peu l'anti-proportionnelle puisque cette assemblée est élue au second degré, qu'elle n'assure pas une représentation équitable du corps électoral, et disons-le, parce que le PC n'a pas de représentation équitable. [...] Alors je vous pose deux questions : peut-on appliquer la proportionnelle demain au conseil général et conseil régional, et vous êtes un certain nombre ici à en bénéficier, et bafouer l'esprit de la proportionnelle, de la véritable proportionnelle ici et en éliminer d'autres ? Nous socialistes nous ne le pensons pas. Je sais bien que vous pourriez dire qu'on ne fait pas de politique ici, mettre entre parenthèses, mais est-il normal alors, là où nous faisons de la politique, là où la politique n'est pas absente, au conseil général, où il nous arrive de voter des motions politiques, au conseil régional, est-il normal que là où nous faisons de la politique nous appliquions la proportionnelle et ici où la politique ne devrait pas être présente, c'est là justement que nous ne l'appliquons pas ? Ce serait manquer sérieusement de logique. [...] La proportionnelle doit être appliquée loyalement. Comment ici l'appliquer loyalement ? Nous pensons que c'est par la représentation de chacun des groupes de cette assemblée. Il y aurait donc un représentant du groupe communiste.

[Les représentants des différents groupes sont appelés à réagir].

[**M. Defives** [groupe GADEC] : Malgré son éloquence, P. Mauroy ne nous a pas convaincus. Nous n'avons pas l'habitude, en notre qualité de membre du bureau, de nous désolidariser des positions prises au bureau. [Il cite alors le compte-rendu de la réunion du bureau qui prévoyait de désigner deux socialistes et pas de communistes]. Mon groupe ne peut pas être d'accord.
[suspension de séance].

⁸ On note ici un refus de l'apolitisme putatif des questions intercommunales qui constitue l'une des justifications du compromis interpartisan de la fin des années 1960. C'est en ce sens que les élus communistes apparaissent alors comme des entrepreneurs potentiels d'une politisation des questions intercommunales.

⁹ Il le devient en 1973, suite à la démission d'A. Laurent.

M. Sdez [groupe GADEC] : Nous sommes partisans de respecter la position qui a été prise au bureau. Le GADEC repousse unanime la position de M. Mauroy et demande au PS de présenter ses deux candidats sur une liste bloquée.

M. Rombaut [groupe des indépendants] : M. Le président, messieurs. Les indépendants ont toujours pensé et continuent à estimer que les assemblées locales, qu'elles soient municipales, communautaires ou départementales, étaient et devraient être des assemblées où se trouvent réunis et représentés des partis politiques mais dont la raison essentielle reste la gestion de ces collectivités locales. Il en sera certainement de même et peut être encore davantage de la future assemblée régionale. Or, nous avons constaté au cours de ce débat, que le parti communiste se servait bien souvent de ces assemblées pour y tenir une tribune où il émettait ses idées personnelles et souvent partisans. De cela, nous ne voulons pas car nous estimons que ce n'est pas notre rôle ni notre but et c'est pourquoi nous refusons la proposition faite en nous ralliant à la première proposition du parti socialiste.

M. Croes [Pour le parti communiste] : Je rappelle aux divers orateurs qui viennent de s'exprimer que nous représentons près de 20% du corps électoral dans l'arrondissement de Lille et que la voix de milliers de travailleurs, de personnes aux revenus modestes ne sera pas entendue. (...) Chacun le sait, l'élection des conseillers de la CU s'est faite au second degré, ce qui fausse la composition de cette assemblée. Nous remercions quoiqu'il en soit le groupe socialiste pour sa démarche ».

Cet extrait de compte-rendu vaut d'être cité tant pour ce qu'il nous dit des concessions symboliques des élus socialistes que des raisons invoquées par les autres groupes politiques pour s'y opposer. En effet, le PCF est d'abord disqualifié parce qu'il est présumé ne pas jouer le jeu de l'« apolitisme » et du compromis communautaire accepté par les autres groupes.

On peut dès lors s'interroger sur les effets de son entrée massive dans l'assemblée communautaire à la suite des élections municipales de 1977, d'autant plus qu'elle s'accompagne de celle de jeunes élus socialistes favorables à l'union de la gauche et souvent critiques par rapport aux alliances de « Troisième force » des anciens notables SFIO. S'il existe de nombreuses monographies sur les résultats de ces élections et leurs conséquences sur la gestion municipale (Petaux 1982 ; Sorbets et Mabileau 1992, Lefebvre 2001), rien n'a été entrepris de comparable concernant les structures intercommunales, pourtant également concernées au premier chef par le renouvellement massif du personnel politique.

En dépit des velléités initiales de politisation¹⁰ des enjeux intercommunaux par certains conseillers communautaires, nous montrerons ici que les changements furent beaucoup plus circonscrits qu'annoncés¹¹ et qu'on assista plutôt lors de ce mandat à une confirmation de la gestion collégiale et municipaliste de l'intercommunalité, confortant l'autorité présidentielle.

Les élections de 1977 apparaissent ainsi comme une occasion inédite de politisation de l'assemblée intercommunale, mais comme une occasion manquée autant que déjouée par les élus eux-mêmes. Ce processus est d'autant plus intéressant à étudier qu'il est paradoxal. C'est en effet le président socialiste qui contribua pour beaucoup à empêcher une structuration partisane de l'assemblée par la majorité de gauche, parce qu'elle était susceptible de remettre en cause son *leadership* personnalisé de type transactionnel.

¹⁰Rappelons ici ce que nous entendons par « politisation », tant les usages et les définitions de cette notion sont multiples et parfois contradictoires. Ce terme renvoie ici à la structuration conflictuelle de l'assemblée selon des lignes de clivage partisans, en rupture avec le mode de gestion collégial consensuel. Pour le dire autrement, nous entendons par politisation *le processus de traduction des conflits d'intérêts externes en conflits internes*, pour reprendre les catégories d'« enjeux internes » et d'« enjeux externes » forgées par Daniel Gaxie et Patrick Lehingue dans leur étude de la construction des enjeux municipaux (1984). Nous développerons et illustrerons beaucoup plus largement cette question dans notre troisième partie.

¹¹ Ce qui correspond aux conclusions des travaux réalisées sur les communes, qui montrent que la prise de pouvoir par les nouvelles équipes s'est accompagnée d'une politisation des enjeux locaux lors de la campagne et dans les premiers mois d'exercice du pouvoir, mais qu'elle fut souvent remise en cause assez rapidement par la suite. De nombreux auteurs (Mabileau et Sorbets 1992, Petaux 1983) insistent ainsi sur la différence entre la « mise en scène symbolique du changement » et sa portée sur les pratiques municipales, limitée. D'autres travaux (Lefebvre 2001) montrent bien également que les élections municipales de 1983 consacrent le processus de retour à une dépolitisation du local par les sortants.

A. Vellités de politisation...

« Personne ne croira que les élus locaux ne font pas de politique. Les résultats électoraux de mars en témoignent, qui furent marqués par une poussée à gauche. Le rôle des élus, au service de la population, est d'agir pour elle, avec elle, afin d'obtenir les crédits nécessaires pour les réalisations. Il ne saurait être question de semer des illusions et de laisser croire que l'on est ici, seulement pour des choix techniques. Il faut aussi la clarté des choix politiques ».

André Colin, nouveau vice-président communiste, *Liberté* du 25 septembre 1977.

Dans les années 1960, les réformateurs et les gouvernants gaullistes avaient tout fait pour empêcher des majorités de « front populaire » d'accéder à la direction des CU¹². C'est pourtant bien ce qui se produit en 1977 dans de nombreuses agglomérations, sous l'effet de la victoire massive des listes d'union de la gauche aux élections municipales¹³. Elle se traduit dans l'agglomération lilloise par un renouvellement sensible des équipes municipales et, dans un second temps, de l'assemblée intercommunale. Parmi les nouveaux conseillers, nombreux sont ceux qui entendent dans un premier temps remettre en cause le mode de gestion consensuel de l'assemblée, forts de cette majorité inédite. Ils vont pourtant se heurter rapidement au président et à la résistance des règles de négociation collégiale institutionnalisées.

1. Le renouvellement de l'assemblée et la formation inédite d'une majorité de gauche

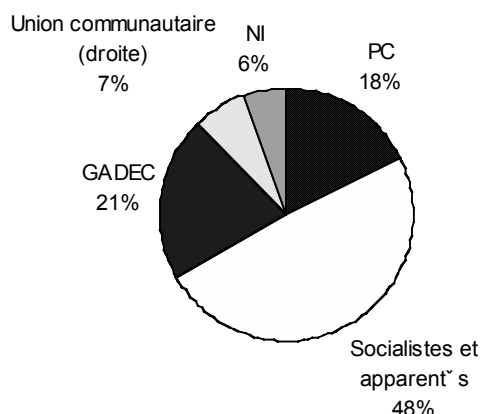
La nouvelle composition du conseil de communauté à l'issue des élections municipales de 1977 traduit l'ampleur de la victoire électorale de la gauche, encore amplifiée par le mode de désignation indirect des conseillers communautaires. Elle détient en effet 60 sièges sur 90 du nouveau conseil de CU, contre 38 sur 90 dans le précédent.

Nombre d'élus par groupe politique	PC	Socialistes et apparentés	GADEC	Union communautaire (droite)	NI
Conseillers	16	44	19	6	5
Vice-présidents	3	9			

¹² Nous renvoyons ici à notre première partie.

¹³ Jacques Chaban-Delmas, mis en minorité dans la CU de Bordeaux qu'il préside par les communes de l'agglomération, profite de sa position de président de l'Assemblée nationale pour faire adopter un amendement de circonstance à la loi sur les CU (loi Foyer) qui autorise la ville-centre de se retirer seule de la structure intercommunale. Celle-ci a pour effet de paralyser les éventuelles stratégies d'alliance des communes périphériques contre la ville-centre et de les pousser au compromis. Chantal Becot (1996 : 239) écrit ainsi : « Les élus de gauche et notamment le nouveau président de la CUB ont alors préféré respecter les règles établies et poursuivre la négociation avec l'ensemble des acteurs locaux, plutôt que de provoquer une rupture du système ». Cette neutralisation d'un conflit pourtant annoncé est également bien décrite par Claude Sorbets (1983 : 75) : « La crise se dénoue par la passation d'un contrat dont le Président (le nouveau président socialiste est maire d'une ville moyenne de la banlieue) est garant de l'exécution. Ce contrat organise, après l'avoir entérinée, l'existence de deux groupes de communes (les unes de gauche, les autres de droite), entre lesquels tout est, a priori, partagé également : l'argent et les postes de responsabilité ; chaque partie procédant elle-même à la préparation des "enveloppes communales" entre ses éléments. Désormais, plus personne ne peut imposer à l'autre : le jeu est neutralisé au départ ; et les élus des deux parties surveillent le respect des engagements pris ».

Composition du conseil de 1977-1983



Le renouvellement du conseil est très significatif puisque 47 des 90 élus siègent pour la première fois. Le parti communiste en est le principal bénéficiaire, son groupe passant de deux à seize élus. On observe l'arrivée en CU d'une nouvelle génération¹⁴ d'élus qui, par leur position d'*outsiders* du jeu politique avant les élections municipales, leur capital culturel supérieur à celui de leurs prédécesseurs et leur expérience militante dans les « luttes urbaines » pour certains¹⁵ sont davantage disposés à investir et à politiser les questions locales¹⁶. Les questions d'urbanisme, d'aménagement ou de gestion des services urbains sont de nouveau considérées comme relevant de l'affrontement partisan et de l'opposition entre des programmes. Par les élus communistes, qui ont largement investi les comités de défense de riverains ou de locataires, mais également par les jeunes élus socialistes¹⁷ : le local est réinvesti comme un terrain d'expérimentation politique et de préparation de l'alternance au niveau national. La réactivation du mythe du socialisme municipal est alors forte et l'idée d'une refondation du parti socialiste à partir de ses municipalités est largement partagée parmi ses nouvelles élites urbaines. Rémi Lefebvre (2001 : 121-145) a bien montré dans sa thèse combien l'investissement partisan des questions locales par le parti socialiste était redevable d'une analyse en terme de cycle de politisation (courts) et de dépolitisation (longs), fonction de la position occupée par le parti socialiste au niveau local mais également national et des effets de renouvellement générationnel en son sein,

¹⁴ La notion de génération renvoie ici à un groupe d'élus porteurs de propriétés proches liées à des caractéristiques sociales et à une socialisation militante où l'on peut identifier des points communs.

¹⁵ On pense notamment ici aux nouveaux élus de Villeneuve d'Ascq qui ont largement participé aux luttes contre la poursuite du développement de la ville nouvelle (Percq et Stiévenard 1981), ou encore à l'équipe municipale roubaisienne, impliquée dans l'opposition au projet de rénovation urbaine dans le quartier de l'Alma-gare (Lefebvre 2001).

¹⁶ Parmi ces élus, on compte de nombreux « jeunes » maires de villes importantes ou moyennes de l'agglomération : P. Mauroy (49 ans) à Lille, Pierre Prouvost (46 ans) à Roubaix, Christian Odoux à Tourcoing, Bernard Derosier (44 ans) à Hellemmes, Gérard Caudron (32 ans) à Villeneuve d'Ascq, Gérard Vignoble (38 ans) à Wasquehal et enfin Marc Wolf (33 ans) à Mons-en-Baroeul.

¹⁷ Le jeune maire socialiste de Faches-Thumesnil élu à la tête d'une équipe d'union de la gauche souligne en entretien les difficultés des nouveaux élus socialistes avec le président Notebart : « Quand on est arrivé à la CU en 1977 avec quelques jeunes élus [socialistes nouvellement élus] (Caudron [Villeneuve d'Ascq], Vignoble [Wasquehal], Wolf [Mons-en-Baroeul]), on a eu beaucoup de difficultés à nous faire admettre. Tout était très centralisé. On avait des difficultés énormes à avoir des informations, même en appartenant à la même famille politique que le président. Les affrontements étaient nombreux ». Entretien n°9.

facteur de contestation des formes de gestion antérieures et de re-politisation. Ainsi, à l'occasion de l'arrivée de ces nouveaux élus, des questions considérées comme « techniques » et donc justifiables d'arrangements entre les élus de droite au nom du « *one best way* », sont considérées de nouveau comme relevant de la délibération, de la controverse et du positionnement partisan. En ce sens, 1977 représente un moment particulier et presque expérimental dans l'histoire de l'institution intercommunale : une opportunité inédite de réencastrement partisan de l'arène intercommunale.

Pour la première fois, le parti communiste et le parti socialiste se trouvent en capacité de gouverner seuls l'institution, sans avoir besoin de compter sur d'autres forces que celles de leurs formations. Cette perspective donne lieu à un affrontement entre les représentants fraîchement élus, qui revendiquent une structuration majoritaire de l'assemblée, et A. Notebart et ses anciens alliés qui souhaitent défendre un mode de gouvernement collégial qui privilégie la représentation des communes. Cette contradiction des attentes entraîne un conflit lors de la composition de l'exécutif communautaire, avec pour enjeu la légitimité de la politisation de l'arène intercommunale et de ses politiques publiques.

2. L'ouverture de l'exécutif communautaire comme enjeu d'affrontement

Illustration intéressante de la politisation partisane qui se produit lors des élections de 1977, plusieurs conseils municipaux nouvellement élus utilisent pour la première fois la possibilité offerte par la loi de 1966 de désigner des délégués communautaires extérieurs à la commune. A Lille, cinq communistes désignés sur six n'ont pas été élus dans la ville. Onze conseillers communautaires au total sont dans ce cas, témoignant de la prééminence de la logique des accords inter-partisans sur le principe de la représentation du sol. La nouvelle majorité d'union de la gauche tourquennoise désigne ainsi un conseiller municipal communiste armentériois pour la représenter en CU, s'attirant les reproches de l'opposition à travers la voix de Robert Florin, adjoint au maire sortant¹⁸ :

« Nos élus semblent oublier qu'il ne s'agit pas de quotas à donner aux partis mais qu'il s'agit de défendre les intérêts tourquennois à la CU. Je voudrais que l'on m'explique comment ces intérêts seront défendus par un Armentériois que ses propres citoyens ont refusé et j'ai de grandes craintes pour le bon fonctionnement de la prochaine CU. Ce n'est pas gérer que d'obéir au *diktat* des partis »¹⁹.

Dans les récriminations de cet élu émerge une conception plus municipaliste de l'intercommunalité. Au sein du nouveau conseil, c'est pourtant bien une répartition proportionnelle des postes de l'exécutif, et l'application de « quotas » partisans que demandent les groupes de droite et du GADEC, même si celle-ci est défendue au nom d'une meilleure représentation des communes dont elle serait garante. Lors de la dernière réunion de la précédente assemblée, le 15 avril 1977, alors que le vent électoral avait déjà tourné, ces deux groupes essayent en effet de se prémunir d'une exclusion de l'exécutif en négociant leur soutien à l'accord amiable²⁰ contre la garantie de trois vice-présidences chacun. Sous la pression des élus communistes (encadré) et des nouveaux élus socialistes, mais au regret d'A. Notebart²¹, ces élus de l'opposition sont néanmoins écartés du bureau.

¹⁸ Sans étiquette mais membre de la majorité du maire UDF (PR) sortant.

¹⁹ Extrait du quotidien régional *Nord Matin* du 13 mai 1977.

²⁰ Rappelons que l'approbation à la majorité des 2/3 d'un accord amiable sur la répartition des sièges permet éventuellement à l'assemblée d'améliorer la représentation des petites communes au détriment des grandes.

²¹ Significativement, celui-ci ne prend pas part au vote majoritaire des conseillers pour rejeter l'accord amiable.

**« Le changement intervenu dans l'agglomération doit intervenir à la CUDL »
Un communiqué des sections et des élus communistes de la métropole²²**

Les élections municipales entraînent une modification de la composition politique du conseil de la CUDL. Les sections et les élus communistes de la métropole se félicitent de ce tournant.

Les électeurs se sont donnés une majorité de gauche. De plus, la représentation des électeurs communistes s'approche désormais de la réalité politique : élément nouveau, puisque dans l'ancien conseil le parti communiste n'avait qu'un élu [deux en réalité], pour représenter plus de 20% de l'électorat communiste de la métropole.

C'est une bonne chose pour les travailleurs et la population de la métropole :

– De quoi donner un élan nouveau aux luttes pour l'emploi, notamment dans le textile, pour la défense du pouvoir d'achat, pour le logement et la qualité de la vie au travail et dans les quartiers.

– De quoi faire avancer la démocratie dans le fonctionnement même de la nouvelle CU, en attendant la mise en place des nouvelles structures plus en rapport avec le respect de l'autonomie communale et la gestion de l'argent public par les seuls élus au suffrage universel direct.

La dernière réunion du conseil sortant est significative du changement politique en cours.

Le conseil sortant, formé d'une majorité d'élus déjugés par les électeurs entendait dicter à la prochaine assemblée la composition de son bureau, lui imposer un compromis inacceptable entre la droite et la gauche au niveau de l'exécutif communautaire. Comme les communistes l'ont proposé, la gauche unie a refusé de céder au chantage. [...] Le changement intervenu dans toute l'agglomération lilloise doit intervenir à la CUDL. L'union de la gauche vient de franchir un premier pas. *Dans l'immédiat, il s'agit de doter la CUDL, à l'image des bureaux municipaux, d'un bureau homogène de gauche pour faire la clarté sur les choix politiques d'aujourd'hui et de demain* ».

Pour la première fois depuis 1968, aucun accord amiable n'est donc conclu entre les différentes formations partisans sur la répartition des sièges entre les communes, avec pour conséquence une répartition au *pro rata* de la population et une sous-représentation des petites communes. C'est P. Mauroy qui est chargé de défendre cette position au nom du parti socialiste. Ses propos prennent une saveur particulière quand on connaît le rôle de parangon du consensus qu'il jouera par la suite, dans une autre configuration et à un autre moment de sa carrière politique²³. Ils montrent que loin de l'inéluctabilité qui lui est parfois prêtée *a posteriori* par les acteurs – et par P. Mauroy en particulier – le consensus intercommunal résulte d'abord d'options partisans en ce sens.

Quand P. Mauroy refusait le consensus et défendait une conception majoritaire et partisane de la gestion politique de la CU

Extrait du compte-rendu du conseil de communauté du 15 avril 1977 :

P. Mauroy : « Nous sommes tous des politiques. Le combat politique a eu lieu, dans les conditions que vous rappelez, le résultat est maintenant connu sur le plan politique, il faut en tirer les conséquences. [...] Jugez-vous concevable, après le débat électoral tel qu'il a été conduit en France, chacun avec sa vérité, qu'un maire de gauche qu'il soit socialiste ou communiste ou radical puisse prendre un adjoint qui soit, disons, de la majorité présidentielle ? [...] Il ne peut pas y avoir d'accord amiable si l'exigence est de partager les postes de vice-présidents. [...] Le combat qui a été mené devant les électeurs, de la façon dont il a été mené et puisque le débat est politique – tout de même la communauté urbaine a été attaquée dans des positions que nous avons prises ensemble – il n'est pas possible que nous puissions faire comme si rien ne s'était passé. Si nous adoptions une pareille position, cela ne serait pas compris par nos électeurs, ni même par les citoyens. Les jeux politiques qui consistent à aller au devant des électeurs et de leur rendre compte sont des jeux sérieux, dès lors qu'on a pris des engagements qui doivent être exécutés ».

Extrait du compte-rendu du conseil du 13 mai 1977 :

P. Mauroy : « [...] Vouloir faire croire que nous sommes une assemblée apolitique dont les membres n'ont été élus sur aucun programme, sous aucune étiquette, est invraisemblable. Nous n'avons pas été désignés parce que nous sommes dans nos communes les meilleurs gestionnaires ! De qui se moque-t-on ? En vérité, la commune pose des problèmes de gestion, des problèmes d'animation, qui sont tous fort importants. Mais dans cette assemblée, la démocratie exige que nous nous présentions sur des programmes, sur des lignes d'orientation. Nos concitoyens ont réclamé que nous leur exposions nos

²² *Liberté*, 1977 (sans date précise). Coupure de presse des archives communautaires.

²³ Nous reviendrons bien entendu largement sur la présidence de P. Mauroy dans la troisième et dernière partie.

points de vue, ce que nous avons fait. Nous sortons d'une campagne électorale. Ne vous êtes vous pas aperçus qu'il y avait des candidats qui étaient de gauche et d'autres qui étaient de droite ? Le travail accompli ensemble à la CU a été au centre du débat, vous voudriez que l'on fasse un trait de plume sur tout cela, que l'on se soit amusé les uns et les autres à je ne sais quelle mascarade ? La démocratie c'est reconnaître que le combat a été loyal devant les électeurs, d'en accepter le résultat. C'est deux mois après les élections respecter le vote souverain des électeurs.

La démocratie ce n'est pas proclamer que finalement il n'y a plus de gauche ni de droite, que nous sommes tous bien gentils et prêts à s'entendre. Nous sommes aptes au dialogue et à la compréhension, mais manquer de rigueur sur le plan politique au point de faire la confusion à laquelle vous nous invitez dans vos propos, ça nous ne l'acceptons pas. [...] Dès lors, notre position est claire. Nous sommes pour le dialogue, pour la concertation, mais nous sommes des élus de gauche, des socialistes. Nous mènerons le combat à la communauté comme partout ailleurs. Nous en avons pris l'engagement devant le corps électoral, par conséquent nous n'y faillirons pas. Nous estimons que l'idée que l'on peut se faire de la démocratie, c'est d'être fidèle aux engagements que l'on a pris devant les électeurs : le reste est finalement secondaire ».

P. Mauroy défend ici la constitution d'un exécutif représentant exclusivement la majorité de l'assemblée, déniait ainsi toute spécificité à l'institution intercommunale qui l'exonérerait du combat partisan (« Nous mènerons le combat à la communauté comme partout ailleurs »), et rappelle la dépendance politique de l'institution par rapport aux résultats des scrutins municipaux.

A l'occasion de la formation du bureau s'engage un débat avec les élus de droite et des petites communes – qui en sont écartés – sur la « nature » de l'institution intercommunale et ses conditions de direction politique légitimes. Ces derniers, contre la position des formations de gauche, invoquent la singularité des enjeux et de l'« esprit²⁴ » communautaires afin de justifier l'exceptionnalité du fonctionnement de ces institutions, et l'association de l'ensemble des groupes politiques à leur direction. Le communiqué du groupe « union communautaire » (droite) pour dénoncer son éviction du bureau (encadré) est caractéristique de l'argumentation alors déployée.

Lorsqu'un conseiller communautaire de droite s'élève contre la perspective d'une gestion majoritaire de la CU²⁵

« En monopolisant complètement le bureau de la CUDL, la nouvelle vague du PS porte un mauvais coup définitif à l'esprit de gestion communautaire et réduit l'établissement public qu'est la CUDL à un forum politique où il sera désormais difficile de travailler utilement au progrès de l'ensemble de nos communes. Jusqu'alors et dans l'esprit de la loi de 1966, la CUDL s'était attachée à assumer les compétences essentiellement techniques que sont l'urbanisme, la voirie, l'assainissement, etc. avec un esprit de gestion communautaire remarquable. Le résultat de ce travail en commun et dans cet esprit n'est plus à démontrer et le bilan en est exemplaire. [...] Or, lors de l'installation du nouveau conseil le 13 mai, nous avons posé clairement à l'assemblée les questions suivantes :

Compte tenu des résultats obtenus par cette gestion communautaire, peut-on espérer continuer à travailler ensemble dans le même sens ? La réponse donnée par le maire de Lille fut toute aussi claire : elle a été non.

La deuxième question était : y aura-t-il désormais au sein de ce conseil deux sortes de communes, deux sortes de conseillers, des exclusives, cette assemblée sera-t-elle transformée en *forum politique* ? La réponse du maire de Lille fut oui.

Or, nous avons été 85 communes et 90 conseillers pendant 9 ans et pendant deux conseils, avec les présidents Laurent et Notebart à penser et agir autrement. Et nous ne croyons pas que la position du maire de Lille soit la bonne pour la conduite du troisième conseil de communauté.

[...] En imposant par deux fois sa volonté de refuser toute participation aux élus modérés du conseil, d'abord comme vice-présidents puis maintenant comme secrétaires de bureau, le maire de Lille, leader du PS, agit à l'encontre de l'esprit de la loi sur les CU. Délibérément, il refuse à nouveau aux trente conseillers modérés représentant le tiers du conseil, 56 communes et plus de 263000 habitants, la possibilité de participer activement et valablement à l'action de la CU. *Pourquoi vouloir absolument introduire dans nos institutions locales l'atmosphère et les jeux politiques de l'Assemblée nationale, où, soit dit en passant, on constate que les bureaux de la Chambre des députés et du Sénat sont élus à la proportionnelle ? Pourquoi vouloir faire croire que la France doit obligatoirement être coupée en deux ?* [...] C'est ainsi que dans la grande majorité de nos communes, travaillent au coude à coude, toutes tendances politiques confondues, des citoyens conscients d'œuvrer pour le progrès de leur cité. C'est ce que nous avons fait à la CUDL jusqu'à maintenant et il est profondément regrettable que M. Mauroy ne l'admette plus. [...] Ainsi, la CU qui, par la volonté des conseillers ayant composé les premiers et deuxièmes conseils de communauté, était devenue un instrument remarquable pour le progrès de notre agglomération, risque de devenir sans aucun doute, une machine politique monopolisée par un seul parti, ce qui est profondément regrettable ».

La représentation des intérêts territoriaux – mis sur un pied d'égalité et présentés comme non contradictoires – est ici posée comme supérieure à la représentation partisane. L'utilisation péjorative

²⁴ Sur les usages de cette notion, voir notre première partie.

²⁵ Martial Vanhoenacker, groupe Union communautaire, adjoint au maire de Marcq-en-Baroeul, conseiller communautaire depuis 1968. Communiqué publié dans *La Voix du Nord* du 27 août 1977.

de la notion de « forum politique » traduit bien cette conception d'une institution intercommunale qui pourrait se passer des affrontements inter-partisans en vigueur dans d'autres arènes.

Soulignons que les formations minoritaires à l'issue des élections municipales ont d'autant plus tendance à défendre une gestion collégiale de l'institution qu'elle a pour premier avantage de ne pas les exclure du processus d'élaboration des politiques publiques intercommunales. Les prises de positions à ce sujet se trouveront d'ailleurs complètement inversées à l'issue des élections municipales de 1983, favorables à la droite, puisque ce sont cette fois-ci les élus socialistes et communistes qui insisteront sur la nécessité d'une gestion communautaire collégiale et les élus de droite qui plaideront pour une gestion de type majoritaire²⁶.

Le principal bénéficiaire de cet affrontement sur le niveau de politisation partisane légitime du gouvernement intercommunal est le président. Il apparaît à la fois comme un candidat difficilement contestable pour la gauche et il rassure les élus de droite et des petites communes par sa réticence à l'égard de l'union de la gauche et ses prises de positions favorables à leur présence au bureau. Il recueille ainsi 85 des 90 voix (5 votes nuls ou blancs), aucun adversaire ne se présentant contre lui. Dans le nouveau rapport de force partisan, les formations minoritaires préfèrent miser sur un soutien prudent au président plutôt que de l'affronter « pour l'honneur » et de risquer de se retrouver complètement marginalisées.

3. La politisation par les « luttes urbaines » : la contestation du schéma directeur et des POS

Outre la composition du bureau (neuf vice-présidents socialistes et trois communistes, six secrétaires socialistes et deux secrétaires communistes), la politisation partisane de la CU se traduit également dans un premier temps par une mise en scène symbolique inédite des clivages partisans. On apprend ainsi dans le journal communiste *Liberté* du 10 juin 1977 que les conseillers communautaires, qui siégeaient jusqu'alors par rang d'âge dans la salle du conseil, se placent désormais par groupe. Significativement également, l'appartenance partisane des élus remplace l'information sur leur commune d'origine dans le « bilan communautaire » de 1980, pour la première fois depuis que ces documents sont publiés c'est-à-dire depuis le tout début des années 1970.

Au-delà de ces éléments, qui témoignent du rejet par les nouveaux entrants de l'état d'« apesanteur partisane » antérieur, on observe également dans les premiers mois des velléités de réorienter certaines décisions adoptées lors du précédent mandat, notamment en matière de planification urbaine. Contestés à l'extérieur par des « comités de défense » de riverains (Beaufort 1974), les plans d'occupation des sols avaient été adoptés de manière quasi-unanime par le conseil²⁷, avec peu de débats publics contradictoires²⁸ en l'absence de relais des oppositions externes dans l'assemblée²⁹.

En 1977, arrivent en CU de nouveaux élus dont certains ont directement participé à la création d'associations d'habitants hostiles à certains aménagements prévus dans les POS. Ainsi, le nouveau

²⁶ Nous reviendrons sur les élections de 1983 plus loin dans cette section.

²⁷ On lit ainsi dans un article de *La Voix du Nord* du 27 octobre 1973 : « Tandis que le plan d'occupation des sols soulève des tempêtes, le conseil de communauté approuve unanimement la seconde tranche ».

²⁸ Sylvie Biarez (1989 : 157) souligne à juste titre : « L'autre observation concerne l'absence, au sein de la CU, d'une discussion permettant une véritable expression politique. Les POS ont été examinés à plusieurs reprises par le conseil de communauté. Les débats ont abordé des questions pratiques et relatives aux différents secteurs. *A aucun moment, il ne s'est instauré entre les élus un dialogue sur le développement de la métropole et sur une politique d'aménagement.* L'absence de confrontation est d'autant plus inquiétante que personne ne met en doute l'influence de la CU. Les élus ont été eux-mêmes surpris par les manifestations des comités de défense, alors que les populations découvraient les conséquences des projets de voirie urbaines sur leurs conditions de vie et d'habitat. [...] *Les élus, pris entre une logique communautaire et des revendications sur leurs territoires, ont souvent été débordés par ces comités ou par les associations.* La CU et son président ont été saisis de ces conflits par les élus. Mais cette institution ne connaît que la planification. Sa coupure avec les populations l'engage à ignorer les revendications sociales. Les contradictions entre les rôles de conseillers communautaires et d'élus communaux soulignent le caractère technocratique de la CU ».

²⁹ Le processus de construction de la clôture du jeu politique intercommunal et ses effets sur l'autonomisation de ses enjeux fera l'objet d'une grande partie de notre chapitre 8.

maire socialiste de Faches-Thumesnil, élu sur une liste d'union de la gauche réclame de revenir sur le tracé d'une voie nouvelle traversant sa commune qu'il avait combattue dans l'opposition municipale³⁰.

Ce sont cependant les nouveaux élus communistes qui se font les avocats les plus ardents d'une remise en cause des choix antérieurs en matière d'aménagement. Exclu du jeu communautaire jusqu'en 1977, le parti communiste s'est impliqué directement dans la création des comités de défense et revendique une révision du schéma directeur approuvé par le conseil en 1971, matrice des plans d'occupation des sols contestés³¹. C'est alors l'époque où, notamment sous l'influence de certains intellectuels marxistes comme Henri Lefebvre (1974) ou Manuel Castells (1972)³², il tente d'investir le champ militant des « luttes urbaines » et du « cadre de vie »³³ (Amiot 1986). Cette nouvelle conception du cadre de vie et de l'aménagement comme enjeux militants ressort nettement dans les propos d'Ivan Renar, président du groupe communiste à la CU, retranscrits par le quotidien *Liberté* du 9 octobre 1977 :

« Les problèmes d'aménagement ne se posent plus comme il y a quelques années. Des milliers de personnes craignent de voir passer des voitures sous leurs fenêtres ou construire des voies rapides, des autoroutes à proximité des habitations. *Ces exigences nouvelles concernent le cadre de vie, nous devons les prendre résolument en compte.* Renvoyer les dossiers à une étude générale du SDAU permettrait de consulter les communes, les associations, les syndicats. C'est la voie de la démocratie, mais aussi celle de l'efficacité et elle doit permettre d'éviter les heurts, les difficultés. Tous les animateurs, militants d'associations de riverains ou de défense de l'environnement, dont certains contestent le SDAU et le POS depuis des années auront pu constater qu'une étape importante a été franchie le mardi 4 octobre lorsque le conseil de communauté a approuvé le réexamen du schéma directeur ».

Les nouveaux élus communautaires apportent donc en CU leur opposition à certaines décisions de l'assemblée précédente, constituée dans les mobilisations antérieures à leur entrée dans l'institution³⁴. A l'issue de la première séance du conseil, le président du groupe communiste toujours, annonce clairement sa volonté de « changer d'orientation » :

« Désormais, au changement de majorité peut correspondre un changement d'orientation communautaire. Les nouveaux élus communistes se donnent comme objectif de faire de la Communauté un point d'appui

³⁰ Le quotidien régional *Nord Matin* du 27 mai 1978 relate son intervention au conseil et mentionne la présence dans le public d'une centaine d'habitants venus le soutenir. Celui-ci est revenu en entretien sur ce premier « combat » : « Les débats étaient très houleux au sein du groupe socialiste. [...] A. Notebart arrivait finalement à nous mettre en minorité, mais on conservait la possibilité de se démarquer sur notre ville quand elle était concernée. Sur certaines choses, on disait "On ne peut pas voter, comprenez-le". Sur la voie des ZAC, j'ai mené le combat publiquement au conseil et j'ai obtenu que la voie soit décalée vers le sud. Ça a été arbitré au sein du groupe ». Entretien n°9.

³¹ Un article de *Liberté* de décembre 1974 intitulé : « Les comités de défense de la métropole : avec et pour la population, le SDAU doit être révisé dans son ensemble », reprend le communiqué adressé à la communauté urbaine : « Les comités de défense demandent expressément à tous les élus de mettre les projets d'aménagement et d'urbanisme en concordance avec les nécessités d'une amélioration constante de la qualité de vie. Dans l'immédiat, ils remettent en cause les résultats des enquêtes publiques et le calendrier de la CUDL concernant la procédure d'adoption des POS. Les comités de défense en appellent à la population, pour que avec elle et pour elle, le SDAU soit révisé dans son ensemble ».

³² Ces auteurs insistent sur les contradictions produites par « capitalisme monopoliste d'État » dans sa gestion de l'espace et voient dans les luttes urbaines le catalyseur possible d'une convergence inédite entre les intérêts des classes populaires et les « classes moyennes », également confrontées aux problèmes du logement et du cadre de vie. Pour une analyse en ces termes de la « crise du renouveau » urbain à Lille dans les années 1970, voir Bleitrach et *alii* (1981 : 234 et s.).

³³ Ce mouvement d'investissement militant des questions urbaines n'est pas exclusif au parti communiste mais concerne également de jeunes militants socialistes proches des groupes d'action municipale (GAM), que l'on retrouve ensuite pour certains à la tête de municipalités en 1977. Voir sur ce point l'article de M. Sellier sur les GAM (1977) et R. Lefebvre (2001) sur la régénération militante du parti socialiste roubaisien à travers les luttes urbaines du début des années 1970.

³⁴ Comme si l'une des conditions des prises de position iconoclastes en CU résidaient dans leur formation antérieurement à l'entrée dans l'institution. On vérifiera ensuite cela avec les Verts, dans le mandat 2001-2007, où les motifs d'opposition semblent toujours lié(e)s à des positions anciennes devenues emblématiques et difficilement révisables, mais beaucoup plus rarement à des oppositions nouvelles nées dans la gestion. Cette observation, que nous aurons l'occasion de développer ensuite, illustre la force de la régulation consensuelle communautaire.

pour la satisfaction des besoins sociaux, pour l'emploi, le logement social et les équipements collectifs »³⁵.

Si les élus communistes votent les budgets – tous adoptés à l'unanimité et donc également votés par les élus de droite de 1977 à 1983 –, ils se distinguent cependant rapidement de leurs alliés socialistes par leurs prises de positions sur le logement ou la révision des POS, sujets emblématiques de leur stratégie de distinction partisane. Lors d'un conseil de communauté de septembre 1977, un vice-président communiste déclare que son groupe s'abstiendra sur les cinq délibérations consécutives à l'application du schéma directeur tant que celui-ci n'aura pas été mis en révision³⁶. Le caractère politique du SDAU, jusqu'alors relégués au rang d'objet « technique », est réaffirmé pour justifier cette opposition, comme lors du conseil du 16 décembre 1977 :

« Le SDAU n'est pas un document technique mais politique. C'est un choix sur ce qu'est et ce que doit être l'avenir économique de l'arrondissement de Lille. C'est un pari sur son aménagement et la façon d'y vivre. Dans la mesure où nous estimons que ce schéma est une conception de la politique et de la façon d'y vivre pour notre arrondissement, on comprendra que celui d'hier qui correspondait à une autre situation, à des choix politiques, pose des problèmes en ce qui nous concerne, d'abord parce que la situation a évolué depuis cette époque, ensuite parce que nous nous inscrivons dans d'autres perspectives politiques : celles du programme commun de la gauche, de l'union de la gauche. Nous sommes donc partisans de modifier la conception antérieure de l'avenir de l'arrondissement de Lille »³⁷.

Sur la question de la révision du SDAU, les élus communistes se heurtent dans un premier temps à l'inflexibilité d'A. Notebart, qui stigmatise la défense d'intérêts particuliers par les associations et revendique le monopole de la représentation de l'intérêt général (A. Jobert 1998), comme lors de cette séance du conseil du 12 décembre 1977 :

« D'abord, je remercie les associations quand elle s'occupent de la chose publique, je les félicite moins quand elles entendent se limiter à la défense d'une catégorie, quand ce n'est pas leur position personnelle. On nous demande de les consulter. Je réponds que dans chaque main, j'ai un paquet de pétitions des gens pour la rocade nord-ouest, certains nous disent qu'il ne faut pas la faire, d'autres qu'il faut la laisser à cet endroit, d'autres enfin, avec courage, rappellent que lorsque les gens ont déménagé, ils savaient qu'il y aurait la rocade et pour ce faire ont joint un plan d'il y a dix ans.

[...] Si on ne veut pas aborder le problème du SDAU et du POS dans un esprit global, je vous fais la proposition que tous ensemble, on demande de dissoudre cette communauté, d'en refaire 86 entités dans lesquelles chacun se débrouillera, ce qui n'empêchera pas les syndicats intercommunaux de décider des participations obligatoires dans le domaine routier.

Je signale que le SDAU est l'enfant de tous ceux qui, hier, étaient au groupe de travail, ainsi que toutes les mairies, quelle que soit leur obédience, qui l'ont approuvé unanimement. Le POS a été le résultat d'un travail de longue haleine, j'ai assumé cette mission avec plus que de la bonne volonté, et, quel que soit l'avis du conseil de CU, je ne la reprendrai pas. La corvée a été trop grande. S'il y a des volontaires, à votre bon cœur !

[...] Je commence à être fatigué d'entendre ces histoires extravagantes cela ne peut pas continuer. Avec P. Mauroy tout à l'heure, on prendra les problèmes un par un. Ce ne sera pas de la grande philosophie mais il faudra dire si oui ou non vous êtes pour le maintien de telle liaison ou de tel équipement ou si vous entendez modifier les tracés.

De plus, il n'y a pas de centralisme excessif, ou alors il faut aller jusqu'au bout de sa pensée. Je pose la question aux maires présents, aux conseillers de la précédente assemblée : qui oserait prétendre à cette tribune que les 4000 réclamations n'ont pas été vues par nous dans le détail ? [...] Qui oserait dire qu'il n'y a pas eu de concertation ? Certes, il n'y a pas eu de bavardage avec les comités créés pour les besoins de la cause, dont les motifs sont parfois de coller chez le voisin ce qu'ils ne veulent pas subir : je ne serai jamais de ce genre de concertation. La démocratie à mes yeux ce sont des citoyens qui votent pour désigner un conseil municipal duquel est issu un maire, et à qui il appartient d'engager la concertation avec les comités ».

³⁵ Extrait du quotidien régional *Liberté*, 1977, sans date précise ; coupure de presse trouvée en l'état dans les archives communautaires.

³⁶ *Nord Eclair*, le 24 septembre 1977.

³⁷ Extrait du compte-rendu du conseil.

Il faudra une crise sérieuse avec le groupe communiste et des pressions de son propre parti pour qu'il accepte le principe d'une révision partielle du SDAU, limitée au tracé des infrastructures les plus contestées³⁸.

4. Les limites de la prise de parole partisane comme enjeu

A. Notebart est élu par une majorité de gauche insolite qu'il n'a pas voulue et qui, d'une certaine manière, le gêne davantage que la précédente, beaucoup plus hétéroclite. Les résultats des élections de 1977 perturbent en effet la gestion collégiale instaurée depuis 1968 à laquelle son profil était bien ajusté, et qu'il avait par ailleurs travaillé et stylisé dans ce sens³⁹. Fruit de la configuration politique, A. Notebart avait lors du précédent mandat commencé à développer des rapports interpersonnels avec les maires de toutes les formations politiques, sur lesquels reposait son leadership personnalisé de type transactionnel sur l'institution.

A partir de 1977, il se trouve subitement confronté, d'une part, à une majorité d'élus qui n'ont pas été socialisés aux « bonnes mœurs communautaires » et à l'art du compromis et, d'autre part, au poids renforcé des formations partisans de gauche et de leurs accords. Ces éléments menacent de restreindre son autonomie et de le placer davantage sous leur dépendance. Première manifestation de cette dernière, l'obligation qui lui est faite d'accepter des vice-présidents communistes conformément à l'accord d'union de la gauche, alors qu'il avait refusé d'appliquer celui-ci dans sa propre commune⁴⁰.

Les tensions sont nombreuses dans un premier temps entre le président et ses vice-présidents communistes, avec pour enjeu le degré de liberté de parole concédé à ces derniers. Dans les premiers mois, les élus communistes tentent en effet d'élargir le champ d'intervention communautaire ou, pour le moins, d'en faire la tribune de revendications partisans sur d'autres thématiques que ses compétences traditionnelles. Lors du conseil du 9 juin 1977, le président du groupe communiste propose ainsi qu'une commission sociale soit créée « visant à prendre en compte les préoccupations immédiates et graves de la population : emploi, transports, etc. ». Il se heurte au président qui renvoie le traitement politique de ces questions à l'échelle nationale, réaffirmant par la même occasion une conception de l'intercommunalité exemptes de controverses partisans :

« [...] Aux assemblées qui n'ont pas les moyens de régler les problèmes qui s'occupent et discutent de tout, je dis que rien n'est pire que d'entretenir l'illusion, et s'il y a un aspect politique du problème à propos duquel nous sommes d'accord, c'est qu'il s'agit d'un problème au niveau national.

Que par l'entremise de nos formations, que l'on se batte pour demander aux Français d'en changer, d'accord, mais pourquoi ce débat supplémentaire entre hommes politiques qui connaissent ces problèmes ? Vous dans votre formation, moi dans la mienne, nous connaissons les propositions formulées pour changer le fonctionnement de ce pays, nous savons qui en sont les partisans ou les adversaires. Lorsqu'on aura débattu dans cette assemblée pendant des jours et des jours, aura-t-on fait avancer d'un pas cet objectif ?

Si à un moment donné, à propos de nos compétences communautaires, une action gouvernementale s'attaquait aux intérêts communautaires, je serais le premier à prendre avec vous une résolution de protestation. Pourquoi entretenir l'assemblée de problèmes que normalement, chacun devrait connaître ? Nous n'allons pas chercher à nous leurrer les uns les autres, et le président que je suis n'a aucune chance de vous faire changer d'avis sur un problème politique. [...] Ce ne sont pas les discours que nous tiendrons qui nous feront mieux connaître, nous les socialistes ou les communistes ou les élus de la majorité. Je ne crois pas »⁴¹.

A. Notebart opère ici une distinction entre les espaces de débats politiques légitimes – nationaux et municipaux – et illégitimes – la CU. Dès lors, ceux qui tentent d'exprimer malgré tout

³⁸ Dont le principe est acté dès la séance du conseil du 4 octobre 1977. Dans le cadre de cette révision un projet de voie rapide qui devait traverser le Vieux-Lille est abandonné et la largeur de la voie rapide vers Roubaix-Tourcoing, traversant le quartier populaire densément peuplé de Fives, est divisée par deux.

³⁹ Voir le chapitre précédent pour une description plus détaillée de cet ajustement au rôle.

⁴⁰ On perçoit ici l'une des limites de l'autonomie d'A. Notebart par rapport à son organisation partisane. Autant il peut s'affranchir des accords d'union de la gauche dans sa commune où il est élu au suffrage universel direct, autant il ne peut ici faire de même dans la mesure où il doit son élection à des maires de gauche dont un bon nombre ont été élus dans le cadre de ces accords.

⁴¹ Extrait du compte-rendu du conseil du 9/06/1977.

une parole de type partisane, contre certaines décisions communautaires ou gouvernementales, s'exposent aux rappels à l'ordre. Jean-Pierre Marescaux, président du groupe communiste au moment de notre entretien et jeune conseiller communautaire en 1977, décrit la tendance à l'autocensure qui s'empare de certains conseillers sous la pression présidentielle :

« – Pouvez vous revenir sur votre premier mandat. Que découvrez-vous et comment les choses se passent-elles ?

– D'un point de vue du cadrage général, quand je suis arrivé dans le groupe, le président de la CU était A. Notebart. Un personnage, la figure emblématique de cette CU, mais qui était un homme très dur, avec à la fois un anti-communisme... Anecdote : je me souviens toujours d'un camarade qui devait intervenir sur les ordures ménagères, il levait son doigt... [A. Notebart :] "Ah, la philosophie des marxistes-léninistes sur les ordures ménagères !". C'était toujours comme ça à l'époque. On avait Danielle Poliautre dans notre groupe, A. Notebart l'appelait "la *passionaria* du logement". *Ce qui fait qu'à l'époque – moi j'avais 31 ans – on refusait systématiquement d'intervenir. Quand en groupe on discutait, on disait "Non, non, nous on intervient pas". Et alors, c'était une institution, très, très technocratique, le pouvoir aux techniciens, et ça, ça n'a pas changé [...]* »⁴².

Dans les premiers mois, certains élus communistes se plaignent publiquement de ce sentiment d'entrave et de l'attitude du président à leur égard, comme ce vice-président dans la presse locale :

« On en a ici [en CU] pour six ans. Or, depuis le 7 juillet, chaque fois que nous faisons une réflexion, nous sommes tout de suite catalogués par rapport à la politique actuelle. Nous sommes pourtant venus pour travailler. Mais le président Notebart éprouve de grosses difficultés à trouver un bon niveau de compréhension des autres. *Ce n'est pas par les invectives et par l'ironie qu'on règle les problèmes. S'il faut s'amuser à celui qui crie le plus fort, et bien on s'amusera* »⁴³.

La tension entre le président et les élus communistes touche à son comble lors du conseil du 24 septembre 1977, lorsque ces derniers s'abstiennent sur quatre délibérations relatives à l'application du schéma directeur. A. Notebart saisit cette occasion pour retirer leurs délégations aux vice-présidents, leur reprochant leur posture critique et leur absence de solidarité avec l'exécutif. On ne peut que souligner la coïncidence entre cette rupture locale et la rupture du programme commun de gouvernement le 23 septembre 1977. Comme si celle-ci offrait à A. Notebart une fenêtre d'opportunité inédite pour remettre en cause des accords locaux auxquels il s'est conformé à son corps défendant.

Les élus communistes réagissent dans un premier temps en défendant leur autonomie de parole⁴⁴ et en dénonçant une violation des accords passés. Les pressions du bureau fédéral du parti socialiste sur A. Notebart pour qu'il revienne sur sa décision finissent par aboutir⁴⁵. Un *modus vivendi* est donc finalement trouvé entre les partis de gauche à la CU, que justifie P. Mauroy – l'un de ses principaux instigateurs – dans le journal *Nord-Eclair* du 28 septembre 1977 :

« Il n'est jamais bon quand on appartient au gouvernement de la communauté que l'on affirme un désaccord en séance publique. Faisons tout notre possible pour réduire nos désaccords. S'ils persistent, que les vice-présidents concernés ne participent pas au vote ».

On perçoit dans ces propos que ce qui est en jeu ici concerne en premier lieu *l'expression publique* des points de vue partisans. Les désaccords sont renvoyés à la négociation et aux arrangements en coulisses et en amont du conseil, devenant dès lors invisibles pour les citoyens, et réaffirmant la clôture du jeu politique intercommunal et l'ésotérisme de ses enjeux pour les profanes⁴⁶. P. Mauroy annonce également en signe d'apaisement que la révision du SDAU, point d'achoppement principal avec le PC, serait mise à l'agenda dès la prochaine séance du conseil⁴⁷. En contrepartie,

⁴² Entretien n°28.

⁴³ *Nord Eclair*, le 24/09/1977.

⁴⁴ *Nord Eclair* du 27/09/1977 : « Nous ne nous mettrons pas une muselière, disent les communistes ».

⁴⁵ Voir l'article du journal *Le Monde* du 29/09/1977 : « La crise de la communauté urbaine est réglée ». Il souligne notamment qu'A. Notebart a été « désavoué par le bureau de la fédération socialiste du Nord spécialement réuni sous la présidence de P. Mauroy ».

⁴⁶ Nous reviendrons largement sur cette production et entretien de la clôture dans le chapitre 8 qui est largement consacré à cette question.

⁴⁷ Le paradoxe, qui annonce notre sous-section suivante sur les effets limités de la politisation partisane de l'assemblée, c'est que le schéma directeur de 1971 ne sera finalement pratiquement pas revu, le parti communiste se contentant de s'opposer à certaines infrastructures symboliques au moment de son réexamen rapide. Un journaliste de *La Voix du Nord* souligne cette situation paradoxale dans son récit de la séance du conseil *ad hoc* du 17/12/1977:

le président du groupe communiste annonce qu'une convention régira désormais les rapports entre socialistes et communistes dans cette assemblée. Tout se passe donc comme si la majorité d'union de la gauche élue en 1977 essayait de « replâtrer » localement des accords défaits sur le plan national et plaçait la conservation de ses positions au-dessus des controverses partisans nationales. Paradoxalement, la dépolitisation du jeu communautaire semble donc ici entretenue par la rupture des accords nationaux, qui contraint les acteurs locaux à mettre en sourdine leurs divergences « idéologiques » afin d'éviter la remise en cause d'une majorité fragilisée⁴⁸.

A partir de cet accord, soit six mois à peine après l'élection du nouveau conseil, les interventions communistes pour critiquer la politique d'A. Notebart se font beaucoup plus rares et surtout beaucoup moins virulentes. S'engage un processus de retour à l'ordre institutionnel municipaliste et collégial d'avant 1977, de manière plus ou moins avouée et formalisée.

B. ... et réaffirmation d'une gestion collégiale

La plupart des travaux consacrés à l'analyse des politiques municipales des nouvelles équipes arrivées au pouvoir en 1977 insistent sur la faiblesse du changement ou en tout cas sur son ampleur limité par rapport aux objectifs annoncés lors de la campagne. Jean Petaux, dans sa monographie sur la mairie de Nantes (1982), insiste notamment sur la résistance de l'organisation administrative et des politiques précédemment engagées. R. Lefebvre, dans sa monographie de la municipalité de Roubaix (2001), mentionne également l'hostilité du personnel administratif – qui à la différence du personnel politique n'est pas concerné par le renouvellement électoral – aux changements portés par la nouvelle équipe, mais également sur l'incapacité de l'appareil partisan socialiste à maintenir durablement son contrôle et sa pression sur la municipalité.

On observe en CUDL des tendances assez comparables, auxquelles s'ajoute plus spécifiquement la résistance du président Notebart à la politisation partisane de l'assemblée et sa tentative pour conserver un *leadership* de type transactionnel menacé par la nouvelle configuration politique. Les entrepreneurs de politisation, que sont les nouveaux élus socialistes et communistes, vont être progressivement contraints d'euphémiser leurs revendications et d'accepter la règle du jeu collégial et la primauté accordée à la représentation communale sur l'expression des clivages partisans.

Plusieurs éléments permettent d'expliquer que la large majorité de gauche issue des élections de 1977 n'ait pas suffi à infléchir sensiblement et durablement le cours de la régulation politique intercommunale. Parmi ceux-ci, le municipalisme des élus communistes dont nous montrerons qu'il entre en contradiction avec leurs velléités de politisation des enjeux intercommunaux. Par ailleurs, l'euphémisation progressive des tentatives de politisation partisane s'accompagne d'une réintégration discrète des maires d'opposition dans le processus de décision, relativisant de manière informelle le caractère « majoritaire » de la gestion politique communautaire déjà entamé par la rupture de l'accord d'union de la gauche sur le plan national.

1. L'euphémisation des critiques communistes

Si les nouveaux élus communistes défendent lors des premiers conseils la remise en cause de certains choix de l'assemblée précédente, notamment en matière d'aménagement urbain, ils se

« Le nouveau conseil de la CU a en fait entériné le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme tel qu'il avait été adopté en 1973 après moult formalités, longuement rappelées hier soir. Il reste que le groupe communiste a voté contre pratiquement tous les projets qui ont le plus fait couler d'encre et soulevé le plus de protestations : les projets d'infrastructures routières à propos desquels d'ailleurs il avait demandé ce réexamen du SDAU. *Mais il l'a fait à vrai dire sans montrer une ardeur extrême à défendre son point de vue, comme si le seul vote négatif de sa part suffisait à son bonheur : comme s'il lui suffisait de se démarquer des autres pour estimer avoir obtenu satisfaction* ».

⁴⁸ P. Mauroy s'attache notamment à déconnecter la crise communautaire de la situation nationale comme le relève un article du quotidien socialiste *Nord Matin* du 28 septembre 1977 : « Le député-maire de Lille devait surtout s'attacher à démontrer que les événements qui venaient de se dérouler au sein de la CU n'étaient pas une illustration des problèmes existants actuellement au sein de l'union de la gauche : « La CU de Lille était l'une de celle qui marchait le mieux, elle devait un jour rencontrer des difficultés ». Pour P. Mauroy, ces difficultés sont dues essentiellement aux structures de la CU, qui, comme les collectivités locales, auraient dû faire l'objet d'une réforme qui n'a pas été faite ».

heurtent également à la résistance de l'existant dans un certain nombre de domaines. Ils se trouvent ainsi rapidement obligés de faire la part du feu entre les politiques communautaires qu'ils peuvent soumettre à la critique et celles où ils acceptent tacitement l'héritage. C'est notamment le cas en matière de gestion des services urbains. Promoteurs de la régie contre les délégations de services publics aux entreprises privées dans leur programme politique local⁴⁹, les élus communistes sont confrontés à une institution qui a largement fait le choix de la concession lors des précédents mandats⁵⁰. La difficulté juridique de remettre en cause les contrats passés avec les entreprises⁵¹ place ces élus devant le fait accompli et les contraint à se faire discrets sur ces questions. L'adoption d'avenants à certains contrats suscite l'embarras des élus communistes, placés devant cette contradiction par rapport à leur programme. Lors du conseil du 20 octobre 1978, les conseillers communautaires sont ainsi amenés à se prononcer sur l'extension du contrat de concession de l'incinération des ordures ménagères à la Générale de Chauffage⁵². Lors de la séance publique, les élus communistes expriment d'abord leur réticence et réclament une suspension de séance. A la reprise, ils votent cependant la délibération avec le reste de l'assemblée, tout en maintenant certaines réserves⁵³.

Lorsque la régie communautaire – qui continuait de gérer la distribution de l'eau pour les quelques communes qui n'étaient pas sous contrat avec la Société des Eaux du Nord (SEN) – est définitivement supprimée au début des années 1980, les élus communistes ne réagissent pas⁵⁴ et semblent accepter l'argument de l'harmonisation intercommunale favorable à la SEN.

De manière significative, le principal accroc qui survient entre élus socialistes et communistes lors de ce mandat – hormis l'épisode de l'éphémère retrait des délégations en 1977 – ne vient pas des conseillers communautaires communistes mais d'une initiative partisane prise en dehors de l'institution. Ainsi, en 1980, A. Notebart suspend temporairement deux secrétaires de bureau communistes après la distribution dans le métro d'un tract signé par le PCF, dénonçant le choix de concession du métro à Matra et sous-entendant que certains élus socialistes auraient pu retirer un bénéfice privé à l'opération. *La Voix du Nord* du 27 septembre 1980 relate l'événement :

« L'occasion de cette suspension fut fournie au président Notebart et au groupe socialiste par un incident qui date d'avant les vacances. A cette époque, un écrit communiste dénonçait "des liens entre les intérêts de Matra et de certaines multinationales travaillant pour le métro de Lille et le comportement de certains élus socialistes" ».

On peut noter que non seulement les conseillers communautaires communistes n'apparaissent pas cités, ni ne sont signataires de ce tract, mais surtout qu'ils n'ont jamais relayé au sein du conseil la critique de la concession qui y est développée. Lors du conseil du 12 janvier 1980, alors qu'une délibération est présentée aux conseillers communautaires pour entériner le contrat passé entre les sociétés Matra et Transexel (filiale transport de la compagnie générale des eaux) pour gérer le métro, un élu communiste se contente simplement de regretter l'absence d'une grande régie des transports mais le groupe communiste s'abstient, sans véritablement protester plus avant.

On perçoit ici la tension fréquente en CU⁵⁵ entre les logiques compétitives des formations partisans et la contrainte d'évitement de l'affrontement caractéristique de la gestion politique communautaire. Tout se passe ici comme si la contestation des politiques communautaires ne pouvait être menée que de l'extérieur de l'institution, par d'autres acteurs partisans que les conseillers communautaires eux-mêmes. On constate à la lecture des comptes-rendus du conseil qu'au fil des séances, les conseillers communistes s'opposent de moins en moins fréquemment au président et semblent concentrer leurs interventions sur quelques sujets emblématiques. Ainsi, à l'occasion du vote

⁴⁹ Sur le programme municipal du parti communiste à la fin des années 1970, voir notamment la synthèse faite par l'un de ses élus, alors président de l'association des élus communistes, Marcel Rosette (1977).

⁵⁰ Voir le chapitre 3.

⁵¹ On observe typiquement ici ce que certains travaux sur l'institutionnalisation de l'UE nomment un effet « cliquet » ou « *lock-in* », pour qualifier ce type de décisions, qui deviennent particulièrement difficiles à remettre en cause une fois adoptées.

⁵² Aboutissant notamment au développement de la capacité d'incinération des usines existantes par la construction de nouveaux fours.

⁵³ *Nord Eclair*, 21/10/1978.

⁵⁴ Malgré les protestations des fonctionnaires communautaires, relayées dans *Liberté* du 27/02/1980.

⁵⁵ Nous développerons plus largement ce point dans notre chapitre 7.

d'un projet de doctrine communautaire en matière de politique du logement, le 12 janvier 1979, la conseillère communiste Danielle Poliautre intervient pour proposer au conseil de voter une motion dénonçant la politique du logement gouvernementale. Elle se heurte au refus des socialistes, qui déplorent de ne pas avoir été prévenus auparavant de l'initiative communiste. Cette proposition d'une motion traduit par ailleurs une sorte d'« externalisation » de la critique communiste, qui en se concentrant sur le gouvernement épargne les politiques communautaires. En relativisant le rôle et la responsabilité de la CU dans la situation de l'agglomération, mais également la possibilité d'une alternative partisane à ce niveau, les élus communistes justifient d'autant mieux l'abandon d'une stratégie de politisation de cette arène. Le discours du président du groupe communiste Ivan Renar pour justifier l'approbation du budget primitif de 1978 est exemplaire de cette posture critique à l'égard du gouvernement, qui s'accompagne d'une relativisation de l'importance des clivages partisans au niveau intercommunal :

« L'exercice budgétaire est toujours un grand moment dans la vie des assemblées élues, et il est toujours aussi l'occasion d'un bilan ou d'une analyse critique. Un certain nombre de questions reviennent toujours. C'est ainsi que la quasi-totalité des grands travaux réalisés ou en cours répond, et c'est l'évidence, à toute une série de besoins en matière de circulation, de logements et d'enseignement. Mais à quel prix ? Telle est la question fondamentale qui se pose à notre agglomération. Au prix d'un endettement croissant de nos villes, au prix d'une augmentation de la charge fiscale par habitant qui devient insupportable. [...] Aussi, mes chers collègues, gardons-nous de l'illusion politique qui voudrait que la réalisation de ces travaux consiste à laisser croire qu'avec le courage et un certain sacrifice de nos concitoyens, notre agglomération peut se développer, satisfaire les besoins de ses habitants, en un mot, passer, comme on dit, à travers les mailles du filet de la crise. La réalité, au-delà de l'illusion, c'est qu'il nous faut la volonté politique de dénoncer les carences de financement du pouvoir, de mobiliser les habitants de nos cités pour obliger l'État à participer aux équipements indispensables à la vie des habitants. [...] Nous nous heurtons constamment à la politique du Pouvoir en place qui est soutenue par certains groupes ici, politique d'austérité, politique de désengagement, politique d'asphyxie financière, politique de transferts des charges. [...] Tous les grands problèmes des habitants de la métropole sont loin d'être résolus. En disant cela, nous ne sous-estimons pas du tout l'effort réalisé dans certains domaines. Comment ne pas constater que la désindustrialisation s'accélère, que le chômage s'étend, que le pouvoir d'achat de la population décroît et que la charge fiscale s'accroît, que la question de l'équilibre domicile/emploi est loin d'être résolue, que le logement est toujours un des grands problèmes ?

Tout montre à l'évidence aujourd'hui que le plus petit des problèmes municipaux ne peut être dissocié des grandes solutions nationales. C'est une grande politique sociale, démocratique dont notre agglomération, nos communes, comme les autres communes de France, ont besoin, une politique qui rompt radicalement avec le système actuel. *Il n'existe pas de solution purement communautaire aux difficultés que connaît, comme l'ensemble du pays, notre agglomération.* Son avenir dépend étroitement de l'essor démocratique et social de la nation »⁵⁶.

D'une certaine manière, fustiger l'État et le gouvernement autorise également les conseillers communistes à épargner les politiques du président Notebart. Ainsi un discours de politisation partisane apparente – en ce sens qu'il s'en prend ouvertement au gouvernement et mobilise le registre de la controverse – permet en réalité de sortir les affrontements partisans du cadre communautaire. Ivan Renar rejoint ici la position exprimée par A. Notebart et citée plus haut, appelant les conseillers communautaires à ne pas se cliver en CU, et à ne pas confondre les luttes partisans nationales légitimes avec la gestion pragmatique, entre pairs, qui siérait davantage à l'intercommunalité.

La critique des politiques gouvernementales participe donc de l'entretien du consensus intercommunal, dans la mesure où elle unifie les intérêts des élus communautaires face au « Centre », et fournit une cible commode pour le parti communiste, lui permettant de continuer à endosser sa posture tribunitienne, malgré son soutien à l'exécutif. Ivan Renar, à peine terminée sa charge contre le gouvernement, justifie d'ailleurs ce dernier au nom d'un certain pragmatisme :

« Nous n'entendons nullement nous cantonner dans une espèce de rôle d'opposant ou de censeur systématique. Dans cette région, vous le savez, la population accorde largement sa confiance aux élus communistes, et ceux-ci ont fait depuis longtemps la preuve de leur aptitude à gérer les affaires publiques, quelles que soient les difficultés, avec compétence et efficacité, dans l'intérêt de la population. Je veux dire à ce propos que c'est dans le même esprit que nos élus participent au travail et aux responsabilités dans les différentes assemblées ou conseils. Nous n'avons pas d'autres buts que de respecter les engagements pris, le contrat conclu. *Les opérations politiciennes, les conflits suscités sur la*

⁵⁶ Extrait du compte-rendu du conseil de mars 1978.

base d'arguments extérieurs à l'activité de l'assemblée elle-même ne sont pas et ne seront jamais de notre fait. Nous souhaitons que chacun adopte, ici et ailleurs, la même attitude raisonnable. Notre attitude de ce soir montre, M. le président, mes chers collègues, que nous savons prendre nos responsabilités, encore faut-il que les conditions en soient créées ».

Tout se passe comme s'il fallait ici souffler le froid contre le gouvernement pour pouvoir souffler le chaud en CU. Au fur et à mesure du mandat, les affrontements publics au sein du conseil se raréfient. La socialisation des nouveaux élus au compromis communautaire et les contraintes de respect des accords interpartisans semblent produire leurs effets et tendent à policer les débats. A tel point que le journaliste de *La Voix du Nord* chargé de couvrir les conseils de communauté écrit un éditorial quelque peu dépité le 1^{er} juillet 1981, décrivant une atmosphère consensuelle à son paroxysme après les victoires électorales de la gauche sur le plan national :

« Comment dire ? Comment appeler cela ? Encore l'état de grâce ? Ou bien le consensus ? Ne serait-ce pas plutôt la lassitude, l'envie d'aller voir ailleurs (ou de se faire voir ailleurs) [*sic*] ou pour être plus juste, ne serait-ce pas en tout état de cause une assez bonne organisation de travail qui permet d'aplanir les différents – si difficultés il y a – en séances de groupes de travail, de commissions ou de bureau, les dossiers n'arrivant en séance publique qu'après avoir été "écrémés" de tout ce qui pourrait faire problème ? [...] Tout cela pour dire qu'à ce train – qui n'est pas un train de sénateur – *les journalistes vont finir par s'ennuyer aux réunions du conseil de la CUDL* : 18 minutes l'autre jour pour en finir : une petite heure hier soir pour expédier 94 dossiers ».

Ultime preuve de cette neutralisation de l'expression des clivages partisans, le bilan « globalement positif » tiré par le président du groupe communiste Ivan Renar à l'issue du mandat, insistant notamment sur une « coopération loyale au sein de l'union de la gauche » qui tranche avec les conflits des premiers mois :

« Nous avons tout lieu d'être satisfaits du travail accompli, de la coopération loyale réalisée au sein de l'union de la gauche. Notre volonté est claire, poursuivre toujours mieux la gestion des affaires relevant de la CUDL, dans le respect de l'autonomie des communes et les sens de l'intérêt général de la population »⁵⁷.

2. La posture intenable des communistes ou comment politiser l'intercommunalité tout en restant municipalistes ?

« Nous serons les élus de toute la population, de toutes les communes »

Extrait du communiqué de presse des conseillers communautaires communistes ; *Liberté* (sans date⁵⁸, mai 1977)

Les principaux entrepreneurs de politisation des enjeux intercommunaux que sont les conseillers communautaires communistes mettent donc rapidement de l'eau dans leur vin. Ils le font d'autant plus facilement que leurs velléités initiales entrent rapidement en contradiction avec leurs positions municipalistes. Depuis le congrès du Havre de 1956 notamment, et le rapport de Jacques Duclos intitulé « les municipalités au service des masses laborieuses », les communes ont été promues lieu de résistance au capitalisme et vitrine du communisme⁵⁹. L'ouvrage de Marcel Rosette (1977) – intitulé *La gestion communale dans l'action* – constitue le manuel de référence censé guider les élus municipaux communistes. L'autonomie municipale et la défense des libertés locales y font l'objet d'un véritable éloge. *A contrario*, l'auteur fustige les institutions nouvelles comme les régions et les intercommunalités, présentées comme des « courroies de transmission du pouvoir central » qui auraient pour conséquence de « vider entièrement la commune de ses attributions et de remplacer les conseils municipaux élus au suffrage universel direct par des conseils étroits élus au suffrage indirect » (Rosette, 1977 : 40). Le parti communiste défend une conception de la coopération intercommunale volontaire et insiste de façon prioritaire sur le nécessaire consentement des communes. Cette « doctrine officielle » du PCF en matière d'intercommunalité découle notamment de

⁵⁷ *Liberté* du 21 avril 1983.

⁵⁸ Coupure de presse retrouvée dans les archives communautaires.

⁵⁹ Nous sommes ici largement redevable des informations fournies par Nicolas Bué sur l'idéologie municipaliste du PCF dans les années 1960-1970. Qu'il en soit ici chaleureusement remercié.

sa crainte de voir l'autonomie des communes qu'il contrôle limitée en cas d'intégration à des ensembles institutionnels plus vaste.

Cette défense de l'autonomie communale promue comme objectif cardinal des élus locaux communistes s'oppose pourtant directement aux velléités de politisation des instances intercommunales par les nouveaux élus. La construction partisane de normes d'action publiques redistributrices à cette échelle impliquerait en effet de rompre avec la règle informelle de l'unanimité et avec la prééminence accordée à la souveraineté municipale qui entrave toute construction partisane d'un programme d'action intercommunal. Cette contradiction apparaît en creux dans les propos du président de groupe communiste I. Renar qui, à l'occasion du débat sur la révision du SDAU de décembre 1977, plaide d'abord pour une affirmation du rôle de programmation politique de la CU, avant de défendre le principe d'un strict respect de la souveraineté communale :

« Le SDAU a maintenant 8 ans, et je crois qu'il est inévitable de constater les pas qui ont été franchis depuis. En 1969, il est évident que le SDAU a été une espèce de compromis entre un certain nombre d'équilibres.

[...] *D'ailleurs, je crois que l'essentiel n'est pas de savoir si on est pour ou contre le SDAU, mais quel sera le programme d'action de la communauté urbaine de Lille, en fonction des transformations économiques, sociales, voire politiques, à la suite des élections municipales de 1977 et la manifestation de changements qu'elles traduisaient.* Pour la CU, cela veut dire, peut-être, la nécessité de prendre en compte un certain nombre de besoins nouveaux, à caractère social en particulier, et certainement apporter des correctifs pour le respect de l'environnement. Il ne s'agit pas de questions techniques réservées aux élus et aux techniciens, ce sont des problèmes de population, de cadre de vie, et si on note avec satisfaction l'affirmation actuelle qu'il n'y a rien d'inéluctable, rien d'intangible, il faut s'en féliciter justement, parce que le SDAU n'est pas seulement fait de routes, mais de la vie de milliers et milliers d'habitants de l'agglomération.

[...] *En ce qui nous concerne, nous nous refusons à vider la commune de sa substance, nous déclarons que les problèmes locaux, qu'ils soient communaux ou intercommunaux sont de compétence communale. Il appartient à chaque commune de décider sous quelle forme elle estime préférable de traiter tel ou tel problème dans le cadre ou non de la coopération.* [...] C'est pourquoi nous nous affirmons nettement pour l'autogestion communale ».

A travers leur position municipaliste, les conseillers communautaires communistes défendent notamment l'autonomie de décision de leurs deux communes dans la CU, Roncq et Seclin. Ainsi dans l'intervention de portée générale d'I. Renar sur les relations entre la CU et les communes lors du débat budgétaire de mars 1978, affleure la situation spécifique de la commune de Seclin :

« [...] Comment ne pas souhaiter un système qui ne vide pas la commune de sa substance ? Nous estimons pour notre part que les problèmes locaux, qu'ils soient communaux ou intercommunaux, doivent être de compétence communale, que l'avenir est avant tout à la coopération entre les communes, que l'exercice de la démocratie doit se faire dans le cadre de la commune, dans l'autonomie de la commune, avec des moyens assurés, des compétences reconnues, sans tuteur ni tutelle, sans béquille ni rail préétabli. *Nous pensons qu'il est indispensable que les rapports entre la commune et les échelons intercommunaux soient des rapports contractuels, les communes déléguant compétences et moyens financiers sur la base d'un contrat précis et révisable régulièrement. Les communes, en tout état de cause, doivent rester le seul échelon de prélèvement fiscal, de responsabilité financière et politique. Nous proposons que, dans cet esprit, notre conseil entame un grand travail de concertation avec la ville de Seclin, puisqu'il semble qu'il existe un certain nombre de problèmes à ce niveau.* ».

La richesse relative des deux communes communistes, dans lesquelles sont implantées des zones industrielles importantes de l'agglomération, n'incite pas non plus les conseillers communistes à défendre une conception trop redistributrice de l'intercommunalité, qui se ferait au détriment de leurs bastions, et les empêcherait d'y mener une politique municipale différenciée qui leur sert de vitrine⁶⁰. Ainsi, lors du débat du conseil du 9 février 1979, les élus communistes rejoignent ceux du GADEC pour s'opposer à la délibération proposant d'harmoniser les taxes d'habitation et les abattements fiscaux entre les communes de l'agglomération, mesure qui se traduirait par une hausse immédiate de la fiscalité dans leurs communes⁶¹. Le municipalisme du parti communiste se renforce en 1983, les

⁶⁰ Qui passe notamment par la pratique de forts abattements fiscaux sur les ménages ou par une offre municipale de loisirs conséquente, autorisées par les recettes fiscales importantes émanant des entreprises installées sur le territoire communal.

⁶¹ L'application d'un abattement uniformisé de 20% est adoptée par 53 voix contre 21 et 16 abstentions.

résultats des élections municipales favorables à la droite⁶² ne les incitant pas à défendre l'affirmation intercommunale. Dans une déclaration reprise dans le quotidien *Liberté*, la fédération du parti communiste va même jusqu'à défendre la possibilité d'un retrait unilatéral d'une commune qui sonnerait le glas de la CUDL :

« Favorable à une coopération intercommunale librement consentie, le parti communiste n'en considère pas moins que neuf communautés urbaines sont maintenant une réalité de la vie politique du pays. Il estime que chaque commune devrait avoir le droit de s'en retirer et estime également que la possibilité de dissolution doit être maintenue, au cas où un certain nombre de localités représentant un poids important de la population ne trouverait plus d'intérêt à poursuivre ce type de coopération. Pour le PC, enfin, l'équilibre est à trouver entre une meilleure représentation de toutes les communes (qui tiennent compte également de l'importance numérique de la population, d'un juste équilibre entre les grandes et les petites villes) et le respect du pluralisme avec la représentation de toutes les sensibilités politiques, y compris à la direction de la CU »⁶³.

Le PCF se montre également favorable à l'extension de la représentation des petites communes au sein de la CU⁶⁴, soutenant ainsi la proposition d'A. Notebart d'élargir le conseil à 140 membres. Cette décision eut pourtant pour premier effet de rendre plus difficile encore l'émergence de politiques redistributrices ou de normes d'action publiques supracommunales. Tout se passe dans un premier temps comme si cette contradiction entre leurs positions municipalistes et leurs revendications partisans à l'égard des politiques intercommunales échappait aux élus communistes. Ils adoptent ainsi successivement, voire en même temps, les deux postures. Au fur et à mesure qu'ils se plient aux règles du jeu consensuelles et à leurs accords avec le parti socialiste, ne reste cependant bientôt plus que la défense de leurs intérêts municipaux.

Cette euphémisation des clivages partisans initiaux permet bientôt la réintégration discrète des élus de l'opposition dans les processus décisionnels.

3. La réintégration discrète des maires d'« opposition » à la gestion de la CU

A. Notebart saisit l'occasion de la première réunion du conseil consécutive à sa réélection en 1983 pour rappeler que 4488 rapports ont été adoptés à l'unanimité lors du précédent mandat, les 66 rapports restants n'ayant réuni que de 7 à 9 opposants au maximum⁶⁵. Ce bilan quantitatif, présenté comme une preuve de sa réussite et de sa légitimité, reflète le large soutien des élus de droite et du GADEC à sa politique durant le précédent mandat, malgré leur absence formelle de l'exécutif communautaire. Nous voudrions montrer ici qu'au-delà de l'apparente politisation partisane du gouvernement intercommunal, perdurent des formes de négociations/collusions avec les maires de l'opposition et qu'on assiste durant ces six années à leur réintégration progressive. C'est ce processus, invisible si l'on s'en tient aux structures politiques formelles, qui explique leurs bonnes dispositions à l'égard du président.

Quelques semaines après les élections municipales de 1977, lors de l'une des dernières réunions de l'assemblée communautaire précédente, les principaux élus socialistes proposent ainsi de réserver certains postes de « secrétaires » au bureau aux élus du GADEC, moyennant la désignation d'élus socialistes parmi les représentants des secteurs électoraux⁶⁶. L'accord amiable échoue devant la volonté du groupe GADEC d'obtenir des vice-présidents à la place des postes de secrétaires et devant le refus d'une partie des élus socialistes – mais surtout des communistes – de leur en accorder⁶⁷. Cette proposition initiale des *leaders* socialistes traduit néanmoins une certaine résistance de l'ordre institutionnel antérieur, à la faveur de cette négociation d'une entorse au principe majoritaire.

Au fil du mandat, c'est cette conception municipaliste de l'intercommunalité qui va s'imposer de nouveau, quoique de manière plus informelle qu'auparavant. Malgré la majorité nette qui se dégage dans l'assemblée, la règle implicite de l'obtention nécessaire du consentement mayoral avant la réalisation de tout projet sur le sol communal – règle qui s'oppose à l'émergence de normes d'action

⁶² Nous reviendrons sur ces résultats dans la section suivante.

⁶³ Extrait de *Liberté* du 21 avril 1983.

⁶⁴ Article dans *Liberté* du 19 avril 1983.

⁶⁵ Selon le compte-rendu paru dans *Nord Eclair* du 21 juin 1983.

⁶⁶ *Nord Matin*, 22 août 1977.

⁶⁷ Voir *supra*.

proprement communautaires – n'est pas remise en cause. Le sort défavorable réservé dans les premiers mois à certaines tentatives d'intervention planificatrice de la CUDL ne contribua pas à faire évoluer la situation. Lors du conseil du 16 décembre 1977 par exemple, P. Mauroy présente une délibération déterminant 16 emplacements pour la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage. La réaction très hostile de nombreux maires d'opposition et du GADEC conduit A. Notebart à reporter *sine die* cette décision, qui ne sera finalement jamais mise en oeuvre⁶⁸.

On assiste par ailleurs en coulisses – à l'abri des rappels à l'ordre potentiellement réprobateurs des appareils partisans et des militants – à une réintégration rapide des maires d'« opposition », comme nous le décrivent en entretien les deux secrétaires généraux en exercice durant ce mandat, René Bouet (1971-1979) puis Pierre Perrin (1979-1996) :

« – En 1977, les communistes arrivent en nombre à la CU. Dans un premier temps, on assiste à une éviction des maires qui représentent plutôt les tendances de droite du bureau. Est-ce que vous vous souvenez si cela change les choses ou non dans la façon de fonctionner ?

– J'ai reçu à plusieurs reprises à cette époque le sénateur [communiste] Ivan Renar de Roubaix. Homme très subtil, intelligent. A la demande du président Arthur, nous avons apaisé les choses. J'ai apaisé des velléités de...c'était un politique. Il a su canaliser intelligemment les désirs nouveaux des gens auxquels vous faites allusion. [...] Il a réuni tout ça. S'il y avait une réunion de leur organisation, il allait trinquer volontiers, c'était cordial.

– Les vice-présidents sont répartis entre socialistes et communistes. N'y a-t-il pas eu une certaine marginalisation des élus de droite dans le gouvernement communautaire ?

– Je pense que...je suis en train d'oublier des noms d'élus modérés qui continuaient à être reçus par A. Notebart. Le président voyait toujours ces gens-là. Je pense qu'à l'époque, le président Arthur a senti le problème et cherchait à faire en sorte que ça ne le coupe pas d'une certaine racine d'amitié qu'il avait chez les modérés. Car Dieu sait que les gens d'extrême droite ça n'allait pas, mais il était en termes courtois et cordiaux avec des gens comme Monsieur le maire de Roubaix [A. Diligent, maire à partir de 1983], qui était un conciliateur. Il était très bien avec lui. Et je dois dire que j'avais de l'estime pour lui. On évitait les cassures. Je pense qu'Ivan Renar aussi, a agi avec habileté. Il a senti que l'affichage trop vif n'était pas bon pour l'avenir.

– Donc en 1977, on ne peut pas vraiment parler d'une politisation de la CU ?

– Ah, non. Pas du tout ! Je n'ai pas du tout ce sentiment. Maintenant, la personnalité du président Arthur, qui était à son apogée, était tellement énorme que ça n'était pas envisageable. Avec cette réserve qu'Arthur était au faite de sa puissance. Je ne sais pas s'il s'inquiétait beaucoup de ça. Je me souviens qu'on est allé boire un pot quand il y avait les amis d'Ivan Renar, et je me souviens qu'il recevait à la communauté beaucoup d'élus modérés.

– Pour les rassurer ?

– Pour les rassurer. Pour aller au fond de ce que je pense, je ne suis pas persuadé que le président Arthur souhaitait que la gauche prenne trop d'importance à la CU. Il l'a fait avec intelligence. Car il se méfiait de la théorie par rapport à l'efficacité. Il ne voulait pas que les drapeaux déployés...je n'ai pas le sentiment que ça ait joué beaucoup, en tout cas moi je n'ai pas ressenti de malaise »⁶⁹.

« Il y a eu une situation particulière en 1977 puisqu'il n'y avait plus le consensus absolu par décision politique. La droite et le GADEC avaient été écartés du bureau. Dans les deux ans de mon arrivée, aussi en partie grâce à moi, tout le monde se rendait compte que c'était une anomalie par rapport aux structures intercommunales. [...] L'intermède du programme commun s'est fait de façon officielle, il y a eu une réintroduction au bureau des gens du GADEC et ensuite officiellement par arrêtés du président [...] L'absence de l'opposition n'a pas trop gêné parce que dans les faits, il y a toujours eu une volonté d'associer les élus. Ce qui ne se faisait pas au bureau se faisait de façon plus informelle, notamment par le biais de réunions entre les groupes et le président »⁷⁰.

Dès le conseil du 9 juin 1977, on assiste d'ailleurs à une première entorse à l'application stricte de la règle majoritaire dans la répartition des postes communautaires. A. Notebart propose en effet que les élus de l'opposition qui représentaient jusqu'alors la CU dans les établissements scolaires ou dans les organismes satellites, gardent leurs délégations. Le groupe GADEC accepte la proposition du président pour les établissements scolaires mais la décline pour les autres organismes, estimant prioritaire l'obtention de postes de vice-présidents qui lui sont refusés. Quand il s'agit, lors de la même

⁶⁸ Jusqu'à aujourd'hui encore, puisque le schéma d'aires d'accueil des gens du voyage, approuvé par le conseil de communauté pour se mettre en conformité avec la loi Besson de 1990, peine à être mis en œuvre devant la réticence des maires à accorder les terrains ou les permis de construire.

⁶⁹ Entretien n°98.

⁷⁰ Entretien n°88.

séance, de constituer un groupe de travail sur la révision des POS, des représentants de l'opposition y sont également spontanément associés.

Plusieurs éléments dans les comptes-rendus du conseil de cette époque laissent d'ailleurs à penser que les avis des maires restent prééminents dans de nombreux domaines, et notamment en matière de politique de voirie où le principe des enveloppes n'est pas remis en cause. Suite à la présentation du budget primitif de 1978, soit quelques mois à peine après le début du mandat, un membre du groupe GADEC se satisfait publiquement des réponses apportées par l'exécutif aux demandes des maires et soutient le budget présenté :

« M. le président, mes chers collègues. Les membres du GADEC représentant un groupe important de maires des petites et moyennes communes pour qui le problème de la voirie, de l'assainissement et des transports sont d'un intérêt primordial, ont fait, dans les diverses réunions préparatoires des commissions et dans la réunion des maires de ce jour un certain nombre de propositions concrètes. *Leur adoption et les éclaircissements obtenus ont dissipé nos craintes, et surtout, l'augmentation de 8 millions de francs dans le domaine de la voirie et de 2 millions en assainissement font que nous avons satisfaction.* Dans ces conditions, la pression fiscale de 12% paraissant raisonnable, nous voterons le budget primitif »⁷¹.

A. Notebart s'empresse d'ailleurs dès qu'il le peut de rassurer les maires sur ses intentions à leur égard, comme à la suite d'une question du représentant du groupe communiste sur le rôle des maires, lors de cette même séance du conseil :

« **A. Notebart** : [...] La coopération avec les communes, oui, nous la continuerons, nous la pratiquons dans les commissions, nous la pratiquons également dans le domaine de la séance publique. *Si on peut aller plus loin, je ne manquerai pas d'y veiller, et je pense, quant à moi, qu'il va bien falloir trouver le moyen d'intégrer les représentants des secteurs dans les travaux du bureau du conseil de CU.* Il faudra bien qu'on y réfléchisse, car cela permettrait certainement une connaissance beaucoup plus large ».

Les fréquents *satisfecit* accordés publiquement par les élus de droite à A. Notebart pour sa gestion témoignent de leur intégration au processus de décision et de la prise en compte de leurs intérêts fondamentaux. Lors de la réunion du conseil du 28 janvier 1983, soit quelques mois seulement avant les élections municipales, Serges Charles – le maire RPR de Marcq-en-Baroeul – vote le budget en ajoutant qu'il s'agit d'un « budget de sagesse ». Un autre représentant de ce groupe prend également la parole pour insister sur la réceptivité présidentielle à leurs demandes :

« Au cours des réunions de bureau et de commission des finances, vous nous avez demandé de faire avec vous un certain nombre de choix, en tenant compte bien entendu des incidences fiscales. Nous n'avons pas d'observation particulière à faire. *Vous avez bien voulu nous entendre quand nous avions quelque chose à dire* ».

Ainsi, et de façon surprenante si l'on ne tient pas compte de l'évolution informelle des conditions d'exercice du gouvernement majoritaire depuis 1977, c'est une politisation partisane de l'assemblée communautaire que semblent « redouter » certains observateurs, comme ce journaliste de *Nord-Eclair*, à la veille des élections municipales de 1983 :

« Que deviendra la CU ? On peut craindre un durcissement des clivages politiques jusqu'alors bien tempérés dans les salles communautaires. Une rupture aussi et un éclatement au cas où il deviendrait impossible d'harmoniser les intérêts et les objectifs de l'un et l'autre bloc. S'il y a blocs dans l'avenir, nous n'en sommes pas là ».

Comme lors des précédentes scrutins, la « bataille pour la CU⁷² » n'aura pourtant pas lieu, les élus préférant les arrangements préalables à l'affrontement ouvert.

⁷¹ Extrait du compte-rendu du conseil de mars 1978.

⁷² Pour reprendre le titre d'un article paru le 12 avril 1983 dans le *Quotidien de Paris* qui précise pourtant ensuite : « Le député-maire de Lomme dirige la communauté urbaine d'une main de fer, mais avec une compétence technique et une virtuosité dans le traitement des lourds dossiers de ce vaste organisme que personne à gauche comme à droite, ne songe à lui dénier. Dans les municipalités inscrites au GADEC et même dans celles plus nettement engagées du côté de l'opposition, on souligne en outre qu'A. Notebart a toujours eu le souci de ne pas défavoriser les communes qui n'étaient pas de son bord politique ».

C. La réélection d'Arthur Notebart en 1983 ou la consécration d'une légitimité personnalisée

«La séance [du conseil] peut apparaître pour un observateur extérieur, d'un calme extraordinaire. Mais il faut bien dire que le travail est préparé dans les commissions et au bureau. Je crois que le désaccord n'est pas indispensable pour passionner le public. *L'accord unanime présente à mes yeux, plus d'avantages que les difficultés internes* ».

A. Notebart, extrait du compte-rendu du conseil de communauté du 20 décembre 1985.

La troisième élection d'A. Notebart à la présidence de la CU pouvait paraître *a priori* la plus difficile, dans un contexte où les résultats des élections municipales de 1983 dans l'agglomération lilloise furent largement défavorables aux partis de gauche. Le président sortant fut ainsi obligé de compter directement sur le soutien de conseillers communautaires d'autres formations pour être élu. A la différence de l'élection de 1977, où il bénéficia également de ces voix mais dans un contexte où sa victoire ne faisait aucun doute, il trouve cette fois-ci face à lui un adversaire, maire d'une petite commune rurale et membre du groupe GADEC.

Loin de traduire pour autant une bipolarisation de l'assemblée, qui serait cette fois-ci entreprise par la droite majoritaire, nous voudrions montrer que cette candidature constitue une candidature « par défaut ». Le principal adversaire potentiel d'A. Notebart, en l'occurrence le nouveau maire de Roubaix A. Diligent, décida en effet de se retirer. Cette élection aboutit au contraire à objectiver et à renforcer encore un peu plus la personnalisation de l'autorité présidentielle, consacrant le processus amorcé lors des deux précédents mandats.

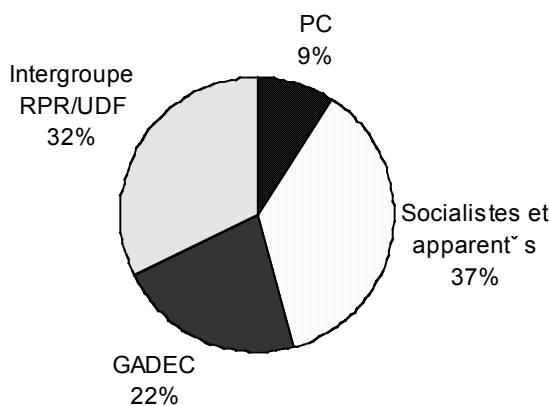
1. Des résultats des élections municipales de 1983 défavorables à la gauche

En 1983, plusieurs villes importantes de l'agglomération sont remportées par la droite, parmi lesquelles Roubaix (100 000h.), Tourcoing (90 000h.), Hem et Croix (25 000h.) notamment. Les socialistes, qui conservent Lille avec P. Mauroy, se retrouvent néanmoins minoritaires dans l'assemblée, même avec leur allié communiste. 64 élus sur 140⁷³ seulement appartiennent à la « majorité présidentielle » (au niveau national). Les rapports de force apparaissent ainsi presque inversés par rapport à la situation de 1977.

Nombre d'élus par groupe politique	PCF	Socialistes et apparentés	GADEC	RPR/UDF
Conseillers	13	51	31	45
Vice-présidents	1	4	3	4

⁷³ Le nombre de conseillers est passé à 140 suite à une modification législative dont il sera question dans les pages suivantes.

Composition du conseil de 1983-1989



Briguant un troisième mandat, A. Notebart essaie d'endosser de nouveau le rôle légitime d'homme de compromis et de garant des intérêts des communes, se situant au-dessus – ou plutôt ici en-deçà – des partis. Il peut exciper pour cela de son précédent mandat, lors duquel il maintint des relations d'échange personnalisées avec les maires de l'opposition malgré la composition majoritaire du bureau. Dans une interview accordée au quotidien régional *Nord Matin* le 8 mars 1983, il se défend par exemple de tout « parti pris » et adopte une posture rassembleuse :

« Je ne suis pas le président des partisans de la majorité présidentielle, je suis le président de la CUDL, toutes tendances confondues. Ce n'est pas une clause de style : j'ai été élu le 13 mai 1977 par 85 délégués sur 90 et il y a eu cinq bulletins blancs. J'ai donc été porté à la présidence par [sic] l'unanimité des suffrages exprimés. [...] La répartition des groupes n'est donc pas au sens propre une répartition politique : elle dépasse les clivages et les conseillers s'attachent, avant tout, à gérer les budgets dans l'intérêt de la CU toute entière. [...] Nous venons par exemple de voter les cinq derniers budgets à l'unanimité. Depuis le 10 mai 1982, l'opposition, si elle l'avait voulu, aurait pu s'organiser en tant que telle, il est possible que désormais l'opposition décide de s'organiser en groupe unique. Moi, personnellement, j'attends et j'ai trois remarques à faire. D'abord, j'ai été élu à l'unanimité. Ensuite, j'ai toujours rempli ma tâche avec honnêteté et loyauté. Enfin, les contingents budgétaires ont toujours été appliqués avec la plus extrême rigueur. Pour ces contingents financiers, l'enveloppe budgétaire est définie mathématiquement, le maire établit sa liste de travaux lui-même et les chantiers fonctionnent dans l'ordre défini par le maire ».

Il profite de l'occasion donnée par P. Mauroy – qui en tant que Premier ministre le charge de rédiger un rapport sur les CU⁷⁴ dans la perspective des lois de décentralisation – pour consolider encore davantage cette posture. Après s'être félicité dans ce rapport du bilan des CU et appelé à leur conservation à l'identique, A. Notebart ne propose qu'une seule évolution significative dans leur fonctionnement politique⁷⁵ : l'élargissement du conseil à 140 membres en cas d'accord amiable entre l'ensemble des conseillers sur la répartition des sièges et, en conséquence, l'amélioration de

⁷⁴ *Rapport sur les communautés urbaines*. Mission ministérielle (décret du 4/08/1981) ; 189 p. + annexes.

⁷⁵ Presque rien ne concerne les structures intercommunales dans le « paquet » de réformes des lois de décentralisation de 1982/1983. Comme nous le verrons dans la section suivante, le renforcement des prérogatives communales contribue par contre indirectement à remettre en cause la légitimité de l'intervention intercommunale dans certains domaines comme l'urbanisme.

la représentation des petites communes⁷⁶. Retenue comme amendement à la loi sur le statut de Paris, Lyon, Marseille⁷⁷, cette mesure contribue immédiatement à conforter son crédit auprès des maires de ces communes et taille la CU à la mesure de son *leadership* de type transactionnel et personnalisé, en élargissant le spectre de ses clients potentiels. Les formations partisans de gauche sont d'autant moins enclines à contester ce changement qu'il apparaît alors comme l'un des seuls moyens de priver les formations de droite (RPR-UDF) de la majorité absolue et d'une conquête annoncée de la présidence de la CU. Elles essaient d'ailleurs rapidement de faire de la réélection d'A. Notebart une condition informelle de l'accord amiable dont la négociation débute juste après les élections municipales⁷⁸. Le communiqué commun des partis socialiste et communiste pour exprimer leurs revendications sur cet accord, repris par l'édition de *Nord Eclair* du 4 mai 1983, est sans ambages sur ce point :

« Un conseil de 140 sièges qui permettait d'assurer la plus large représentation du plus grand nombre de communes ; l'élection des conseillers communautaires en assurant une véritable représentation pluraliste des communes petites et moyennes dans les secteurs électoraux ; la reconduction du président Notebart à la direction de la CU ; la mise en place d'un bureau qui prend en compte sur la base de la proportionnelle intégrale toutes les sensibilités effectivement représentées dans le conseil de communauté, afin de consolider la cohésion de l'établissement public communautaire. *En espérant que la sagesse et le sens des responsabilités publiques finiront par l'emporter sur les attitudes partisans*, le groupe de la majorité présidentielle maintient ses propositions, conscient qu'elles seules peuvent permettre d'assurer la juste représentation désirée par toutes les communes petites et moyennes ».

Il est piquant de constater que la stigmatisation des « attitudes partisans » a changé de camp entre 1977 et 1983. Ce sont désormais les deux formations de gauche qui revendiquent une répartition proportionnelle des postes de l'exécutif⁷⁹, en rupture avec leur attitude de 1977. Outre le renversement du rapport de forces local qui permet de comprendre ce changement, on assiste également ici aux effets de la relocalisation/dépolitisation des enjeux locaux observée sur le plan municipal. Les *outsiders* de 1977 sont devenus des sortants et tendent désormais à privilégier la conservation de leur mandat et la défense des intérêts de leur commune au sein de la structure intercommunale, au détriment de la représentation des enjeux partisans⁸⁰. A l'inverse, les représentants des instances partisans de droite cherchent dans un premier temps à tirer un profit maximal sur le plan intercommunal de leur victoire aux élections municipales, et revendiquent à leur tour une logique majoritaire dans la répartition des postes. Pour un temps seulement.

2. Une candidature d'opposition « par défaut »

A peine les élections municipales sont-elles terminées que certains représentants régionaux des formations partisans de droite affichent leur nouvel objectif : conquérir la présidence de la CUDL. Ainsi, Jacques Legendre – membre de la fédération RPR du Nord, ancien ministre et maire

⁷⁶ La loi prévoit, pour que l'accord amiable soit effectif, qu'il soit accepté par les 3/4 des maires représentant les 2/3 de la population de l'ensemble territorial ou par les 2/3 des maires représentant les 3/4 de la population.

⁷⁷ Loi de décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Lyon, Marseille et des EPCI. Circulaire publiée le 4 mars 1983 au JO.

⁷⁸ On assiste un peu ici à une « répétition » de ce qui se passa en 1967. En effet, l'accord amiable sur la répartition des sièges est de nouveau prétexte aux transactions et aux arrangements entre élus sur le gouvernement de l'institution. La tentative du parti socialiste de lier l'accord amiable à la désignation du futur président se heurte dans un premier temps au refus d'un certain nombre d'élus, l'obligeant à abandonner l'exigence formelle de cette condition. Ceci n'exclut pas qu'elle ait pu intervenir de manière plus officieuse comme semblent l'accréditer les résultats de l'élection.

⁷⁹ Pour la position du parti communiste en faveur d'une répartition proportionnelle des vice-présidents, voir par exemple *Liberté* du 21 avril 1983. Cet extrait de l'entretien accordé par le maire socialiste de Wasquehal – élu en 1977 – au journal *Nord Matin* (8/03/1983) est éloquent du changement de position de certains élus socialistes, désormais défenseurs de l'idiosyncrasie politique intercommunale et d'une gestion collégiale : « Il est certain que la majorité risque de perdre...la majorité à la CU. Mais je ne pense pas qu'on puisse arriver à une sorte de "bipolarisation" politique ; cela déstabiliserait les dossiers essentiels à la vie quotidienne des 86 communes de la CU. Je pense qu'il est de l'intérêt général que ceux qui ont fait vivre les dossiers depuis quelques années continuent de les assumer. [...] *Nous cohabiterons donc sous le régime de la proportionnelle et je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas travailler dans un certain climat de dialogue. Mais à mon avis, il nous faudra conserver la présidence à M. Notebart, qui est un maillon essentiel à la vie de la CU. D'ailleurs on aurait bien du mal à le remplacer. De plus, il serait dangereux pour l'équilibre général que le président soit le maire d'une des trois grandes villes de la métropole* ».

⁸⁰ Sur la propension plus grande des *challengers* à politiser les enjeux, voir Daniel Gaxie et Patrick Lehingue (1984).

de Cambrai – déclare-t-il à la presse que la présidence de la CUDL « doit revenir à un élu de l'opposition », sans exclure pour autant – sous condition – une représentation de la ville de Lille au bureau⁸¹ :

« M. A. Notebart est un bon gestionnaire, mais quels que soient les services rendus, il est aussi, nous ne pouvons l'oublier, un militant du parti socialiste. [...] Le club alternative Nord qui comprend une centaine d'adhérents appartenant à différents courants de l'opposition n'exclut pas la formule de la représentation proportionnelle qui permettrait de ne pas évincer la ville de Lille du bureau de la CU, mais à condition que chacun joue le jeu partout et dans tous les organismes (*i.e.* à la Région et au département)»⁸².

Durant les trois mois qui s'écoulaient entre les élections municipales et l'élection du président de la CU, les tractations vont bon train au sein de la droite pour désigner l'adversaire d'A. Notebart. A. Diligent, sénateur et tout nouveau maire de Roubaix, secrétaire général du CDS mais également fondateur du GADEC en 1971⁸³, fut longtemps pressenti, tant il apparaissait aux yeux de beaucoup comme le mieux placé pour rallier les suffrages des maires de droite et des petites communes. Il fit d'ailleurs mine de vouloir se présenter dans un premier temps, tout en insistant sur les aspects territoriaux de sa candidature, censée faire entendre les revendications du versant nord-est de la métropole⁸⁴, oublié selon lui des politiques communautaires antérieures. Il déclare ainsi dans l'édition de *Nord Eclair* du 9 mars 1983 :

« La question de la présidence de la communauté ne sera pas abordée avant deux mois et demi à trois mois. On a le temps d'y réfléchir. Je suis prêt à y aller, mais l'essentiel n'est pas ma personne. *L'essentiel est de renverser le courant en faveur de Roubaix-Tourcoing* ».

Deux mois avant l'élection du président, A. Diligent décide finalement de ne pas briguer ce mandat et laisse le maire d'une petite commune, membre du GADEC, affronter A. Notebart à sa place. En entretien, l'ancien maire de Roubaix avança plusieurs raisons pour expliquer ce retrait. D'abord, la crainte de se trouver marginalisé dans l'arène communautaire en cas de défaite et de ne pouvoir compter sur les ressources communautaires indispensables à son implantation municipale. Il semble d'ailleurs que cette stratégie du retrait ait été payante dans un premier temps, puisqu'il obtint la première vice-présidence et des crédits conséquents pour sa commune, dès les premières séances du conseil. *La Voix du Nord* du 27 octobre 1983 rapporte ainsi dans son compte-rendu du conseil de communauté de la veille que la séance a été « largement consacrée à Roubaix » et que son maire en est reparti « les poches bien remplies ».

Certains éléments permettent d'envisager qu'A. Diligent a probablement négocié son retrait contre l'assurance de certaines compensations communautaires pour son secteur. *La Croix du Nord* du 30 avril 1983 évoque ainsi une « rencontre » entre Diligent et Notebart tandis que *Le Quotidien de Paris* du 12 avril 1983 se fait plus précis sur son contenu :

« [...] D'ores et déjà, on affirme dans la région que M. Notebart pourrait se présenter "hors parti", en tant que président sortant de la CUDL. Et qu'il accepterait volontiers un conseil pluraliste, d'où les communistes seraient exclus. *Certains vont même jusqu'à annoncer un gentleman's agreement : Diligent laisserait à Notebart la présidence de la CUDL et se contenterait de la première vice-présidence, en échange d'une réorientation de la politique communautaire vers Roubaix et Tourcoing. Un arrangement peu orthodoxe qu'il faudrait cependant faire admettre au parti socialiste* ».

Ensuite, l'autre élément qui dissuada semble-t-il A. Diligent de se présenter, tenait à l'incertitude concernant la loyauté de certains de ses soutiens, dans une configuration institutionnelle marquée par les relations d'allégeance personnalisées entre le président Notebart et les maires⁸⁵. La suspicion de « trahison » est alors d'autant plus forte que de nombreux élus de droite ne manquent pas

⁸¹ Représentation qui éviterait son retrait de la CU, rendu possible par l'« amendement Chaban-Delmas » de 1977. P. Mauroy lui-même brandit cette menace si la droite emporte la présidence et monopolise les postes dans *La Voix du Nord* du 27 mars 1983. Nous renvoyons à notre première partie pour une présentation de cette disposition législative de 1977 alors adoptée dans un rapport de force inversé et pour protéger les intérêts du maire de Bordeaux minoritaire dans son agglomération.

⁸² *Nord Eclair*, le 25 mars 1983.

⁸³ Voir la première partie.

⁸⁴ Le versant nord-est comprend les communes de Roubaix et Tourcoing et leur agglomération.

⁸⁵ Voir *supra*.

lors des semaines précédant l'élection de donner *quitus* à A. Notebart pour sa gestion lors du précédent mandat ; en revendiquant néanmoins une alternance, comme Serges Charles, le maire RPR de Marcq-en-Baroeul⁸⁶, ou en soutenant à demi-mot sa réélection, comme Georges Delfosse, le maire CDS de Lambersart⁸⁷. Du côté des maires des petites communes du GADEC, nombreux sont ceux qui ne cachent pas leur reconnaissance à l'égard d'A. Notebart. Ce dernier est à la fois celui qui a su leur donner satisfaction sur l'élargissement de leur représentation au sein du conseil, et celui qui a fait augmenter sensiblement la part des crédits voirie auquel ils attachent une importance décisive⁸⁸.

Aussi, l'accord amiable – qui permet la représentation directe de 63 communes dans le futur conseil – est accepté par les élus à l'unanimité, quelques jours seulement avant l'élection du président. A. Notebart ne manque pas de s'en attribuer tout le mérite dans l'édition de *Nord Matin* du 27 mai 1983 :

« L'accord amiable, explique le président Notebart, a été obtenu à l'unanimité. Finalement, cet accord prolonge l'état d'esprit qui a toujours régné à la CU : solidarité intercommunale et répartition des crédits sur une base de justice. La répartition des crédits ne s'est jamais faite à la tête de pipe ou à l'opportunité. Chaque commune, en fonction de sa population, a toujours disposé d'un contingent financier et a pu faire ce qu'elle voulait de cette enveloppe budgétaire. C'est cette tradition qui a permis d'obtenir cet accord unanime ».

A l'issue de la signature de cet accord, la victoire d'A. Notebart ne fait plus beaucoup de doutes. Il semble que certains engagements informels avaient même été pris, si l'on en croit ces déclarations d'un élu socialiste lillois à *La Voix du Nord* du 28 mai 1983, révélant l'existence d'un « accord » sur le président et la répartition du bureau : « Si l'accord communautaire n'est pas respecté, les délégués lillois démissionneront ».

La décision du groupe GADEC, soutenu par la droite, de présenter le maire d'une petite commune contre A. Notebart, tient plus du baroud d'honneur, difficilement évitable sans perdre la face dans un contexte de victoire électorale aux municipales⁸⁹. Elle ne doit cependant pas faire illusion. L'adversaire d'A. Notebart, Luc Vandorpe, n'a d'ailleurs que peu de ressources à lui opposer : maire d'Erquinghem-Lys, commune de 4000 habitants, médecin de profession, il ne détient aucun autre mandat. Son programme, plus qu'il ne tranche avec celui d'A. Notebart, surenchérit dans le municipalisme, comme dans cet entretien accordé au journal *Nord Eclair* :

« – *Le journaliste* : *Quel est votre programme ?*

– Rendre le pouvoir aux communes. S'occuper un peu plus de la gestion des problèmes quotidiens en fonction de ce qui est dit. Je n'imposerai pas un programme. Nous le définirons ensemble. Va-t-on boucher le canal roubaisien ? C'est un problème roubaisien. On a changé les hommes aux dernières municipales, c'est à eux de dire ce qu'ils veulent »⁹⁰.

L. Vandorpe reproche également à A. Notebart son « autoritarisme » et l'« omnipotence de la technocratie communautaire »⁹¹. Apparemment banals dans un contexte de controverse électorale, ces propos sont en réalité inédits en CU. Ils auraient été impensables et donc indicibles quelques années auparavant, tant l'administration communautaire paraissait faible et dénuée de moyens. Leur accès

⁸⁶ *Nord-Eclair* du 9/03/1983 : « Sans mettre en cause la gestion de M. Notebart, qui est un bon gestionnaire, je pense qu'il a parfaitement rempli son rôle dans un cadre majoritaire à gauche à la CUDL. Aujourd'hui, nous assistons à un renversement de situation, nous devons aller dans le sens de cette élection et assumer pleinement nos responsabilités en occupant tous les postes y compris celui de président ».

⁸⁷ Celui-ci déclare également dans la même édition de *Nord-Eclair* que « M. Notebart est un bon gestionnaire ».

⁸⁸ Ce budget est ainsi passé de 67 millions en francs constants 2002 en 1977, à 180 millions en francs constants 2002 en 1982.

⁸⁹ Les raisons pour lesquelles c'est le GADEC, qui ne semblait pas avoir grand-chose à reprocher à A. Notebart, et non le groupe de droite qui présenta finalement un candidat restent difficiles à comprendre faute d'éléments sur ce point. On peut faire l'hypothèse que la signature de l'accord amiable permettant d'élargir l'effectif du conseil à 140 membres, quelques semaines seulement avant l'élection du président, a été trop tardive pour empêcher l'émergence d'une candidature de contestation au sein de ce groupe (le plus intéressé à l'amélioration de la représentation des petites communes), qu'il était ensuite difficile de retirer. Ainsi, le quotidien *Nord Matin* évoque la possible candidature de Luc Vandorpe dans son édition du 19 mai 1983, faisant le lien avec l'enlisement d'alors des négociations sur l'accord amiable.

⁹⁰ 1983, sans date. Coupure de presse retrouvée parmi les archives communautaires.

⁹¹ *La Voix du Nord* du 18/06/1983.

à l'espace de la polémique, au-delà de toute appréciation sur leur contenu normatif, objective indirectement certains des changements intervenus depuis la seconde partie de la décennie 1970⁹².

En dépit de la représentation minoritaire du PCF et du PS dans l'assemblée, A. Notebart est réélu avec 76 voix, contre 64 pour son adversaire. Il a donc recueilli au minimum une douzaine de voix au-delà des formations de gauche, malgré la présence d'un candidat du GADEC supposé plus proche de la droite. Le vote à bulletin secret autorise la transgression des consignes partisans, sans coût important pour ceux qui s'y adonnent⁹³. A peine le président est-il réélu que les supputations vont bon train concernant les dissidences de certains élus, obligeant les représentants des groupes de droite à faire une mise au point publique dans *La Voix du Nord* du 8 juillet 1983 :

« M. Dhinin [maire RPR de La Madeleine] et l'un des deux vice-présidents, Jacques Dosco [adjoint au maire RPR de Lambersart], ont tenu, avec le maire de Mouvaux à mettre les choses au point. *Non, il n'y a pas eu de défection au sein du RPR, ni même dans l'intergroupe qui rassemble les vingt élus UDF et huit autres apparentés non inscrits dans l'élection à la présidence de la CU.* Le Dr Vandorpe, candidat de l'opposition, a bien bénéficié de tous les suffrages qu'il pouvait escompter, ont dit en substance les responsables RPR. Ils l'ont dit tant à l'intention des organisations politiques qu'à celle de leurs électeurs qui ont pu se poser quelques questions. [...] Cela dit, les élus RPR rejettent donc toute l'idée de tractation préalable ou de négociation à laquelle l'un ou l'autre aurait pu se prêter, et font donc porter la responsabilité du vote sur le GADEC, qui a fait la différence en faveur de M. Notebart ».

A l'occasion de cette compétition en demi-teinte, la politisation partisane de l'assemblée fut donc une nouvelle fois esquivée. A. Notebart réélu, ne disposant plus d'une majorité partisane sur laquelle compter, se trouve d'autant plus fondé à réinstaurer une gestion collégiale de la CU, associant l'ensemble des formations politiques. Si cette dernière n'avait pas véritablement disparu lors du précédent mandat, elle s'exerçait néanmoins de manière beaucoup plus informelle car un tantinet « honteuse ». Par ailleurs, pouvant désormais se prévaloir d'une majorité personnelle qui dépasse allégrement les rangs de son propre parti, A. Notebart s'en autonomise encore davantage.

3. Gestion collégiale de la CU et autonomie présidentielle

Dans la période qui suit les élections municipales et précède l'élection du président de la CU, les discours des élus de gauche défendant une gestion collégiale de la CU et reniant l'approche majoritaire qui avait prévalu lors du précédent mandat sont légions. Parmi ceux-ci, le maire de Lille, P. Mauroy, dans le journal *Nord Matin* du 27 mars 1983 :

« Les communautés urbaines sont des établissements publics et non des collectivités territoriales. Le législateur, a rappelé M. Mauroy, a voulu en faire des outils de coopération intercommunale. Elles doivent le demeurer. Dans ces conditions, « il n'est pas pensable que ces communautés urbaines deviennent le champ clos de batailles politiques qui peuvent caractériser les collectivités de plein exercice (les communes, le département) ». Il n'est pas concevable, a ajouté M. Mauroy, que la CUDL puisse devenir un organisme sans Lille ni contre Lille. Il faut que s'établissent les conditions optimales de coopération entre Lille, Roubaix, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq, Armentières ».

Ces propos contrastent fortement avec ceux tenus par le même P. Mauroy en 1977, pour justifier la captation de l'intégralité des postes de l'exécutif par les deux organisations partisans majoritaires⁹⁴. Les conditions de l'élection d'A. Notebart aboutissent à l'installation d'un gouvernement intercommunal en de nombreux points comparable à celui qui prévalait jusqu'en 1977, avec un système de répartition des postes de vice-présidents entre les différentes formations partisans à la proportionnelle.

La réunion du conseil destinée à désigner les vice-présidents se déroule quinze jours après l'élection du président, laissant du temps aux formations politiques pour négocier la composition du bureau. Un seul candidat se présente pour chacun des douze postes de vice-président, signe du large accord intervenu. Les élus du RPR s'en félicitent dans la presse locale, tout en essayant de justifier leur ralliement à A. Notebart par le maintien d'une posture distanciée et critique :

⁹² Voir le chapitre 4 sur les conditions d'affirmation de l'administration communautaire et de l'autorité présidentielle.

⁹³ Le compte-rendu de la séance du conseil consacrée à l'élection du président (le 20 juin 1983) mentionne d'ailleurs une intervention liminaire d'A. Notebart pour demander la pose d'isolaires, afin de répondre à la sollicitation de l'un des groupes (sans qu'il ne soit précisé lequel) dans ce sens.

⁹⁴ Voir la section précédente.

« Le groupe RPR se déclare prêt à jouer le jeu d'une "coopération constructive". " Nous avons sept vice-président de l'opposition (en comptant ceux du GADEC), nous ne mettrons pas le président en minorité mais nous discuterons les dossiers " affirment les élus du RPR »⁹⁵.

Alain Bocquet, alors premier secrétaire de la fédération du Nord du parti communiste, est également obligé de s'expliquer dans les colonnes du quotidien *Liberté* sur une participation à un exécutif où la droite est également représentée :

« Il n'est un secret pour personne, puisque cela a encore été l'objet d'une récente manifestation, que la droite envisage par exemple un allègement important des taxes patronales payées à la CU. En contrepartie, des populations entières risqueraient d'être pénalisées lourdement et injustement. *Dans ces conditions, les travailleurs comprennent que lorsque les communistes déclarent qu'ils n'acceptent pas d'être mis à l'écart et réclament toute leur place dans la nouvelle assemblée communautaire, ce n'est pas par esprit de boutique mais pour préserver l'intérêt du plus grand nombre et pour que l'union de la gauche reste solide.* Attachés au pluralisme, les communistes agiront dans le cadre du renouvellement de la communauté urbaine de Lille, dans un esprit d'ouverture et avec la volonté de défendre l'union, les travailleurs et toutes les communes [sic] en conformité avec la politique nouvelle de la France, voulue par la majorité de notre peuple »⁹⁶.

Nous reviendrons sur ce point dans notre troisième et dernière partie mais on remarque déjà ici le poids de la contrainte de justification externe qui pèse sur les représentants partisans, associés dans ces grandes coalitions de gestion intercommunales à des élus de formations qu'ils combattent ailleurs. De façon paradoxale et presque ironique, le représentant communiste se trouve ainsi amené à justifier la participation minoritaire de son parti à un exécutif pluraliste, au nom de la défense des positions communistes.

Cette participation d'un élu communiste à un exécutif intercommunal collégial⁹⁷, pour la première fois depuis 1968, ne va d'ailleurs pas de soi pour nombre d'autres élus de droite. Hector Viron, son candidat à la 7^{ème} vice-présidence, n'obtient ainsi que 78 voix sur 140 (et 58 blancs ou nuls) alors qu'il est le seul en lice. Dans le même temps, les autres vice-présidents obtiennent entre 115 et 134 voix⁹⁸. A tel point qu'Ivan Renar, président du groupe communiste, intervient pour dénoncer à l'issue du vote le non-respect des accords interpartisans, soutenu par le président du groupe socialiste :

« **Ivan Renar** : Si j'ai demandé cette interruption de séance, c'est que je regrette que tout le monde n'ait pas respecté ici l'accord sur la proportionnelle accepté par l'ensemble des groupes politiques ce matin. *Je dois dire qu'avec mes collègues du groupe communiste nous sommes venus à cette séance du conseil de Communauté avec une certaine conception de l'esprit communautaire, basée sur l'esprit de tolérance, le respect de toutes les sensibilités politiques, du pluralisme de ces sensibilités,* sur le respect de l'autonomie des communes et de la représentation directe du maximum de ces communes en ne lésant personne, ni les petites, ni les grandes villes. [...] Je dois dire l'émotion des 13 élus du groupe communiste devant la manifestation dont a été l'objet notre collègue H. Viron, d'autant qu'aucune voix de notre groupe n'a manqué aux six premiers candidats. *Que l'on soit clair, quand je vote pour l'un de mes collègues du conseil de CU, quel que soit son groupe, je ne vote pas pour ses idées politiques, je vote pour le respect du principe de la proportionnelle adopté ce matin.* En même temps, il est évident que personne ne demande à tous nos collègues de partager les idées politiques de notre collègue M. Viron quand il s'agit de voter pour lui à la place de 7^{ème} vice-président. Je demande que soient respectés la proportionnelle et son esprit dans cette enceinte.

Gérard Haesebroeck (président du groupe socialiste) : J'exprime des regrets au nom du groupe socialiste par rapport à ce qui s'est passé il y a quelques instants. Un certain nombre de nos collègues n'ont pas respecté l'accord intervenu. Nous pouvons admettre et comprendre qu'il peut y avoir quelques incompatibilités dans le cadre des relations entre nous dans les secteurs, dans les cantons, dans les circonscriptions, *mais nous sommes d'autant plus étonnés de cette situation, que, d'une part, lors des réunions que nous avons tenues dans le cadre de la commission des bons offices, et d'autre part ce matin, il y avait unanimité de la part des délégués ou des représentants des groupes politiques pour la présentation des 12 vice-présidents.* Le groupe socialiste regrette aussi qu'il n'y ait pas eu respect de la parole donnée. Nous espérons que, dans l'avenir, de tels événements ne se reproduiront plus, car il serait évidemment regrettable, *pour la bonne gestion et la bonne entente qui s'est toujours manifestée dans cette communauté depuis sa création, que nous devions constater de tels incidents »*⁹⁹.

⁹⁵ *La Voix du Nord*, 8/07/1983

⁹⁶ *Liberté*, 29/05/1983.

⁹⁷ C'est-à-dire associant également des formations partisans de droite.

⁹⁸ Le maximum est atteint par A. Diligent (134 voix sur 140) ce qui montre au passage le danger que pouvait représenter sa candidature au poste de président pour A. Notebart.

⁹⁹ Extrait du compte-rendu du conseil du 20/06/1983.

Cet « incident » de séance finalement sans conséquences – puisque Hector Viron devint bien vice-président – permet néanmoins d’objectiver les négociations interpartisanes intervenues au sujet de la composition du bureau. Le compromis de 1983 renforce donc la logique collégiale de l’intercommunalité puisque même le parti communiste est cette fois-ci associé à une gestion interpartisane de l’institution.

Pour conclure cette section, nous pouvons avancer que le mandat 1977-1983, loin de la bipolarisation partisane annoncée, a finalement davantage ressemblé au précédent qu’à une rupture dans l’ordre institutionnel municipaliste et dans les modalités de fabrication des politiques publiques communautaires. Si changement il y eût, c’est bien davantage dans l’affirmation incrémentale d’A. Notebart et de l’administration communautaire que dans la politisation partisane, qui ne fut qu’éphémère. Dans un sens, la première se fait d’ailleurs contre la seconde. Ainsi, le travail présidentiel de désamorçage des velléités de bipolarisation, le repli progressif des revendications partisanes des élus communistes au fil du mandat, la préservation des échanges informels avec les maires d’opposition sont autant de facteurs qui réduisent comme peau de chagrin la perspective de structuration majoritaire de la CU.

A mesure que les entrepreneurs de politisation potentiels se fondent dans les compromis communautaires ou s’effacent sous la contrainte des accords interpartisans, A. Notebart renforce sa position d’interface obligé et accroît sa popularité auprès des maires des autres groupes en donnant du mou à la gestion majoritaire officielle. Sa réélection de 1983 marque en quelque sorte la consécration de la personnalisation de son autorité, puisqu’il est élu tout en étant assez nettement minoritaire d’un point de vue partisan dans l’assemblée. Cette victoire contre la discipline de groupes objective en quelque sorte la force des relations transactionnelles qu’il a su nouer avec certains maires lors de ses deux précédents mandats et lui donne les coudées franches. L’impression qu’il a été personnellement investi le conduit dès lors à moins tenir compte des attentes des élus municipaux – notamment de son parti – et à transgresser davantage l’ordre institutionnel municipaliste. Soit en passant outre l’absence de consentement des maires pour mettre en œuvre les politiques intercommunales, soit en s’opposant à certains de leurs projets. Pour A. Notebart, ce couronnement apparent marque en réalité le début de la fin.

Section 2. Le désajustement entre les politiques communautaires et les attentes des maires

« On peut constater que les tensions et conflits entre des groupes dont les positions se défonctionnalisent et des groupes dont les positions jouissent de fonctions soit nouvelles soit renforcées, comptent parmi les particularités structurelles de toute évolution. En d’autres termes, il ne s’agit pas de tensions et conflits purement personnels et en quelque sorte accidentels – comme le ressentent souvent les personnes impliquées [...]. Il s’agit de tensions et conflits structurés. Leur existence même et leur dénouement forment dans beaucoup de cas le noyau central de tout processus d’évolution ».

Norbert Elias, *Qu’est-ce que la sociologie ?*, (1991b [1970] : 210).

Nous l’avons dit en guise d’introduction de ce chapitre : il y a dans l’histoire officielle de la fin de règne d’A. Notebart un peu de celle de la fin de la IV^e République écrite par les fondateurs de la V^e (Gaïti 1998). La victoire de P. Mauroy face à A. Notebart lors de l’élection du président en 1989 est ainsi présentée *a posteriori* comme la conséquence inévitable d’une dérive personnelle et monarchique du pouvoir, faisant obstacle aux projets intercommunaux portés par les maires des grandes villes. A rebours de cette « histoire des vainqueurs » – qui fait du comportement du roi déchu la raison exclusive de sa chute – nous reviendrons ici sur les conditions de remise en cause collective de la légitimité d’A. Notebart. Celles-ci tiennent autant à l’évolution de ses pratiques de gouvernement, qu’au renouvellement du profil des conseillers communautaires et de leurs attentes à l’égard de

l'institution intercommunale, qui rendent les premières de plus en plus « inappropriées »¹⁰⁰. En ce sens, la crise de l'autorité présidentielle est d'abord une *crise configurationnelle*, où ce qui est remis en cause touche à l'économie des échanges entre le président et ses soutiens. Il faut donc se garder d'une approche exclusivement centrée sur A. Notebart, aussi bien des conditions de son affirmation que de contestation de son autorité, comme Norbert Elias (1985 [1974] : 56) nous y invite dans son analyse configurationnelle du pouvoir royal à la Cour de Versailles :

« Jusqu'à présent, comme l'on sait, dans l'image que l'on se fait d'un régime autocratique, précisément du fait qu'il s'agit d'un système dans lequel un individu se voit doté de par sa position sociale d'un immense pouvoir, toute l'attention se concentre sur le personnage occupant cette position. *C'est en lui, dans les traits personnels de caractère de l'autocrate que l'on cherche trop souvent, et même dans les études scientifiques, l'explication première, sinon l'unique explication, du caractère et de la marche du régime. Même dans ce contexte plus vaste, il peut être utile de mettre au point un schéma plus rigoureux et plus précis de l'autocratie à l'aide duquel on parvient à comprendre comment et pourquoi, même dans le cadre d'une position sociale extrêmement puissante, les limites de l'élasticité de statut et de la marge de manœuvre que cette position confère à celui qui l'occupe se font toujours sentir.* Comme toute autre position sociale, même celle d'un autocrate demande une stratégie de comportement très soigneusement pesée, si celui qui l'occupe veut s'assurer pour une longue période [...] la conservation du pouvoir attaché au trône. Et précisément du fait que l'élasticité de cette position et la liberté de décision qu'elle donne sont en l'occurrence extrêmement étendues, les risques d'arbitraire, de déviations, d'erreurs, pouvant conduire à long terme à une restriction du pouvoir, sont particulièrement importants. Il faut presque une assurance et une *habileté de funambule pour, dans une telle position, avec toutes les tentations qu'elle présente pour celui qui l'occupe, prendre systématiquement les mesures appropriées pour que le pouvoir dont dispose celui qui occupe la position en question ne s'amointrisse pas* ».

Le dernier mandat d'A. Notebart est particulièrement intéressant à étudier, dans la mesure où il est à la fois celui où son emprise sur les politiques intercommunales est la plus forte, et celui où se mettent en place les conditions de sa défaite de 1989, lorsqu'il est battu par P. Mauroy à l'élection du président de la CU. Nous ferions assez si nous parvenions à convaincre dans cette section que les raisons de cette défaite trouvent largement leur origine dans l'affirmation inégalée d'A. Notebart au début de cette période. Pour le dire autrement, celui-ci perd son autorité d'avoir trop voulu l'exercer.

En effet, fort de l'assurance que lui donne sa victoire de 1983, il prend davantage d'autonomie par rapport aux maires et semble se délier progressivement de certaines de ses obligations institutionnalisées à leur égard. Se produit ainsi, entre 1984 et 1989, une sorte de « désajustement fonctionnel » progressif du rôle présidentiel par rapport aux attentes des maires, qui se traduit par une défection successive de ses différents soutiens. A. Notebart ne parvient pas à maintenir l'équilibre du « funambule » dont parle Norbert Elias dans l'extrait cité, oubliant que sa prééminence dans le jeu est liée à la négation de cette prééminence et au respect d'un certain nombre de prérogatives municipales¹⁰¹.

Ce processus de désajustement progressif de la position d'A. Notebart permet d'appréhender toute la précarité de la position de *leader*, jamais définitivement acquise ou appropriée par son détenteur. La valeur des ressources du *leader*, collectivement et socialement construite, est ainsi toujours exposée à des processus de dépréciation, quelles que soient parfois les illusions réificatrices des acteurs eux-mêmes (Desage 2003). Jacques Lagroye (2003 : 65) résume bien la difficulté pour les *leaders* de garder suffisamment de réflexivité sur les conditions d'acquisition de leur position pour s'adapter aux changements d'environnement ou de contexte :

« La conservation d'une position de *leadership* suppose, tous les témoignages d'acteurs en font foi, une attention constante aux échecs éprouvés lorsque le *leader* s'acharne à activer des ressources – par exemple partisans – dont la valeur sociale se déprécie. Que l'acteur concerné soit empêché, par diverses raisons de percevoir ces avertissements, et d'anticiper l'échec de certaines conduites, ou que ses prédispositions ou ses croyances ne lui permettent pas d'ajuster son comportement lorsqu'il les perçoit, et son *leadership* s'en trouve fragilisé. On mesure ici le risque encouru par le chercheur qui garderait une vision statique des ressources mobilisables et de l'identité politique du *leader* ».

¹⁰⁰ Nous utilisons bien entendu ce terme au sens où les institutionnalistes sociologiques parlent d'« *appropriateness* » pour décrire l'ajustement entre des pratiques organisationnelles et un cadre institutionnel prescriptif et non dans son acception normative. J. March et P. Olsen (1989 : 21) définissent ainsi les institutions politiques comme « des séries de règles et de routines entremêlées qui définissent l'action *appropriée* en terme de relation entre des rôles et des situations données » (notre traduction).

¹⁰¹ C'est ce que nous avons appelé la « contrainte d'oblativité » dans le précédent chapitre.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur l'évolution des attentes des conseillers communautaires à l'égard des politiques intercommunales, qui est pour beaucoup dans le désajustement qui se produit. Dans un second, nous nous arrêterons sur les politiques publiques communautaires autour desquelles se sont durcis les conflits entre le président et de nombreux maires, jusqu'à esseuler complètement ce dernier.

A. Aux origines d'une dissonance de rôle

La notion de « dissonance de rôle » rend compte du décalage croissant entre les attentes des maires et la partition jouée par le président Notebart à la tête de l'institution¹⁰². Le renouvellement du personnel communautaire qui s'est amorcé en 1977 se poursuit en 1983, notamment du côté des élus de droite cette fois-ci. On assiste à une confirmation de la tendance observée en 1977, avec l'arrivée de jeunes élus, souvent plus diplômés que leurs prédécesseurs, et davantage disposés à contester le monopole de l'expertise présidentielle et de l'administration dans la conduite des dossiers. Si la socialisation institutionnelle communautaire et leur notabilisation municipale atténuent les dispositions de ces jeunes élus à la politisation partisane, elles développent au contraire leurs dispositions « techniciennes », mises à profit dans la gestion des dossiers.

Les changements de l'environnement institutionnel provoqués par les lois de décentralisation ne sont pas non plus sans effets sur les représentations qu'ont les maires de leur rôle, avec pour conséquence la réaffirmation de leurs attentes à l'égard de la CU et de la subordination de cette dernière aux initiatives municipales.

Enfin, le retour de P. Mauroy dans le jeu politique local (à l'issue de son expérience de Premier ministre) marque également un tournant, dans la mesure où le maire de Lille se pose bientôt comme le principal concurrent d'A. Notebart pour l'exercice du *leadership* politique de l'agglomération.

1. Le renouvellement des conseillers communautaires

Sur les 140 conseillers communautaires présents dans l'assemblée après le renouvellement de 1983, 47 faisaient partie de la précédente et seulement 28 figuraient déjà dans l'assemblée de 1971-1977. On perçoit ici l'un des principaux obstacles à une application déterministe du modèle de la *path dependence* (Crouch et Farell 2002) qui ne prendrait pas suffisamment en compte les effets de ce renouvellement des acteurs. Ce dernier implique notamment de ne pas considérer que la reproduction de l'ordre institutionnel va de soi et s'effectuer par le seul jeu de la routine ou par des processus d'incorporation mécanique de dispositions et de préférences transmises par l'institution. Si les nouveaux entrants peuvent se conformer à l'ordre institutionnel antérieur, encore faut-il s'intéresser au processus qui les y socialise, et ne pas considérer qu'ils seraient porteurs de façon immanente d'un ordre institutionnel fabriqué en leur absence.

Ce large renouvellement de l'assemblée se traduit par un rajeunissement de l'âge moyen des conseillers – qui descend à 50 ans et neuf mois¹⁰³ – et par une évolution du profil socioprofessionnel d'une partie d'entre eux¹⁰⁴. Plusieurs témoins, comme le secrétaire général de l'époque, insistent sur ce

¹⁰² Nous nous inspirons ici du cadre d'analyse interactionniste des rôles appliqué au métier politique (Briquet 1994, Lagroye 1994), insistant sur les prescriptions de comportement qui constituent l'échange politique. La notion de « dissonance de rôle » s'inspire de celle de « dissonance cognitive » produite par Leon Festinger (1956 [1993] : 25) pour rendre compte du décalage entre les attentes des fidèles et « l'échec de la prophétie » dans son observation célèbre d'une secte messianique : « Deux opinions, croyances ou éléments de savoir sont dissonants s'ils jurent l'un avec l'autre, soit qu'ils se contredisent, soit que les éléments envisagés ne découlent pas l'un de l'autre. Prenons pour exemple le fumeur qui est persuadé qu'il est nocif de fumer. Son opinion jure avec la conscience de son acte : elle est dissonante ».

¹⁰³ *Nord Eclair* du 21/06/1983. La moyenne d'âge des conseillers était de 58 ans et demi en 1968 (Seynave 1971). Bien que nous ne disposions pas de données précises pour le mandat suivant, on peut faire l'hypothèse que l'âge moyen des conseillers était au moins égal, étant donné le faible renouvellement des élus.

¹⁰⁴ L'objectivation statistique de ce changement de profil se heurte à de multiples obstacles qui se sont avérés ici rédhibitoires. Il n'existe pas, en effet, de données accessibles (*i.e.* non protégées par le délai de communicabilité des

renouvellement « qualitatif » d'une partie du personnel politique intercommunal, évoquant parfois la difficulté d'adaptation du président à ces changements qui modifient l'économie de ses relations avec les maires :

« Et puis il y avait une nouvelle génération d'élus en 1988-89, qui n'était plus la même. Ils analysaient les dossiers d'un point de vue technique, ils avaient fait des études et acceptaient moins bien le côté manœuvrier et autoritaire du président, même s'il était conciliateur quand il le voulait. Auparavant, sociologiquement parlant, A. Notebart était très proche des petits maires. Il était très intelligent, mais autodidacte, proche des petites communes. Très IIIe République en somme. Il s'entendait bien avec les maires des petites communes. On a assisté à l'apparition d'un nouveau type d'élus que, peut-être, A. Notebart n'a pas su suffisamment associer. Une nouvelle vague d'élus très compétents parce qu'intéressés par les dossiers »¹⁰⁵.

Le maire socialiste de Loos, E. Avinée, un proche d'A. Notebart, qui fit partie des fondateurs de la CU en 1968, fait le même constat dans un entretien à *La Voix Du Nord* du 30 novembre 1986, mais pour le déplorer :

« [...] Il y a quelques années, la CU était plus "technicienne". On pouvait être d'accord sur l'utilité d'un projet pour sa qualité, par-dessus les clivages politiques. Maintenant, c'est plus difficile, pour ne pas dire impossible et personnellement, je le déplore.

– [Le journaliste] *A quand remonte cette évolution ?*

– Elle est très nette depuis le passage du nombre de conseillers de 90 à 140. *Nous avons vu arriver à la communauté de nouveaux représentants qui ne connaissent pas notre façon de travailler.* Comme en même temps, l'équilibre politique de l'assemblée avait été modifié, les heurts devenaient inévitables ».

Si ce renouvellement est loin de concerner l'ensemble des élus et doit être relativisé dans son ampleur¹⁰⁶, on assiste à l'affirmation de certains jeunes élus dont les dispositions sociales et professionnelles (Lorrain 1991) leur permettent de s'investir davantage dans le suivi des dossiers et dans le fonctionnement bureaucratique de l'institution (Hoffmann-Martinot 1992 : 55)¹⁰⁷. La maîtrise technique des dossiers d'A. Notebart – louée lors des précédents mandats par des conseillers communautaires se reposant sur son expertise et celle de ses services¹⁰⁸ – se trouve de plus en plus fréquemment contestée par de jeunes élus. Parmi ceux-ci, Marc Wolf – jeune maire de Mons-en-

archives publiques de 50 ans pour les informations à caractère personnel) recensant les qualifications ou les professions d'origine des élus communautaires. Si l'on peut reconstituer ce profil à partir de questionnaire ou d'entretiens pour la période contemporaine, cet exercice est beaucoup plus difficile pour des assemblées dont une grande partie des membres est décédée. Les professions de foi des candidats, seuls documents éventuellement utilisables (nous les avons d'ailleurs utilisés pour essayer de reconstituer la profession des élus de l'assemblée actuelle) posent également un grand nombre de problèmes : le fait que la profession n'est pas systématiquement renseignée, que l'auto-déclaration conduit à l'évidence à une surestimation fréquente des statuts ou encore que de nombreux élus, signe de leur professionnalisation politique, déclarent leur mandat en cours comme métier. Nous devons donc ici nous contenter des indices du renouvellement de l'assemblée, qui amène en CU des élus plus jeunes dont la probabilité générationnelle d'avoir des diplômes est plus grande, et de quelques éclairages sur de nouveaux profils emblématiques. Les hypothèses que nous développerons ensuite n'ont d'ailleurs pas besoin de considérer que l'ensemble des élus connaissent une hausse de leurs qualifications pour fonctionner, mais seulement que certains d'entre eux, avec un profil particulier, tendent à investir différemment l'institution et à contester le monopole de l'expertise présidentielle.

¹⁰⁵ Entretien n°88.

¹⁰⁶ Philippe Garraud (1983 : 184), tout en notant l'évolution du profil d'un certain nombre de jeunes élus, a bien relativisé la portée de ce processus de professionnalisation : « Il n'est pas sûr que le terme de professionnalisation – au sens de maîtrise d'une compétence technique, de détention d'une certaine expertise spécifique réellement la nature du savoir et du savoir-faire des élus. On serait même tenté de penser que leur compétence liée à leur spécialisation dans le cadre de la division du travail et aux exigences de la compétition politique est, et demeure de façon prédominante de nature politique. La mise en œuvre de connaissances techniques ou d'une capacité d'expertise, la maîtrise des procédures administratives bien réelles au demeurant, sont bien souvent subordonnées à des intérêts et des stratégies politiques. Aussi, leur capacité à assumer différents rôles dans le système politico-administratif local semble être fonction, non des finalités propres que portent ces rôles, mais de leur compatibilité avec la sauvegarde de leur statut d'« entrepreneurs politiques ». D'où une capacité d'adaptation très forte ». Cette conception qui insiste sur les usages politiques de l'expertise renvoie bien à la situation communautaire telle que nous allons la développer ici. Les « élus techniciens » sont aussi les outsiders.

¹⁰⁷ Nous verrons également dans notre dernier chapitre que l'institution intercommunale, par la technicité relative de ses domaines de compétence, tend à valoriser plus fortement que d'autres institutions les dispositions intellectuelles ou l'expérience professionnelle de certains élus, qui leur permettent de maîtriser mieux que d'autres la complexité d'un secteur d'intervention et d'imposer leur point de vue au service.

¹⁰⁸ Voir *supra*.

Baroeul depuis 1977 et fondateur du courant du CERES dans le Nord – fait figure d’archétype. Professeur d’histoire-géographie du secondaire avant de devenir énarque au début des années 1980¹⁰⁹, il apparaît comme un spécialiste des finances et se trouve rapidement en pointe dans la contestation experte apportée à la gestion d’A. Notebart. Il s’oppose ainsi au président à propos du financement de la ligne 2 du métro – contestant le mode de calcul de la fiscalité¹¹⁰ – et n’hésite pas à voter contre la délibération proposée. Sa critique des méthodes de gestion – qui se greffe à d’autres oppositions comme sur le tracé du métro qui évite sa commune¹¹¹ – va croissante et il multiplie les interventions lors des débats budgétaires, remettant en cause la pertinence des choix présidentiels. Cette opposition « technicienne » culmine en 1988, à un moment où le divorce est déjà consommé entre A. Notebart et de nombreux élus (voir encadré).

La contestation des choix budgétaires au nom de la modernisation des méthodes administratives

[M. Wolf demande la parole et commence par rappeler ses réserves concernant les orientations budgétaires qui se profilaient. Il s’adresse à A. Notebart] : « Je vous ai interrogé, ainsi que je l’ai fait plusieurs fois, sur la modernisation de nos méthodes de gestion financière et le regret que j’ai sur la façon dont nous procédons dans cette maison à ce sujet. Comme à l’accoutumée, ce 26 décembre 87, vous m’avez répondu sévèrement en caricaturant mes remarques. [...] J’aurais souhaité m’en expliquer plus précisément en commission des finances. Les péripéties du psychodrame communautaire ont fait que la réunion de la commission des finances commune avec le bureau, dont j’ai été banni, qui était prévue pour l’examen du budget, a été reportée à une date à laquelle je n’ai pas pu me libérer. [...] La gestion actuelle de la CU nous coûte chaque année 40MF, soit 40% de nos enveloppes voirie. C’est le résultat du refus répété de prendre en compte les outils nouveaux de dynamisation de la dette et de la trésorerie. [...] Je vous demanderai d’excuser à la fois le caractère un peu technique de cette affaire et la nécessité d’être bref, de résumer mais la matière nous oblige à être technique, et après tout nous sommes dans un établissement intercommunal qui a une vocation fondamentalement – à mes yeux même exclusivement – technique. C’est notre responsabilité de gestionnaire. D’un côté nous avons une dette (2,4 milliards) sur laquelle nous payons des intérêts. De l’autre côté, nous avons une trésorerie qui tourne autour de 350MF. [...] Nous effectuons un placement des disponibilités à court terme avec une rémunération particulièrement faible. [...] Que diriez-vous, mes chers collègues, d’une entreprise qui emprunterait et s’endetterait sur la base des taux longs de l’ordre de 10% pour placer à la caisse d’épargne ? Eh bien c’est exactement la pratique dont on se félicite à la CU. Il existe aujourd’hui des solutions qui permettent de résoudre ce problème. [...] J’ai à la disposition des collègues qui le souhaiteraient une analyse précise. On peut démontrer mathématiquement, de façon très simple, avec un petit schéma [l’intérêt de cette technique] qui permettrait de dynamiser notre ligne de trésorerie.

[...] Mais dans cette maison, pour des raisons qui tiennent à la difficulté du dialogue, on continue à s’attacher à un comportement financier que je qualifierai de préhistorique, comme l’illustre ce brontosaurus qu’est la sécurité budgétaire. Avec 63 jours de durée théorique de fonds de roulement final, nous battons tous les records de gaspillage. Je comprends que le souci de ne pas tendre nos débats, d’éviter les controverses, conduise nos collègues à essayer d’évacuer ces difficultés. Je crois que notre responsabilité de gestionnaire ne nous autorise plus aujourd’hui, dans les contraintes financières qui sont les nôtres, à passer sous la table de pareils instruments.

Monsieur le président, je vous avais fait transmettre depuis plusieurs mois ces propositions, ces idées. Je demandais qu’il en soit discuté. Vous avez refusé de les écouter. Dans ces conditions, nous ne pouvons que voter contre ce budget qui porte gravement dommage aux intérêts de la population »¹¹².

Dans l’intervention reproduite ressort l’incapacité du président Notebart à donner des gages – fussent-ils symboliques – à ces jeunes élus revendicatifs, dont les revendications à l’égard de la CU se trouvent renforcées par le contexte de la décentralisation.

2. Les effets indirects d’une décentralisation favorable aux communes

Plus que la modification du profil des élus communautaires – qui ne concerne qu’une partie d’entre eux – c’est l’évolution de la représentation qu’ont les maires de leur rôle¹¹³ à partir du début

¹⁰⁹ Après avoir réussi le concours interne.

¹¹⁰ *Nord Matin*, le 12/12/1986 (compte-rendu du conseil de la veille).

¹¹¹ Voir *infra*.

¹¹² Extrait du compte-rendu du conseil de CU du 13/03/1988 consacré au budget.

¹¹³ Ainsi que le résume de nouveau Philippe Garraud (1983 : 186-187) : « Les changements les plus importants sont sans doute à chercher dans la transformation du rôle des élus, c’est-à-dire de leurs pratiques et de leurs représentations du fait de l’émergence de nouvelles exigences et de l’élargissement de leur champ d’action. Ce changement renvoie à la transformation des rapports entre l’État et les collectivités locales, à la mise en place de nouvelles structures et à la définition de nouveaux objectifs ».

des années 1980, qui fait entrer en tension la configuration institutionnelle intercommunale. En dotant les communes de nouvelles compétences, les lois de décentralisation contribuent d'abord – et peut-être avant tout autre changement – à la diffusion d'une nouvelle figure, celle du « maire entrepreneur » (Le Bart 1993), porteur et catalyseur de « projets » pour sa commune, ou pour le moins à la recherche d'imputations causales dans le domaine du développement local. De sorte que les attentes des maires à l'égard de la CU semblent se transformer. Non seulement cette dernière ne doit plus faire entrave à leurs projets municipaux mais elle doit les accompagner ou les rendre possible. Le fait que les lois de décentralisation restent muettes sur les structures intercommunales (Sorbets 1983) ne contribue pas à conforter leur position face aux communes « superstar du processus de décentralisation » (Sadran 1983 : 44).

Ainsi, devant les demandes pressantes des maires d'une plus grande réactivité des services communautaires par rapport à leurs demandes d'intervention, le président Notebart choisit de déconcentrer une partie des deux grands services techniques (voirie et assainissement). Quatre « unités territoriales » sont créées, chacune compétente pour un sous-territoire communautaire (Lille, Roubaix, Tourcoing, Armentières) regroupant plusieurs communes. Un ingénieur du service de la voirie alors en poste revient sur la logique qui présida à la création de ces unités territoriales, en faisant le rapprochement avec le projet de réorganisation des services en cours au moment de notre entretien¹¹⁴ :

« –La création des unités territoriales, ça partait d'une demande des élus ?

– Oui. On était exactement dans le même schéma qu'aujourd'hui. Les élus en avaient marre de coordonner les services et ça partait d'un *besoin de proximité* des maires »¹¹⁵.

On observe également dans les comptes-rendus du conseil que les maires interviennent de plus en plus fréquemment pour demander d'être davantage impliqués en amont, comme celui de La Madeleine lors de cette séance du 20 décembre 1985 :

« **C. Dhinin** [maire RPR de La Madeleine] : M. Le président, serait-il possible de faire parvenir aux communes la liste des propriétés qui sont sur leur territoire ? Je sais qu'il y a eu une exposition à la communauté où l'on pouvait examiner les dossiers. Mais beaucoup ne sont pas venus, vous l'avez vu, et il serait bon que chaque commune reçoive la liste des propriétés concernées par cette délibération, et que ces communes puissent prendre une décision *en faisant parvenir leurs souhaits à la CU*. Notamment concernant les propriétés qu'elles souhaiteraient garder en leur nom propre.

A. Notebart : Le rôle du président est difficile quand il contraint à dire des choses désagréables.

Il ne peut pas y avoir des maires et des conseillers fantômes. J'ai annoncé en temps utile cette exposition. J'ai mis à votre disposition un cahier pour demander aux maires leurs observations concernant l'utilisation desdits terrains, ce que vous demandez. Je regrette que vous soyez le mandataire des absents. [...] Si cette méthode se généralisait, pourquoi voulez vous que les 38 élus qui sont venus viennent encore ? Il suffisait à ceux qui vous donnent mission de faire cette demande de se déranger. Je le dis brutalement : vous avez reçu des indemnités majorées depuis 1983, cela mérite bien de faire un effort. Il y a des maires qui ont fait des observations. Et je suis un peu inquiet après l'intervention de M. Dhinin, car je pensais n'avoir que ces observations là. J'en déduis qu'il y en a qui ont réfléchi depuis et qui ont maintenant des idées. Et j'ai peur que cela recommence comme avec les POS. Au fur et à mesure, c'est fou ce que l'on a trouvé comme idées ! Nous allons envoyer les notes à tous les maires en leur demandant de faire connaître leur position avant le 31 janvier 1986 *ne varietur* ».

Dans l'extrait cité, A. Notebart rechigne d'abord mais finit par céder. Il en va tout autrement quelques mois plus tard, quand le maire de la commune périurbaine de Bondues s'oppose à une décision communautaire concernant le classement de l'un de ses terrains dans le cadre de la procédure de révision du POS. Le président refuse cette fois-ci de céder et le maire de Bondues engage un recours devant le tribunal administratif contre la CU, afin de demander l'annulation de cette décision. Il s'en explique devant le conseil, subissant les foudres du président et d'un élu socialiste :

« **Le maire de Bondues, P. Roussel** : D'une manière générale vous avez pris une position assez abrupte en ignorant complètement les positions prises par le conseil municipal de Bondues. Je ne peux pas l'accepter et je ne voterai pas par conséquent ce rapport.

Le président : «Vous» avez pris, «vous» mes chers collègues, pas A. Notebart tout seul !

P. Roussel : Vous savez fort bien M. le président que *les choses se décident en fait devant le tribunal que vous constituez* et où il est particulièrement difficile de comparaître [*protestations dans l'assemblée*]. Je maintiens !

¹¹⁴ Une section de notre dernier chapitre sera entièrement consacrée à cette réforme.

¹¹⁵ Entretien n°76.

A. Notebart : Alors si c'est l'intention du maire de Bondues, ne vous étonnez pas, mes chers amis, qu'à un moment donné, je ne vous consulterai plus, compte tenu que vous avez été seul à voter contre, les autres me faisant confiance. C'est une leçon pour l'avenir.

B. Roman [Elu socialiste de Lille] : [...] Je trouve, c'est un sentiment qui est celui de l'ensemble du groupe socialiste, étonnant, irritant, choquant, qu'un membre de cette assemblée, battu dans un vote sur l'élaboration et la révision du POS, se permette, alors qu'il a été battu après une discussion à laquelle il a participé, réponde à cette expression démocratique dans le cadre de nos institutions, en portant l'affaire devant la justice »¹¹⁶.

On observe une accumulation progressive des conflits entre A. Notebart et les maires lors de ce troisième mandat, portant fréquemment sur les limites de la souveraineté communautaire par rapport aux communes. Les propos du président au maire de Bondues sont emblématiques de son changement de posture – désormais surplombante – et de ses nouvelles attentes à l'égard du renforcement de l'autonomie intercommunale :

« Je crois qu'il faut remettre les choses à leur place. C'est difficile de faire comprendre à quelqu'un qui est dans une assemblée qu'il n'a plus tous les pouvoirs qu'il avait hier. *Quand on est dans une société, quelle qu'elle soit, on ne peut pas être travailleur indépendant. On ne peut pas être dans une communauté qui a des compétences et prétendre agir comme si elle n'existait pas.* [...] J'ai rappelé ce matin au bureau que c'est la loi de la majorité qui s'applique quand on parle de démocratie, et non celle de l'ONU avec le droit de veto, sinon il faut le dire, cela va être clair. Cela signifierait que rien ne serait valable dans la communauté s'il n'y avait pas unanimité. M. le maire de Bondues, je viens de demander le renseignement au service, les 2/3 de vos demandes ont été satisfaites lors de la révision du POS. Vous n'avez pas eu raison sur deux points et ce qui me chiffonne, c'est que le conseil municipal de Bondues, unanime ou pas décide d'ester contre la Communauté. [...] *J'ai dit ce matin au bureau et je le répète, que si d'autres voulaient aussi agir contre la communauté, mieux vaudrait la liquider et qu'on n'en parle plus. Car si la liberté c'est permettre à chacun de garder ce qu'il veut quand cela l'intéresse et seulement quand cela l'intéresse, alors comme dit la formule "chacun pour soi et Dieu pour tous", s'il existe !* »¹¹⁷.

Cette volonté d'émancipation présidentielle semble de plus en plus fréquemment faire entrave aux projets municipaux, n'épargnant pas – loin s'en faut¹¹⁸ – les communes socialistes. Ainsi le maire de Villeneuve d'Ascq lui reproche-t-il dans la presse d'empêcher l'installation d'entreprises dans sa ville, en bloquant la vente de terrains dont la CU est propriétaire¹¹⁹. L'enjeu de cet affrontement est emblématique, dans la mesure où il porte sur le développement économique, domaine que les maires urbains cherchent alors à s'approprier, au moins sur le plan symbolique de l'auto-imputation (Le Bart 1993, Faure 1994).

Confrontés à la prescription du développement local, les maires urbains et leurs soutiens prennent ainsi progressivement conscience qu'une partie des moyens nécessaires à la réalisation de leurs projets se trouvent désormais en CU. D'autant plus que celle-ci a considérablement accru ses ressources propres lors du précédent mandat¹²⁰. Bernard Roman, – alors jeune adjoint¹²¹ de P. Mauroy à la mairie de Lille et dont le profil correspond bien à celui de ces nouveaux conseillers communautaires diplômés¹²² – décrit rétrospectivement cette découverte par certains élus de l'importance de la CU pour réaliser leurs ambitions municipales :

« – *Qu'est ce qui vous a intéressé et motivé dans l'engagement communautaire ? Parce qu'à l'époque ce n'est pas si courant les élus qui s'y impliquaient...*

– Je vais vous dire, mon tropisme pour l'élection au suffrage universel des CU¹²³ date de la fin des années 80. C'est pour ça que c'est terrible de voir la longueur que prennent les choses. Quand je vous disais que le mandat 83-89 était celui où on s'était rendu compte que les régions et les CU étaient les collectivités d'avenir. *Moi je sentais que si on voulait construire des choses dans cette métropole et répondre au*

¹¹⁶ Extrait du compte-rendu du conseil de communauté du 27/02/1986.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ Nous montrerons ensuite que les élus socialistes sont peut-être ceux qui pâtissent le plus de l'affirmation présidentielle dans la mesure où leur soutien est présumé acquis par le jeu de la discipline partisane, contrairement aux élus des petites communes ou de droite qui peuvent davantage négocier leur soutien ou en obtenir des compensations.

¹¹⁹ Dans le quotidien *Nord Matin* du 17/11/1986.

¹²⁰ Voir le chapitre précédent.

¹²¹ Il a trente et un ans en 1983.

¹²² Il est titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur en histoire et administrateur territorial.

¹²³ Bernard Roman a déposé plusieurs propositions d'amendements à la loi Chevènement d'abord, puis à la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) afin de modifier le mode de scrutin des conseillers communautaires. Ces tentatives sont restées infructueuses. Cf. chapitre 7 sur les raisons de cet insuccès persistant.

problème important de désindustrialisation massive à l'époque, c'était par le développement de la métropole qu'on y arriverait, et que l'outil de ce développement était la métropole. Ça, je le sentais mais je n'étais pas le seul. René Vandierendonck¹²⁴ était de ceux-là. [...] Et donc, on était quelques-uns, René Vandierendonck le premier – j'ai vraiment énormément travaillé avec lui à l'époque – à vouloir construire cet outil de développement de la métropole. Je crois qu'on avait conscience, peut-être grâce à P. Mauroy, mais on avait conscience qu'on ne ferait rien si on ne le faisait pas par l'intermédiaire de la CU. Et puis on se rendait compte aussi de la différence de moyens. En plus, ça c'est une chose qui a changé aussi fortement. La structure budgétaire de la CU n'avait rien à voir avec ce qu'elle est aujourd'hui. On faisait 80% d'investissements pour 20% de fonctionnement. Et donc c'était extraordinaire parce qu'on pouvait la construire cette métropole. Dans une ville, on est à 50 ou 60% du budget de fonctionnement qui est bouffé par le personnel. On a des budgets d'investissement qui sont 10 fois inférieurs au budget de fonctionnement. Moi [il est au moment de l'entretien adjoint des finances à la ville de Lille] le budget de la ville de Lille est de 1,5 milliards de francs et j'ai 200 millions de francs d'investissements chaque année. Ici, c'était complètement l'inverse. Donc on avait la capacité de construire. L'investissement, c'est fait pour construire. Quand on décide en une séance 10 milliards d'investissements sur le métro, c'est énorme ! »¹²⁵.

Il ressort clairement de cet extrait la transformation de la perception de l'institution communautaire qui s'opère chez certains élus à partir du milieu des années 1980. L'exemple de P. Mauroy est tout à fait symptomatique de ce changement. Peu impliqué dans l'activité politique intercommunale jusqu'au début des années 80 – parce que plutôt investi dans les politiques sociales et de l'habitat qui relèvent en grande partie de la commune¹²⁶ – il revient de Matignon avec de nouvelles ambitions en matière d'aménagement urbain qui le conduisent à s'intéresser davantage à l'institution communautaire et à entrer directement en concurrence avec son président.

3. Le retour de Matignon de Pierre Mauroy

Tant que le maire de la ville principale, P. Mauroy, était à Matignon, une sorte de pacte de non-agression s'était instauré entre les deux *leaders*. Le premier, suffisamment occupé par ses dossiers parisiens et communaux laissait A. Notebart piloter la CU, et ce dernier évitait en contrepartie de trop empiéter sur le domaine réservé du maire de Lille¹²⁷. P. Mauroy se contente alors d'envoyer l'un de ses adjoints occuper les fonctions de premier vice-président de la CU à sa place. Cette période de 1981 à 1984 se caractérise par l'absence de conflits manifestes entre les deux principaux dirigeants socialistes de l'agglomération. Leur concurrence reste larvée.

Il en va tout autrement à partir du réinvestissement de P. Mauroy dans les affaires locales. Dès qu'il cesse d'être Premier ministre (le 17 juillet 1984), il est en effet amené rapidement à s'impliquer de nouveau localement, avec de toutes autres ambitions et ressources qu'auparavant¹²⁸. Dans un entretien accordé au journal *Le Monde* 2, il décrit ainsi le « désœuvrement » qui s'empara de lui au moment de quitter Matignon et le besoin presque cathartique qu'il ressentit d'entreprendre de « grands projets » locaux, susceptibles de l'intéresser et lui faire retrouver un peu de sa grandeur nationale passée :

« Quand je suis parti [de Matignon], je ne savais pas concrètement où aller. Je ne voulais pas rentrer tout de suite à Lille, j'avais un peu peur de ne savoir renouer avec ma ville. Je voulais rester à Paris. Etre à Paris, c'était encore être un peu aux affaires. Cela me protégeait de rester dans la capitale, de saluer les gens dans la rue. [...] Quant on part c'est un choc. Ce désœuvrement ! [...] Quand je suis revenu à Lille, pourtant, j'étais en manque d'idées, tout me paraissait faible, j'avais l'impression de redescendre d'un échelon. Et puis en quelques mois, cela m'a au contraire donné du courage et une ambition extraordinaire : j'ai lancé Euralille [nom donné au projet de construction d'un quartier d'affaires] et le TGV »¹²⁹.

¹²⁴ Alors directeur de cabinet d'A. Diligent, maire CDS de Roubaix, il deviendra son adjoint dans le mandat suivant puis son successeur (avec le soutien du PS) à partir de 1995.

¹²⁵ Entretien n°13.

¹²⁶ Comme le montre Boris Roman dans son mémoire d'histoire (1999) consacré aux mayorats de P. Mauroy.

¹²⁷ Voir *supra*.

¹²⁸ On peut regretter sur ce point l'absence de travaux qui essaieraient d'évaluer les effets d'une expérience nationale prestigieuse sur le métier d'élu local. Dans le cas de P. Mauroy, la recherche d'un investissement politique local « à la hauteur » de son ancien statut et sa capacité nouvelle de mobiliser de ressources acquises lors de son expérience nationale ont largement transformé son investissement local et sa représentation même de cette action.

¹²⁹ Extrait de l'entretien publié dans *Le Monde* 2 du 7-8/03/2004, p. 37.

Cette élévation de ses attentes à l'égard de son mandat local le conduit ainsi à investir un rôle – nouveau pour lui – de porteur de projets urbains. En entretien, il raconte sa conversion à l'agglomération et l'affrontement croissant qui en résulte avec le président Notebart :

« [...] Alors vous allez dire : comment j'ai fait ce passage, de la ville à la communauté urbaine ? *Eh bien finalement par nécessité. Pourquoi, parce que le fait d'avoir été Premier ministre, je me mets dans la tête...et puis je ferme les puits de mine, les hauts-fourneaux, il y a eu la grande mutation industrielle, il a fallu par conséquent détruire avant de reconstruire immédiatement, ça je l'ai fait comme Premier ministre. Et alors je voulais vraiment acter une grande réussite, qui soit susceptible d'abord de m'assurer ma permanence politique. Parce que dites ! On perd des plumes quand on exerce lors d'une déprime comme cela ! Et donc, je ne sais pas, c'est une espèce d'idée fixe de jeunesse, d'enfance même : le tunnel sous la Manche ! Et je me mets dans la tête de dire que ce qu'il faudrait pour le Nord-Pas-de-Calais, c'est un grand coup.* A un moment où les gens étaient abasourdis de tout ce qui leur arrivait, qu'on fasse ce tunnel sous la Manche ! D'abord ça a été le plus grand chantier d'Europe, qui a duré 4 ans, le chômage, tout ça. Alors je rêve de cela, et donc j'ai l'idée fixe de faire ce tunnel. [...] Dans ce contexte-là, j'ai des conditions finalement assez favorables pour obtenir de Mme Thatcher ce tunnel sous la Manche, qui ne lui disait rien. [...] Donc j'ai pu acter le tunnel sous la Manche. Ensuite, ça a été le tracé du TGV. Et alors là ! Autant mes responsabilités nationales m'ont aidé pour mettre en œuvre cette réalisation, autant quand je suis arrivé à l'application pratique, c'est à dire le tunnel qui se croise au niveau de la mairie de Lille [sic], *le président de la CU est resté inerte quoi. Enfin ça collait pas quoi.* Il disait que "C'est un projet insensé ! etc.". Il voulait garder son *leadership* sur ses villages. Et puis, au fond, il aurait voulu être le maire de Lille. Augustin Laurent aurait dû le choisir, il était à Lomme, moi j'étais au loin, mais j'étais le jeune qui arrivait, j'étais le premier secrétaire de la fédération, j'étais pour F. Mitterrand, basculement du parti, l'autre était resté très SFIO, moi j'étais nouveau parti, enfin bref. Et alors là, j'ai donc monté le TGV, avec un croisement à Lille. Et voilà que la SNCF me demande 800 millions [de francs] ! Vous vous rendez compte ? Pour le manque à gagner, compte tenu des "minutes précieuses" perdues [en passant par le centre de Lille plutôt qu'en contournant l'agglomération]... Toute une histoire avec des polytechniciens. Finalement ça n'a pas été 800 mais 400. Mais c'était beaucoup, et la communauté n'a pas voulu payer. Heureusement, j'avais la Région qui a acté deux tiers, la ville un tiers. Mais la ville, la ville... Je faisais tellement d'efforts pour la transformer qu'elle était toujours à la limite de ses possibilités. Elle ne pouvait survivre à des choses comme ça. Alors moi j'avais cette évolution là sur Lille. [...] *De vice-président qui faisait son travail mais qui n'essaye pas de se faire absorber par la machine communautaire, [...] j'en suis arrivé à ce qu'il n'y avait rien à faire, il fallait que je devienne président de la CU, autrement je risquais de rester en panne au milieu de mes grands projets.* Et comme je voulais payer cette dette... et puis en plus de ça, une fois qu'il y avait les TGV, ça voulait dire montée en puissance des passagers, ainsi de suite. Je ne pouvais pas avoir comme perspective de mettre, je ne sais pas moi, un grand distributeur de frites sur la place de Lille ! Il fallait que j'ai une autre imagination, et l'imagination ça a été Euralille. Alors pour réaliser Euralille...Autrement dit, là mon projet de développement de la ville, il n'y avait pas d'autres réalités [sic] que je postule pour devenir président de la CU. Et finalement, c'était en harmonie avec la même évolution du côté de Roubaix et de Tourcoing »¹³⁰.

Dans ce long extrait, ressortent deux points importants qui méritent d'être soulignés :

– *D'abord, le lien entre l'arrêt de la politique de relance au niveau national – qui lui est imputé en tant que Premier ministre responsable de cette décision – et le sentiment d'urgence qui s'impose à lui de s'investir dans le développement local, comme pour conjurer l'image de son incapacité – et plus largement de celle du politique – à inverser la spirale du déclin économique.* De façon paradoxale – si l'on en juge à la faiblesse relative des ressources engagées – le développement local semble ainsi faire figure d'exutoire dans un contexte marqué par une certaine résignation quant aux capacités transformatrices des politiques nationales¹³¹. Au désenchantement qui frappe ces dernières semble répondre un enchantement des politiques locales, parées de toutes les vertus et porteuses des espoirs les plus insensés. La destinée européenne de la « métropole lilloise » est ainsi progressivement érigée en promesse de croissance et de prospérité retrouvée¹³², justifiant ainsi de nouveaux projets d'aménagement et d'équipements nécessaires à la concrétisation de cette prophétie.

¹³⁰ Entretien n°36.

¹³¹ Jérôme Godard, dans son travail de thèse en cours consacré à la territorialisation des politiques de l'emploi, constate un processus assez similaire de surinvestissement paradoxal des dispositifs locaux, à un moment où les politiques nationales sont présumées impuissantes à résorber le chômage de masse.

¹³² Sur la construction d'une rhétorique floue de la métropolisation, voir Laurent Matejko (1999) et Bué, Desage, Matejko (2004). Nous consacrerons une sous-section de notre prochain chapitre au succès de cette rhétorique et à ses usages.

– Ensuite, la découverte progressive et indirecte par P. Mauroy de l'importance de l'institution communautaire, au gré des difficultés rencontrées pour financer ses projets municipaux. De sorte que – et ce point a de l'importance pour la suite – la CU n'est pas réinvestie pour elle-même, ou pour les politiques propres qu'elle serait susceptible de mener, mais pour capter ses ressources, indispensables à la réalisation des projets municipaux.

A partir de 1985, les affrontements sont de plus en plus fréquents entre le maire de la ville-centre et le président de la CU, notamment autour des dossiers lillois. Cette concurrence croissante rejaillit sur l'activité des services communautaires enrôlés dans la bataille, comme en témoigne cet architecte à la CU :

« A. Notebart se méfiait de la ville de Lille. Toute relation avec Lille sentait le souffre. On avait paradoxalement plus de relations avec Roubaix et Tourcoing qu'avec Lille. L'architecte qui était chargé des relations avec Lille à l'époque était regardé avec une grande méfiance par la direction. Tout financement vers Lille pouvait susciter l'énervement d'A. Notebart »¹³³.

Trois politiques communautaires majeures que nous allons maintenant étudier (la construction de la ligne 2 du métro, la politique de traitement des déchets et la construction du centre d'affaires Euralille) vont exacerber les tensions et les récriminations à l'encontre d'A. Notebart, le privant progressivement de ses différents soutiens au sein de l'assemblée.

B. La montée des affrontements avec les maires et le processus de délégitimation de l'autorité présidentielle

« L'arbitre devenu *leader* doit assumer un rôle de compétition : il peut avoir des rivaux au sein de son groupe et il a des concurrents qui dirigent d'autres groupes. Il ne peut plus se permettre dans cette position de limiter ses activités au maintien des règles de l'interaction politique grâce auxquelles il a pu monter son pouvoir. Il doit se laisser aller au vent qui le mènera là où il y a des ressources pour conserver la force de son groupe et la sécurité de son *leadership*. Il est donc capable d'innover si c'est nécessaire et de se sentir moins concerné par les règles définitives de la structure politique ».

F.-G. Bailey (1971 : 159)

Lors des rares conflits avec les maires des grandes villes qui avaient émaillé ses précédents mandats, A. Notebart avait toujours fini par s'incliner devant ces derniers. Ce fut notamment le cas lorsqu'il s'opposa à P. Mauroy en 1977 à propos d'un projet de contournement routier de l'un des plus grands parcs de la ville de Lille, auquel ce dernier était farouchement opposé. Ainsi, les velléités d'autonomisation du président n'allaient jamais jusqu'à contrevenir à la règle municipaliste de l'obtention du consentement des maires avant toute intervention communautaire sur le territoire de leur commune. A partir de 1983, rasséréiné par les conditions de sa victoire électorale et par un processus d'affirmation subreptice de l'institution communautaire déjà bien entamé¹³⁴, A. Notebart franchit pourtant le Rubicon à plusieurs reprises.

Trois enjeux de politiques publiques dans lesquels est impliquée la CU vont cristalliser les tensions et lui aliéner successivement les différents groupes d'élus qui le soutenaient jusqu'alors. Nous montrerons que la remise en cause de son autorité suit différentes phases, avant de culminer avec la rupture définitive de 1989 et la constitution d'une candidature socialiste opposée à la sienne : elle est d'abord discrète – donnant lieu à des tentatives de règlement en coulisses – se publicise ensuite – par des interventions critiques dans la presse ou lors des séances du conseil –, avant de se traduire par les premières dissidences dans son camp. Loin de se dérouler sur une période resserrée, comme sa conclusion pourrait le laisser croire, la crise de l'autorité présidentielle couve plusieurs années avant de produire ses conséquences les plus manifestes. L'analyse des conditions de délitement du système de régulation politique d'A. Notebart permet, en creux, d'en objectiver les conditions de maintien, ce qui n'est pas le moindre de ses mérites.

¹³³ Entretien 82.

¹³⁴ Voir le chapitre précédent.

Ainsi, les changements de l'environnement juridique ou du profil des élus, évoqués auparavant, ne suffisent pas en eux-mêmes à produire la crise de légitimité du pouvoir présidentiel. Encore faut-il que des acteurs politiques – avec certaines propriétés – se saisissent de ces changements pour contester l'autorité de ce dernier. Nous nous inscrivons donc pleinement dans la conception agonistique du changement politique développée par F. G. Bailey (1971 : 238), qui permet de rompre avec les approches néo-institutionnalistes les plus « éthérées » qui n'accordent souvent qu'une trop faible place à la compétition politique dans les processus de transformation institutionnelle¹³⁵ :

« Le changement politique ressemble toujours à une lutte. Bien que la cause du changement structurel soit une inadéquation entre cette structure et son environnement, le changement se déroule grâce aux actions des hommes ou à leur absence d'action. Quelqu'un peut imaginer une situation où des *leaders* totalement éclairés et complètement rationnels, en réponse à des pressions de l'environnement de type non humain, dissolvent la structure qui leur a donné le pouvoir et lui substituent une autre structure. *Mais dans la vie, il semble que les pressions de l'environnement en vue du changement, comprennent habituellement d'autres leaders potentiels, dont les ambitions et les idéaux sont frustrés par la structure actuelle.* Par conséquent, il se développe une lutte, et nous sommes capables dans une certaine mesure de comprendre le changement en utilisant les catégories de compétition et de lutte ».

1. Quand la ligne 2 du métro devint « 1 bis »

Le choix de l'euphémisme nominal « 1 bis » pour nommer la deuxième ligne de métro révèle à lui seul les affrontements et les vicissitudes politiques qui ont accompagné le choix de son tracé. C'est en effet pour ménager l'espoir d'une réalisation prochaine d'une ligne 2 vers Roubaix-Tourcoing¹³⁶ que le président consentit à appeler ainsi la portion réalisée pour relier la ville de Lille à celle de Lomme.

Nous avons laissé l'histoire du métro lillois à la réalisation de la ligne 1, reliant Lille à la ville nouvelle de Lille-est, devenue ensuite Villeneuve d'Ascq. Nous avons montré qu'elle fut relativement consensuelle parmi les élus, dans la mesure où son tracé avait été largement imposé par l'EPALE (Ménerault 1996) et où les financements spécifiques de l'État permettaient d'en faire un jeu à somme positive, n'amputant pas d'autres budgets¹³⁷.

Grâce à la progression rapide des recettes générées par le versement transport, le projet de réaliser une deuxième ligne émerge rapidement après la programmation de la première. Dès la fin des années 1970, les élus de la région de Roubaix-Tourcoing revendiquent une liaison rapide avec Lille, invoquant la nécessité de rééquilibrer les investissements au profit de leur secteur, afin de l'aider à sortir du marasme économique qu'il traverse. Des divergences s'expriment néanmoins rapidement entre les élus potentiellement concernés par le passage de cette seconde ligne¹³⁸, qui conduisent le président Notebart à proposer la réalisation dans un premier temps d'un tronçon reliant Lille à sa commune de Lomme et dans un second temps seulement, la liaison avec Roubaix-Tourcoing. Le principe de ce phasage en deux temps est admis par une délibération du conseil du 30 octobre 1981.

Il apparaît cependant, peu de temps après, que les capacités financières de la CU ne lui permettront pas de réaliser à brève échéance une ligne de métro automatique de plus de 40 km de long au total¹³⁹. Se pose dès lors la question du maintien ou non de la priorité accordée au tronçon vers Lomme. Loin de remettre l'ouvrage sur le métier, A. Notebart s'accroche au choix initial et joue des divergences entre les nouveaux et les élus sortants de Roubaix¹⁴⁰ pour maintenir malgré tout le choix

¹³⁵ Pour une analyse critique en ce sens des limites des travaux néo-institutionnalistes dans leur approche du changement, voir notamment les articles récents de M. Smyrl (2002) et K. Thelen (2002).

¹³⁶ La réalisation de ce tronçon mettra en réalité 15 ans et nécessitera pour être actée politiquement un changement de président.

¹³⁷ Sur cette contrainte institutionnelle, nous renvoyons au précédent chapitre.

¹³⁸ *La Voix du Nord* du 31/12/1981 évoque ainsi les positions concurrentes du maire de Mons-en-Baroeul qui demande un passage en souterrain par sa commune et le maire de Roubaix d'alors, Pierre Prouvost (PS), qui défend la réalisation d'une liaison Roubaix-Tourcoing préalablement à la jonction avec le métro lillois.

¹³⁹ Si l'on met bout à bout le tronçon Lille-Lomme et Lille-Tourcoing en passant par Roubaix.

¹⁴⁰ Comme entre l'ancien maire de Roubaix Pierre Prouvost – qui avait fait accepter le principe de la réalisation d'un tronçon Roubaix-Tourcoing pour commencer la ligne 2 – et le nouveau, A. Diligent, qui revendique une liaison prioritaire avec Lille.

de 1981 favorable à sa commune. Ainsi, lors de la séance du 23 février 1984, une courte majorité de l'assemblée (80 voix) se prononce en faveur de la motion présentée par le groupe socialiste qui retient de nouveau cette option, contre la motion présentée par A. Diligent (54 voix) qui propose de commencer par la liaison avec Roubaix et Tourcoing. Le soutien du GADEC à la première motion fut prépondérant dans sa victoire et fut semble-t-il acquis grâce à une prolongation de la ligne 1 bis qui permettait de desservir certaines petites communes représentées dans ce groupe. Un proche conseiller du président Notebart à cette époque revient en entretien sur les conditions de son ralliement à la solution de la ligne « 1 bis » :

« La ligne 1 bis du métro ça a été très simple. On aurait dû partir sur Roubaix mais ils ne se sont jamais entendus avec Tourcoing. La ligne 1 était terminée en 1983. A cette époque là, on avait une chance, c'était d'avoir la majoration de 33% sur le métro par l'État. Arthur a dit : "On ne peut pas s'arrêter là. On ne va pas faire un métro Villeneuve d'Ascq-Lille". L'État ne pouvait pas subventionner un équipement trop important donc Arthur a fini par dire : "Les Roubaisiens, vous ne vous entendez pas. Il faut commencer quelque part, donc on commencera à Lomme et on ira ailleurs ensuite". Il fallait faire un "tiroir" pour le métro après le Pont supérieur [nom d'un quartier de Lomme]. C'est là que l'ancien maire d'Englos [commune semi-rurale située après Lomme] et le président du GADEC sont intervenus. Un jour il dit : "Nous au GADEC, on est emmerdé. C'est bête d'arrêter le métro où il est. Si le métro allait à Englos, il y aurait davantage de clients à l'hypermarché". Moi j'ai dit, il faut demander au président. [...] Il a présenté le projet en séance en disant : "On va aller jusqu'à St Philibert". Et ça s'est décidé comme ça »¹⁴¹.

Le responsable technique des chantiers du métro ne dit pas autre chose sur les conditions de définition des tracés, plus dépendants des compromis avec les maires que de critères proprement techniques ou économiques définis par le service. Il revient au passage sur la priorité accordée à la ligne 1bis :

« Les tracés [des lignes de métro] étaient très politiques. On était amenés à justifier techniquement des tracés politiques. On a réussi quand même, à la marge, à infléchir quelques tracés. L'exemple le plus extravagant, c'est le passage par Lomme/Lambersart pour aller jusqu'à St Philibert. C'était la ville du président. Nous on pensait qu'il fallait s'arrêter à Lomme, Lambersart. Ca a été ensuite tout le débat de Roubaix, Tourcoing, des petites communes contre les grandes. Les élus du versant nord-est n'ont jamais su se mettre d'accord sur un tracé.

– Les maires de Roubaix et Tourcoing auraient-ils eu le métro avant s'ils s'étaient mis d'accord ?

– Tout s'est joué sur la façon d'aller de Villeneuve d'Ascq à la gare de Lille. Passe-t-on par Pont de bois et Mons pour aller à la gare ? Le maire de Mons n'a pas voulu qu'on passe en viaduc. Le président a dit : "Si c'est comme ça, on passe par Fives et Hellemmes". [...] Par la suite, comme on n'était pas passé par Mons, il fallait un jour le faire. Le débat était : "comment va-t-on à Roubaix-Tourcoing ? En passant par Mons ou par le Grand Boulevard ? " Pendant des années, personne n'a su se mettre d'accord. A. Notebart a dit : " En attendant que vous soyez d'accord, on va commencer par l'autre bout, en passant par Lomme ". Il a fallu trouver un consensus très coûteux¹⁴² à l'arrivée de P. Mauroy, en allant jusqu'à Roubaix-Tourcoing en passant par Mons et en rénovant le tramway du Grand Boulevard. Si le maire de Mons avait accepté le viaduc, on ne serait pas allé à St-Philibert et on n'aurait pas refait le tramway. C'est exactement comme ça que cela s'est passé »¹⁴³.

A. Diligent parlera plus tard de « coup de poignard dans le dos » (Diligent 1995 : 26) pour qualifier la décision du président, soutenue par la majorité du conseil, de privilégier la liaison avec Lomme par rapport à celle avec Roubaix et Tourcoing. L'enlisement du projet de la deuxième ligne accroît encore la prise de distance des élus de ce secteur par rapport à A. Notebart. Une fois les modalités de réalisation de la ligne 1 bis adoptées, le président met en effet en place une commission – constituée par les onze maires potentiellement concernés par le passage de cette ligne – afin de définir son tracé. Sur ces onze maires, huit privilégient un passage par la commune de Mons-en-Baroeul pour relier Roubaix et Tourcoing, contre trois – parmi lesquels les maires de Marcq-en-Baroeul et de La Madeleine – qui se prononcent pour un passage par le « Grand-boulevard¹⁴⁴ », en lieu et place de l'ancien tramway. Ce choix est d'abord confirmé par une délibération du conseil du 21 décembre 1984, malgré l'avis d'A. Notebart qui pour des raisons de coût prévisible inférieur défend l'option du

¹⁴¹ Entretien n°38.

¹⁴² Nous reviendrons sur ce « coûteux » consensus dans le prochain chapitre.

¹⁴³ Entretien n°44.

¹⁴⁴ Axe routier construit au début du XX^e siècle afin de relier Lille à Roubaix et Tourcoing qui traverse Marcq-en-Baroeul et La Madeleine.

Grand boulevard. Un an et demi plus tard, soutenu par les groupes de la droite communautaire¹⁴⁵ et du GADEC, le président pose de nouveau la question du tracé devant le conseil, et obtient cette fois-ci une courte majorité (77 voix contre 61) en faveur d'un passage par le Grand-boulevard, contre toute une partie de son propre groupe politique qui demande un vote à bulletin secret¹⁴⁶. A l'occasion de ce débat, la discipline de vote éclate dans chacun des groupes politiques devant les intérêts territoriaux contradictoires en jeu. Ce vote consacre également une rupture définitive entre le président et un certain nombre d'élus de Roubaix-Tourcoing ou de Mons-en-Baroeul qui désespèrent d'une réalisation rapide de la ligne 2 et rendent A. Notebart directement responsable du retard accumulé. Ils rejoindront parmi les premiers les rangs des élus qui entreprendront de lui trouver un successeur en 1988.

2. Le « tumulus » : quand la souris intercommunale accouche d'une montagne

On a montré précédemment combien le soutien des maires des petites communes à A. Notebart était au cœur de l'économie de son *leadership* institutionnel, fondé notamment sur sa capacité à entretenir des transactions inter-personnelles avec les conseillers. Ce soutien contribue notamment à renforcer son autonomie à l'égard de sa propre organisation partisane et à brouiller les lignes de clivage, empêchant toute bipolarisation de l'assemblée. Il est rendu possible par l'attention particulière qu'accorde le président aux revendications de ces élus et à la recherche de leur consentement avant toute réalisation communautaire sur leur territoire. C'est cet équilibre qui est remise en cause au milieu des années 1980, quand le GADEC s'oppose à un projet de construction d'une décharge intercommunale d'un nouveau type – dite « tumulus »¹⁴⁷ – sur le territoire de plusieurs communes rurales du nord-ouest de la métropole.

Loin d'émerger à cette époque, le projet de tumulus date du milieu des années 1970, moment où les services communautaires confrontés à la question lancinante du traitement des déchets proposent la construction de trois usines d'incinérations et de cet équipement complémentaire, destiné au stockage et au confinement des déchets non incinérables¹⁴⁸. On trouve déjà une présentation précise du tumulus et de son lieu d'implantation dans le *Bilan communautaire* pour la période 1971-1980 (p. 112-113). Depuis 1975, la quasi-unanimité des élus et les maires des communes concernées se sont en effet prononcés à neuf reprises en faveur de ce projet, tant qu'il restait abordé dans le cadre « confidentiel » des débats communautaires¹⁴⁹. Il faut attendre 1986 et l'enquête publique préalable à la réalisation, pour que des agriculteurs et des habitants des communes concernées se réunissent en comités de défense et se mobilisent contre le projet, soutenus par des associations écologistes régionales. Ces mobilisations, qui réunissent plusieurs centaines d'habitants des communes concernées, conduisent les maires du secteur à demander au président de rouvrir le débat¹⁵⁰, en faisant parfois amende honorable sur leurs prises de positions antérieures :

« Je reconnais avoir commis des erreurs, mais ces erreurs que l'on nous reproche aujourd'hui – comme celles de mon collègue maire de Quesnoy-sur-Deûle et avec l'accord des maires de Deulémont et de Warneton – ne sont pas que les nôtres, ce sont des erreurs collectives du conseil, elles ont des circonstances atténuantes de par le fait de la présentation des dossiers [*sic*] ; mais serait-ce cela l'esprit communautaire, qu'une majorité, aussi grande soit-elle, puisse, demain imposer sont *diklat* à des petites communes sans défense et dont cependant on est parfois bien heureux d'obtenir les suffrages ? »¹⁵¹

¹⁴⁵ Moins A. Diligent et les élus de Roubaix.

¹⁴⁶ Compte-rendu du conseil du 2/05/1986.

¹⁴⁷ Ce terme désigne un concept de stockage par strates juxtaposées, aboutissant après plusieurs années à la constitution d'un monticule végétalisé. D'aucun parmi ses opposants auront tôt fait d'appeler ce tumulus « un terril d'ordures ».

¹⁴⁸ La forte augmentation de la recette de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères permet de financer cette politique. Pour des données concernant l'augmentation du budget annexe « ordures ménagères », nous renvoyons aux graphiques présentés dans le chapitre précédent.

¹⁴⁹ Projet de tumulus évoqué lors de la séance du conseil du 26 mai 1978. Conseil unanime. *Idem* le 27 juillet 1978 à l'occasion de l'examen de la politique de la CU en matière d'environnement et d'élimination des déchets. Unanimité du conseil également. En 1984, rapport unanime à nouveau avec l'accord du maire de Deulémont (commune principalement concernée).

¹⁵⁰ Un article de *Nord-Eclair* du 30/03/1986 titre ainsi : « Tumulus : 45 maires changent d'avis ».

¹⁵¹ Extrait d'un courrier adressé par le maire de Frelinghien à l'ensemble des conseillers communautaires, après une séance du conseil où il fut empêché d'intervenir par le président. *Nord Eclair*, 15/06/1986.

L'opposition nouvelle des élus du secteur à un projet qu'ils ont longtemps soutenu constitue une illustration significative des effets de la déssectorisation du jeu politique communautaire. C'est parce qu'ils sont soumis aux prescriptions nouvelles des associations que ces élus sont progressivement contraints de prendre en charge des intérêts sociaux jusqu'alors « orphelins »¹⁵². Le maire de l'une de ces communes, parmi les plus opposées au projet de tumulus, revient sur les conditions de mobilisation de ses collègues :

« J'ai eu la population avec moi. Les autres élus ont été obligés de s'y mettre, sinon ils étaient sur un siège éjectable, donc automatiquement, ils ont été dans l'obligation de suivre »¹⁵³.

On observe ici, mais nous aurons l'occasion de développer ce point ensuite, qu'en communauté urbaine, le processus de politisation des enjeux – c'est à dire ici l'homologie entre enjeux internes et enjeux externes produisant du clivage¹⁵⁴ – s'apparente toujours à une *déssectorisation* du jeu politique. Dans le cas du tumulus, c'est le travail politique des associations sur le plan municipal et leur vigilance nouvelle par rapport aux prises de positions des maires qui oblige ces derniers à remettre en cause les arrangements amiables qui avaient jusqu'alors prévalu entre pairs, tant que le problème restait abordé dans le cadre confidentiel et protégé des regards extérieurs de l'institution intercommunale.

Les élus du GADEC proposent donc d'abord de réduire par deux l'emprise au sol du tumulus. Ils se heurtent au président qui refuse même d'aborder la question, fustigeant les palinodies des conseillers rebelles. Lors de la séance du 27 mars 1986, A. Notebart repousse ainsi de façon virulente les multiples demandes de débat dont il est saisi par le président du groupe GADEC :

[M. Demonchaux, président du groupe GADEC intervient dès le début de la séance et demande que la question du tumulus soit inscrite à l'ordre du jour. **A. Notebart** lui rétorque que sa demande est illégale et qu'il y a des « règles à respecter pour demander une inscription à l'ordre du jour ». *Il poursuit* : « Mais comme d'aucuns veulent faire aujourd'hui de l'agitation en essayant de faire croire à ceux qui s'agitent à l'extérieur qu'il y aurait parmi nous de meilleurs défenseurs que d'autres, je ne veux pas repousser le débat, persuadé d'y trouver sans aucun doute dans quelques instants un certain plaisir.

[...] Neuf fois l'assemblée a délibéré sur le tumulus pour dire, il faut le faire. Et j'ai constaté que ce projet avait l'accord et l'agrément de l'unanimité du conseil avec même des félicitations de maires voisins du tumulus ! Par égard pour eux, je ne les citerais pas, mais vous les connaissez. [...] Aujourd'hui, nous avons été obligés de soumettre le projet à l'enquête publique. [...] On essaie de raconter je ne sais quelles histoires de brigands. *Je n'ai pas voulu engager le débat sur le fond, et je ne le ferai pas. Je me borne à rappeler l'historique.* [...] Vous avez voulu – vous ! – un tumulus. Je l'ai mis en route. Alors, ne jouons pas à cache-cache. Soyons corrects. A la fin de l'enquête publique, je garantis une réunion publique du conseil de communauté.

[...] Vous avez été tous d'accord alors restez pour le moins fidèles à vous mêmes. Pour l'instant, je termine là, c'est dans mes compétences et mon pouvoir : il n'y a pas lieu d'y avoir un débat [...].

M. Demonchaux : Je ne m'appuyais pas sur la loi mais sur le règlement du conseil de communauté.

A. Notebart : Je vous dis que je n'inscris pas cette question à l'ordre du jour, parce que je ne veux pas tricher avec l'enquête et vous donner l'occasion de permettre qu'elle soit demain annulée et recommencée ! ».

Ce refus d'A. Notebart d'entendre et de tenir compte des revendications des maires du GADEC et d'infléchir le projet¹⁵⁵ conduit ces derniers à mettre le président en minorité, comme le résume en entretien M. Demonchaux, alors président de ce groupe :

« [...] La grosse difficulté que j'ai eue [*avec A. Notebart*] c'est sur les affaires d'ordures ménagères. Il avait le projet de tumulus et en même temps de construction d'une usine d'incinération à cheval sur Watrelos et sur Leers [*le président du GADEC est alors maire de Leers*]. Alors ici, à Leers, on n'en voulait absolument pas et quand on voyait le tumulus de 100 m de hauteur entre Quesnoy et Deulémont... Je ne sais pas, c'était sans

¹⁵² Sur cette question de la « clôture » des arènes intercommunales – les rendant difficilement perméables aux clivages et aux enjeux externes –, nous nous permettons de renvoyer à notre article avec N. Bué et L. Matejko (2004).

¹⁵³ Entretien n°4.

¹⁵⁴ Voir Pierre Bourdieu (1981).

¹⁵⁵ Plusieurs hypothèses peuvent être faites sur les raisons de ce refus : l'absence de solutions alternatives envisagées à cette époque, la rigidité de l'« habitus de leader » d'A. Notebart déjà évoquée, mais également certains engagements formels ou informels liés à ce projet. Un fonctionnaire communautaire du service des résidus urbains impliqué dans ce dossier nous confia ainsi que l'attribution des marchés publics liés à ce chantier avait pu jouer un rôle dans l'intransigeance présidentielle.

doute les techniciens qui avaient bâti ce projet et les techniciens qui l'avaient adopté et puis, il y a eu un vote au cours duquel il a été mis en minorité. C'était un vote public.

– *Ca a été un moment de rupture ou de crise entre le GADEC et...*

– Ah oui, carrément de *rupture*. Je me souviens très bien de cette séance. P. Mauroy, qui n'était plus Premier ministre, était revenu. Il avait essayé d'ailleurs de faire les choses d'une façon un peu adroite, et puis A. Notebart l'avait remis en place en lui disant qu'il n'y connaissait rien. C'était G. Haesebroeck [*vice-président socialiste chargé de l'assainissement*] qui avait fait le rapport et puis c'était l'amendement Demonchaux. J'avais déposé un amendement et il se sentait coincé bien sûr. L'amendement consistait à demander d'étudier les choses, à les reporter, à étudier les possibilités de tri sélectif. C'était la première fois qu'on en parlait à la CU. On n'en avait jamais parlé de ces choses-là, c'était l'incinération et c'est tout. De la poubelle à l'usine. Nous on a dit : on parle d'autre chose. On n'y connaissait pas grand-chose non plus mais enfin... Comme on était contre à la fois les deux projets, on a essayé de réfléchir et de chercher. On a dit il y avait sûrement d'autres moyens. Et donc l'amendement Demonchaux a donné lieu à un vote public. Ça consiste à ce que le secrétaire de séance appelle chacun par son nom et que chaque conseiller réponde "Haesebroeck" ou "Demonchaux". Il fallait voir A. Notebart, que je voyais de très près. Ses yeux faisaient roue libre sur celui qui disait "Demonchaux". Et il a été mis en minorité »¹⁵⁶.

A l'issue de ce vote, l'emprise foncière du tumulus devait normalement être réduite de moitié¹⁵⁷. Pourtant, la délibération est alors envoyée à la préfecture avec l'emprise d'origine, suscitant une nouvelle crise importante. Cette situation conduit le président du GADEC à adresser une lettre ouverte au président dans la presse :

« Concernant le tumulus vous en restez au projet antérieur d'acquisition de 83 hectares "dès maintenant". Et d'ailleurs, vous avez le 23 octobre 1986 écrit aux propriétaires de la partie Sud en les incitant à mettre en vente les terrains au profit de notre établissement. Ainsi se trouve créée de votre fait, et uniquement de votre fait, une situation conflictuelle à laquelle il est souhaitable que vous mettiez un terme en appliquant démocratiquement les textes votés par le conseil et en informant les mêmes voies de presse »¹⁵⁸.

Dans cette opération, A. Notebart perd le soutien et la confiance de nombreux élus des petites communes qui lui reprochent son intransigeance à leur égard et dont certains ne désespèrent pas d'aboutir à un abandon total du projet. C'est cependant son affrontement avec le maire de Lille autour d'un autre grand projet – la réalisation du quartier d'affaires Euralille – qui va sceller le sort d'A. Notebart : en lui aliénant le soutien de son propre parti et en mettant le pied à l'étrier de son rival le plus sérieux, en la personne de P. Mauroy.

3. La réalisation du quartier d'affaires « Euralille » déclenche l'affrontement des prétendants

« A. Notebart, vous n'êtes pas le super-maire de Lille, Roubaix et Tourcoing ! Vous n'êtes même pas le président d'une collectivité territoriale. Il faut faire la différence entre l'autorité et la compétence. »

Déclaration de P. Mauroy lors du conseil municipal de Lille du 18 décembre 1987 ; *Nord Eclair* du 19 décembre 1987.

Dans les années 1980, on assiste dans les grandes agglomérations françaises à la multiplication des projets visant à construire des quartiers d'affaires à vocation internationale (Le Galès 2003). La réalisation mimétique de certains équipements (tours de bureaux, palais des congrès, grands hôtels¹⁵⁹) témoigne du processus d'internationalisation qui « saisit » alors les gouvernements urbains¹⁶⁰, en quête des attributs de la modernité tertiaire¹⁶¹. Comme le montre Antoine Vion (2002), ces grands projets participent souvent également d'une tentative d'objectivation de la valeur de la

¹⁵⁶ Entretien n°8.

¹⁵⁷ « Un tumulus réduit de moitié », *La Voix du Nord*, 18/10/1986.

¹⁵⁸ *Nord Eclair* du 8/11/1986 : « Le non du GADEC ».

¹⁵⁹ Avec un recours privilégié à des architectes de réputation et de visibilité internationale (Vion 2002).

¹⁶⁰ Pour reprendre les mots d'Antoine Vion (2002).

¹⁶¹ Très judicieusement, Antoine Vion (2002 : 113) montre que ces attributs présentés comme des facteurs d'internationalisation doivent en réalité être appréhendés comme des « signes d'élection » (au sens où Max Weber emploie cette notion). Ces projets urbains, dont l'effet amplificateur sur la renommée internationale des villes concernées reste difficilement mesurable, s'inscrivent en effet dans un processus d'auto-confirmation, à travers lequel les élus locaux, en se dotant des attributs symboliques de l'internationalisation, se persuadent de la nouvelle dignité internationale de leur territoire.

position géographique de l'agglomération et de ses interconnexions. Ainsi à Lille, P. Mauroy de retour de Matignon saisit le prétexte de la réalisation du Tunnel sous la Manche et du passage futur du TGV pour projeter la réalisation d'un nouveau quartier d'affaires. Situé entre la nouvelle et l'ancienne gare, sur une zone militaire classée jusqu'alors *non aedificandi*, ce quartier est censé incarner le renouveau économique et la nouvelle vocation européenne de la métropole lilloise¹⁶².

Cette opération urbaine d'importance¹⁶³ est d'abord engagée sous l'égide de la ville de Lille, qui constitue à cet effet une association puis une Société d'Economie Mixte d'aménagement désignée comme maître d'ouvrage délégué de l'opération (Michel 1993, Paris et Stevens 2000). P. Mauroy mobilise pleinement ses « réseaux parisiens » pour constituer le capital de cette SEM qui se veut « partenariale ». Son ancien directeur de cabinet Jean Peyrelevade, alors à la tête du Crédit Lyonnais, est chargé de jouer les entremetteurs avec les grandes banques. Cette participation du secteur « privé¹⁶⁴ » n'est cependant pas suffisante dans la mesure où de nombreux investissements publics sont préalablement nécessaires pour construire les infrastructures de l'opération. En outre, la SNCF demande rapidement aux élus locaux de prendre en charge le surcoût considérable (400 millions de F) que représente le passage des TGV par le centre de Lille. P. Mauroy se tourne rapidement vers la CUDL, compétente en matière de réalisation d'infrastructures et de ZAC, pour qu'elle prenne à sa charge un certains nombres de réalisations et une partie de ce surcoût. Il se heurte alors à A. Notebart, qui ne cache pas son hostilité vis-à-vis d'un projet bâti en dehors de l'institution intercommunale, qui le place devant le fait accompli et dans la position peu gratifiante du payeur. L'ouvrage auto-produit *La métropole rassemblée* (1998 : 103) revient sur son opposition au projet Euralille :

« Le maire de Lomme – président de la CUDL – a de plus en plus tendance à se considérer comme le véritable maire de Lille. P. Mauroy veut-il profiter du croisement des TGV à Lille pour édifier un quartier à la fois symbole et moteur du renouveau de sa ville ? A. Notebart ne cesse de lui mettre des bâtons dans les roues. Ce nouveau chantier lillois, il estime que c'est à lui de le conduire, pas au maire élu. Il va même jusqu'à interdire aux fonctionnaires de la CUDL de participer aux réunions concernant le projet d'Euralille ».

L'« histoire officielle » se garde bien de rappeler que la réticence d'A. Notebart s'explique d'autant plus aisément que la SEM Euralille empiète directement sur nombre de compétences communautaires en matière d'urbanisme ou de voirie. Plusieurs décisions ou non-décisions présidentielles illustrent sa méfiance puis sa défiance à l'égard du projet :

- Sa réticence à entrer dans l'association « TGV gare de Lille » créée par P. Mauroy et à laquelle ont adhéré les autres institutions locales (région et département). Il va jusqu'à exprimer son scepticisme dans la presse, demandant des explications avant toute adhésion¹⁶⁵.

- Son refus de participer à l'indemnisation du surcoût occasionné par le passage du TGV dans le centre de Lille. A. Notebart l'affirme sans réserve lors de cette réunion du conseil, se permettant même d'ironiser sur l'optimisme initial de P. Mauroy :

« A. Notebart : En ce qui me concerne, vous le savez : pas un homme, pas un sou à la SNCF pour le surcoût ! C'est très clair. Vous déciderez ce que vous voudrez. Des hommes bien qualifiés, des ministres si je ne m'abuse, ont rêvé mieux, en disant que le bénéfice de l'opération immobilière pourrait couvrir le surcoût »¹⁶⁶.

¹⁶² P. Mauroy exprime son projet pour la métropole dans une interview à *La Voix du Nord* du 30/11/1986 au titre explicite : « Le destin de Lille et de la région c'est l'Europe ! ».

¹⁶³ Entre les investissements publics et privés, ce sont au total presque cinq milliards de francs qui auraient été investis (Simon 1993).

¹⁶⁴ On trouve ici une illustration intéressante des limites heuristiques de la distinction entre « acteurs privés » et « acteurs publics », mobilisée par de nombreuses approches en terme de « gouvernance ». Elle sous-estime en effet la labilité de ces appartenances et la proximité entre ces acteurs, condition souvent nécessaire à la construction de leur relation « partenariale ». Dans son analyse comparée de la fabrication de deux grands projets urbains à Montpellier et à Aix-en-Provence à la fin des années 1980, Jérôme Dubois (1997) montre bien combien le « partenariat public-privé » qui permet la réalisation du premier s'apparente en réalité à une institutionnalisation dans un autre cadre de relations interpersonnelles préexistantes entre certains édiles municipaux et une partie du milieu patronal local, celle qui accepte de reconnaître le leadership de G. Frêche dans la conduite de l'opération. *A contrario*, la situation aixoise, qui se caractérise selon J. Dubois par une plus grande proximité par rapport au modèle idéal de la gouvernance pluraliste, ne permet pas la réalisation d'un projet urbain dans la mesure où le leadership politique peine à se faire accepter.

¹⁶⁵ *La Voix du Nord* du 24/01/1987.

¹⁶⁶ Extrait du procès verbal du conseil du 30/11/1986.

- Enfin, son opposition à toute prise en charge financière des infrastructures de la ZAC Euralille, tant que cette dernière sera gérée par la SEM *ad hoc* maîtrisée par la ville de Lille et P. Mauroy, et non par la CU (encadré).

L'enjeu conflictuel de la maîtrise de la ZAC Euralille

A. Cacheux [Adjoint socialiste chargé de l'urbanisme à la ville de Lille] : « On est bien d'accord sur le fait que la ville de Lille, certes assume les 135 millions de francs, mais qu'elle assume également la responsabilité de la ZAC ? C'est un point important et qui mérite d'être acté. [...] »

A. Notebart : Je répète : TGV à la gare de Lille, la ville de Lille entend verser la somme qu'elle fixera pour le surcoût !

A. Cacheux : Seulement si elle maîtrise la ZAC.

A. Notebart : Ne nous emballons pas. Un morceau à la fois. Si elle ne fait pas la ZAC, nous pouvons toujours, nous, la créer et au besoin, exproprier la ville de Lille. Ne l'oubliez jamais ! Je ne vous le propose pas pour le moment mais qu'il n'y ait pas de malentendu.

C. Catesson [Adjoint radical de gauche lillois] : Cela ne s'est jamais fait dans cette communauté !

R. Vaillant [Adjoint socialiste lillois] : Nous sommes maîtres de nos terrains !

A. Notebart : Vous avez raison d'être maîtres de vos terrains, sauf que je réponds à mon ami Vaillant ce que j'ai dit. A savoir que socialiste et fier de l'être dans le système d'hier (je ne parle pas du courant d'aujourd'hui, cela évolue), je suis pour l'appropriation des sols, et ensemble nous l'avons fait ! [...] Je ne pouvais pas donner la ZAC dont le bénéfice foncier irait à la seule ville de Lille. [...] La ZAC ne peut pas s'arrêter au périphérique, elle doit s'étendre au territoire en bordure de La Madeleine. A ce moment là, la ZAC sera gérée par un PAZ que nous établirons entre nous et qui ne sera pas forcément fait par un hollandais¹⁶⁷ mais ça c'est une autre affaire... Il faut quand même essayer de savoir. Si on fait une ZAC, c'est elle qui va décider le programme et qui va choisir ses hommes. [...] M. Cacheux, vous avez dit : « La ville de Lille veut conduire sa ZAC ». Vous introduisez à nouveau un aspect qui n'était pas prévu. La ZAC, oui, avec une SEM, oui, et vous l'avez décidé, vous, en indiquant la communauté et d'autres [partenaires]. Si maintenant vous voulez avoir la ZAC et tout diriger tout seul et bien la question se pose. Personnellement, si j'ai reproché le Hollandais, c'est parce que j'aurais cru qu'étant partisan d'une ZAC dont la réalisation serait confiée à une SEM, c'est à la SEM de choisir l'architecte, et non pas au maire de Lille pas plus qu'au maire de Lomme !

[A. Notebart souhaite ensuite faire entériner par le conseil la prise en charge exclusive par la ville de Lille du surcoût lié au passage du TGV]

R. Vaillant [Adjoint socialiste au maire de Lille] : Pour nous, si la part de la ville est mentionnée, il est bien entendu que nous avons la maîtrise de la ZAC et la présidence de la SEM.

A. Notebart : La communauté crée la ZAC, délimite la ZAC et obtient l'acquisition des parcelles qui ne sont pas lilloises. [...] Quand nous aurons enlevé la ZAD [Zone d'aménagement différée] de la station de métro de la gare de Lille, enlevé la ZAD de la station du TGV métro et incorporé ce qui nous appartient à tous deux, j'ai l'impression que votre surface de propriété va terriblement se comprimer. Il ne fallait pas laisser introduire l'idée que c'est la ville toute seule qui est propriétaire. [...] Vous n'allez pas me faire croire que c'est pour la vente du terrain que vous êtes passionné, mais plutôt pour les taxes professionnels et diverses qu'il va y avoir dans le centre d'affaires !

A. Cacheux : Il est normal qu'un maire ait la maîtrise d'un quartier de sa ville¹⁶⁸ ».

Le conflit de position entre les deux principaux leaders socialistes de l'agglomération n'est certes pas nouveau, mais il restait jusqu'alors relativement contenu et latent. La crainte d'un affrontement fratricide qui déboucherait sur une victoire à la Pyrrhus leur avait fait préférer jusqu'alors un *modus vivendi*¹⁶⁹ implicite. Ce sont les obstacles posés par A. Notebart à la réalisation du principal projet du maire de Lille qui rendent l'affrontement inévitable. Le directeur de cabinet de P. Mauroy à la ville de Lille et un secrétaire général adjoint de la CU à l'époque, s'ils s'accordent pour voir dans le conflit sur Euralille un facteur déclencheur, soulignent néanmoins qu'il s'inscrit dans une concurrence croissante pour l'exercice du *leadership* politique de l'agglomération :

– « Euralille ne pouvait se faire qu'avec la CU. Il fallait des investissements publics importants. A. Notebart était un peu un maire de Lille contrarié et fort de son autorité acquise à la CU, il voyait le maire de Lille le déborder sur un terrain qu'il pensait être le sien. La querelle entre A. Notebart et P. Mauroy a toujours existé mais Euralille a créé un élément de rupture. Chez les autres maires, il y avait également l'impression qu'A. Notebart s'opposait à un certain nombre de projets, qu'il n'y avait plus d'évolution des dossiers. Il y a eu une fronde organisée par les maires des grandes villes¹⁷⁰. Les maires des grandes villes voulaient obliger la CU à prendre en compte leurs ambitions »¹⁷¹.

¹⁶⁷ A. Notebart fait ici référence au choix de l'architecte hollandais Rem Koolhaas comme aménageur d'Euralille, par un jury constitué par la SEM.

¹⁶⁸ Extrait du compte-rendu du conseil de CU du 27/01/1989.

¹⁶⁹ Voir *supra*.

¹⁷⁰ Nous reviendrons sur cette « fronde » plus en détail dans le prochain chapitre.

¹⁷¹ Entretien n°86.

– « P. Mauroy a pris de l'assurance. Il s'est rendu compte de la puissance de l'institution communautaire. Tout d'un coup, le maire de Lille se rend compte de notre puissance. On inaugure le métro à Lille, et celui qui coupe le ruban, c'est A. Notebart. Les grands chantiers communautaires font saliver le maire de Lille. Le budget prend de l'ampleur. Et puis il se rend compte qu'il lui faut l'accord du président de la CU pour faire des grands projets à Lille. Une cause de conflit très forte survient avec Euralille. A. Notebart veut bien faire Euralille, mais seulement si c'est la CU qui le fait, et à son profit. Il ne veut pas payer le surcoût lié au passage du TGV. Le maire de Lille disait a contrario : "Je veux être le premier décideur" »¹⁷².

Dans le conflit entre les deux hommes et leurs entourages, le groupe socialiste communautaire choisit majoritairement de suivre P. Mauroy à partir de 1986. D'une part parce que plusieurs de ses membres sont alors également en conflit ouvert avec le président Notebart (comme le maire de Mons-en-Baroeul ou celui de Villeneuve d'Ascq¹⁷³), d'autre part parce que le soutien au maire de Lille semble offrir des perspectives de restauration de l'influence du groupe partisan écornée¹⁷⁴. La rupture entre A. Notebart et la majorité du groupe socialiste se concrétise le 21 octobre 1986, quand celui-ci contribue pour la première fois à le mettre en minorité sur le vote d'une délibération¹⁷⁵. A partir de moment, P. Mauroy et son équipe entreprennent de fédérer l'ensemble des élus critiques à l'égard de la gestion d'A. Notebart, qui sont alors nombreux.

4. Conjoncture fluide et redéploiement des transactions politico-administratives

« L'un des arts de la subversion consiste à être capable de trouver lequel des partisans ou des alliés de votre adversaire est mûr pour une offre, parce qu'il est peut-être en train de devenir un rival pour votre adversaire. Vraisemblablement, on peut détacher le menu fretin par les tentations courantes que sont la protection, un logement, une tenure foncière, etc. Si on procède ainsi, votre adversaire en arrive au seuil critique où les désertions se multiplient sans que vous poussiez à la roue. C'est le moment du décollage si l'on peut dire, et vous n'avez qu'à attendre le moment où ses derniers supporters perdent confiance dans ses capacités de protection et rejoignent une autre maison des hommes ».

F :-G. Bailey (1971 : 106)

A travers la notion de « conjoncture fluide », Michel Dobry (1986 : 140-158) a cherché à rendre compte du processus de désectorisation d'espaces sociaux jusqu'alors relativement autonomes, caractéristique des crises politiques. Nous voudrions montrer ici que la remise en cause de l'autorité présidentielle d'A. Notebart à partir du milieu des années 1980 s'apparente à une crise politique, dans le sens où elle se traduit – en même temps qu'elle se nourrit – par un redéploiement des transactions collusives¹⁷⁶ entre acteurs politiques par-delà les frontières partisans, mais également par l'instauration de transactions nouvelles entre élus frondeurs et certains hauts fonctionnaires communautaires. Ce processus évoque la « dispersion des marchandages », typique des crises politiques selon Michel Dobry (1986 : 144). Aussi, ces dernières, loin d'être le résultat d'un processus d'entropie naturelle des institutions ou de l'effet mécanique des changements de contexte externes, se construisent toujours à travers la mobilisation d'un certain nombre d'acteurs, comme le souligne celui-ci (1986 : 147) :

« Enfin ces analogies [avec les processus d'entropie issus de la thermodynamique] sont contre-productives parce que l'imagerie qu'elles véhiculent tend à interdire la compréhension de ce fait fondamental que les transformations d'état des systèmes politiques ne sont en rien l'effet d'une "dégradation des structures" qui se ferait "naturellement", d'elle-même, mais que, au contraire, ces transformations résultent des mobilisations,

¹⁷² Entretien n°48.

¹⁷³ Ce dernier démissionne ainsi de ses fonctions de secrétaire au bureau pour manifester son désaccord avec la gestion présidentielle. *Nord Eclair*, 8/05/1986.

¹⁷⁴ On a déjà dit combien l'institutionnalisation du leadership transactionnel d'A. Notebart s'accompagne de son émancipation par rapport à son parti, maximale lors du dernier mandat (1983-1989).

¹⁷⁵ La délibération en question proposait de vendre les terrains de l'ancien abattoir de Lille à un groupe privé, à un prix que les élus considéraient comme largement sous-évalué. Suite à ce vote où il se trouve désavoué par sa propre organisation, A. Notebart annonce qu'il démissionne de son mandat avant de se raviser la semaine suivante. *Nord Eclair* du 21/10/1986.

¹⁷⁶ Au sens où M. Dobry (1986) emploie ce terme pour qualifier les échanges entre secteurs sociaux différenciés.

de l'intervention active et coûteuse – souvent bien plus coûteuse que l'activité de restauration ou de "maintenance" des structures – des acteurs sociaux ».

En l'occurrence, ce sont essentiellement les maires des grandes villes¹⁷⁷ (Lille, Roubaix, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq) qui vont jouer un rôle actif dans la contestation d'A. Notebart et dans la recomposition de la configuration politique intercommunale. A partir de 1986, P. Mauroy et son entourage entreprennent de rallier les maires des grandes villes à une entreprise politique commune, afin de constituer une majorité alternative à celle d'A. Notebart en CU. Plus que les grands élus eux-mêmes, ce sont certains de leurs proches collaborateurs qui oeuvrent alors en coulisses en faveur de la construction d'un accord. Bernard Roman, premier adjoint du maire de Lille, et René Vandierendonck, alors directeur de cabinet du maire de Roubaix qui deviendra son premier adjoint en 1989, jouent un rôle de premier plan¹⁷⁸. Le rapprochement entre P. Mauroy et A. Diligent s'amorce de manière informelle dès la fin de l'année 1986, soit bien avant l'élection du président de la CU¹⁷⁹. En décembre 1987, une réunion est organisée entre les maires des quatre plus grandes villes de l'agglomération, afin d'annoncer leur convergence de vue sur l'avenir de l'agglomération¹⁸⁰. Le président Notebart, accusé par ces quatre maires de sortir de son rôle, tente une dernière fois de répliquer en « allant à Canossa », donnant des gages de son municipalisme lors de ce conseil du 26 février 1988 :

« Au niveau communautaire, la notion de l'accord amiable a largement été mise en pratique et a donné lieu, par celui qui vous parle, à des modifications importantes dans le mode de fonctionnement de notre maison. C'est le choix de la représentation proportionnelle au bureau et son élargissement qui illustrent une volonté de consensus au niveau de l'administration de cet établissement, de même que la création de multiples commissions où chaque conseiller ou maire non délégué peut prendre part. C'est la création de commissions spécifiques sur des dossiers importants où toutes les tendances sont associées. C'est encore la tenue régulière de nombreuses réunions du bureau et des commissions spécialisées qui permettent la meilleure information du conseil, mais aussi que chaque conseiller soit parfaitement informé du contenu et des tenants et aboutissants de chaque décision et des conséquences de leur application. C'est aussi la réunion des présidents de groupe qui permet l'échange des points de vue sur les dossiers importants, avant chaque conseil. *Qui pourrait dire que le président n'a pas voulu faire de l'établissement public une structure de concertation, de collaboration dans un climat de travail constructif?* [...] De la même façon, je peux rappeler que, comme le voulait la doctrine de l'établissement, une révision du POS a été mise en chantier dès le renouvellement de ce conseil. Révision du POS sous un régime décentralisé, qui nous a valu, et j'en prends à témoins les membres de la commission mixte, un travail très important, de nombreuses réunions, une concertation très large puisque j'ai tenu, à titre personnel, à y associer les communes en auditionnant chaque maire et en respectant la concertation la plus étroite (ce qui n'était pas obligatoire dans la phase d'élaboration de cette révision, sachant qu'elle devait l'être en toute légalité après l'établissement du projet du POS par la commission mixte). [...] *Ici encore, je crois avoir été régulier et respectueux du droit à l'autonomie communale et à l'expression de chacun d'entre vous, au-delà même de la loi.*

[Il rappelle ensuite le nombre de rapports adoptés à l'unanimité : 4477 sur 4534 soumis au conseil. 3 rapports repoussés]

[...] *Jamais l'établissement public n'est allé au-delà de son rôle et de ses compétences et, en tant que président désigné par cette assemblée, j'ai tenu à respecter ce rôle. Tout ce rôle, mais rien que ce rôle ».*

A l'issue de cette présentation, il demande un vote de confiance et n'obtient que 58 voix sur 140, illustration de l'érosion massive de ses soutiens lors des deux dernières années et de l'écart important qui s'est creusé entre la posture municipaliste qu'il tente de réadopter pour l'occasion, et la perception de son action par la majorité des conseillers communautaires.

¹⁷⁷ Ce rôle de premier plan est lié à la fois au fait que ces élus sont parmi les plus entravés par certaines décisions présidentielles, et à l'importance de leurs ressources qui leur permettent d'agir.

¹⁷⁸ Marc Wolf, maire socialiste de Mons-en-Baroeul et opposant résolu à A. Notebart, joua également selon divers témoignages un rôle décisif dans la préparation et la conclusion de l'accord entre les maires des grandes villes, mobilisant notamment ses compétences financières pour échafauder un programme pluriannuel d'investissement traduisant budgétairement les engagements politiques. Il est ainsi le seul maire d'une ville moyenne à être officiellement signataire de l'accord, se greffant aux quatre maires des grandes villes.

¹⁷⁹ Dès le 9 novembre 1986, le quotidien régional socialiste *Nord-Matin* rapporte ainsi les « confidences » de P. Mauroy à propos de la CU, saisies dans les coulisses d'une émission de radio : « Il faut que les maires des grandes villes s'entendent. J'ai vu M. Diligent. Lille doit aider Roubaix mais nous aurons l'accord pour un important centre directionnel à côté de la gare du TGV ».

¹⁸⁰ *Liberté* du 19/12/1987 : « Vers un remodelage politique de l'agglomération lilloise ».

Le rapprochement entre les maires des grandes villes aboutit à la signature d'une « charte de développement », quelques mois avant les élections municipales¹⁸¹, qui entend formaliser certains engagements pour le prochain mandat. Nous reviendrons largement dans le prochain chapitre sur le contenu de cette charte, mais retenons pour le moment que ses signataires s'engagent avant même les résultats des élections municipales sur les priorités d'investissement du futur mandat. C'est donc un accord qui, en quelque sorte, neutralise par avance les effets potentiels des résultats des élections municipales sur les politiques publiques communautaires. Il consiste en effet à entériner un certain nombre d'objectifs de politiques publiques et de fixer par avance les conditions de gouvernement collégial de l'institution. Si l'on en croit un article de *Libération* du 20 décembre 1988 – apparemment bien informé¹⁸² – le volet informel de cet accord prévoit que les parties en présence soutiennent le candidat de la formation arrivée en tête aux élections municipales de l'agglomération. Si la droite est majoritaire à l'issue du premier tour, les signataires s'engagent à soutenir la candidature d'A. Diligent, le maire de Roubaix, si c'est la gauche, celle de P. Mauroy. En ce sens, les maires des grandes villes – qui partagent l'objectif commun de faire prendre en charge leurs grands projets par l'institution communautaire – font prévaloir leur intérêt municipal sur les enjeux de compétition partisane intercommunale. C'est parce que ces intérêts apparaissent contradictoires avec ceux de leurs communes¹⁸³, mais également parce qu'ils sont exclus d'un accord passé entre deux maires UDF (Roubaix et Tourcoing) et deux maires socialistes (Lille et Villeneuve d'Ascq), que certains maires RPR dénoncent dans un premier temps l'accord¹⁸⁴. La charte prévoit en effet de remettre en cause le tracé de la ligne 2 du métro qui traverse leur commune pour privilégier un passage par Mons-en-Baroeul, celui initialement retenu par les conseillers avant d'être remis en cause sous l'impulsion d'A. Notebart. L'une des premières conséquences de l'accord entre les maires des grandes villes est ainsi de faire éclater l'intergroupe UDF-RPR. Du point de vue partisan, la signature de la charte se traduit également par la démission du président du groupe socialiste, maire d'Armentières et fidèle d'A. Notebart, et par son remplacement par Bernard Roman, homme lige de P. Mauroy et alors premier secrétaire de la fédération du parti socialiste du Nord.

Le parti communiste prend également position contre cet accord, parlant à cette occasion de « conjuration des barons »¹⁸⁵. Il peut paraître paradoxal au premier abord de voir le groupe communiste soutenir A. Notebart, anti-communiste notoire qui refuse obstinément les listes d'union de la gauche depuis qu'il est maire. Représenté au bureau de la CU depuis 1977, les élus communistes craignent en réalité de se trouver davantage marginalisés par un accord UDF/PS qui évoque à leurs yeux les anciennes alliances de « Troisième force » dont ils étaient exclus.

La séance du conseil de communauté du 2 décembre 1988 atteint une sorte de paroxysme dans l'expression des tensions dues aux recompositions politiques en cours. Les incidents et les invectives entre élus – entrecoupés par des suspensions de séance – fusent pendant trois heures, traduisant la désobjectivation de l'ancien ordre d'assemblée¹⁸⁶. Marc Wolf – maire de Mons et parmi les acteurs politiques les plus impliqués dans la charte des maires – accuse ainsi publiquement le président de « forfaiture » pour avoir envoyé des délibérations¹⁸⁷ à la préfecture avant même de les avoir soumises au conseil. Une majorité de conseillers socialistes et de l'UDF vont jusqu'à refuser de voter le procès verbal de la séance précédente, dénonçant une retranscription incomplète et partielle des débats avant de quitter la salle¹⁸⁸. Cette séance se conclut sans qu'aucune délibération n'ait pu être adoptée et par l'annonce de sa démission par A. Notebart. S'il revient sur celle-ci quelques jours plus tard, décidant d'aller finalement jusqu'au bout de son mandat, le président n'apparaît déjà plus que comme un président en sursis, privé de ses soutiens.

¹⁸¹ *La Voix du Nord*, le 10/11/1988 : « A la CUDL : une ligue contre A. Notebart ? ».

¹⁸² Cette information sera également reprise dans le *Figaro* du 3 /01/1989.

¹⁸³ Situées le long du grand boulevard reliant Lille à Roubaix-Tourcoing.

¹⁸⁴ Le maire RPR de Marcq-en-Baroeul déclare ainsi dans *Nord Eclair* du 20/11/1988 que cet accord se fait « dans le seul intérêt du “grand Lille” et du PS » alors que son voisin, maire RPR de La Madeleine met en garde dans *La Voix du Nord* du 23 novembre 1988 : « Il ne faudrait pas qu'on nous fasse un enfant dans le dos ».

¹⁸⁵ Selon l'expression de son président de groupe dans la presse. *La Voix du Nord*, le 23 novembre 1988.

¹⁸⁶ Sur les incidents de séance comme « désobjectivation » de l'ordre des assemblées, voir J.-P. Heurtin (1999).

¹⁸⁷ Concernant la ligne 2 du métro et la maîtrise de la ZAC Euralille.

¹⁸⁸ Compte-rendu de la séance du conseil dans *Nord Matin* du 2/12/1988.

Le processus de désectorisation partisane touche également l'administration communautaire, discrètement enrôlée dans l'affrontement. Plusieurs témoignages rendent compte du développement de transactions informelles entre certains hauts fonctionnaires communautaires et la coalition conduite par P. Mauroy, dans les mois précédant son élection. Le secrétaire général de la ville de Lille à la fin des années 1980, puis P. Mauroy lui-même, décrivent bien ces échanges informels qui permettent de mieux comprendre la grande stabilité du personnel de direction de la CU après la victoire de ce dernier :

« –Aviez-vous des rencontres avec les techniciens de la CU ?

– Oui, notamment autour du passage du TGV. Bernard Guilleminot [alors directeur du service métro] m'assistait en sous-main sur les questions techniques. Il le faisait à titre amical mais occulte parce qu'A. Notebart lui interdisait »¹⁸⁹.

« –Il y a quelque chose qui est assez étonnant quand on regarde votre arrivée en 1989, c'est que finalement, vous gardez l'équipe administrative en place. Quand vous arrivez en 1989, il y a un Secrétaire général, il y a des directeurs qui faisaient partie de l'équipe d'A. Notebart et c'est vrai que d'habitude, quand un nouvel élu arrive...

–...Oui, mais ils en avaient marre ! Il a terminé son mandat...pendant des années ils l'ont bien supporté, c'était une gestion efficace à l'ancienne, des coups de gueule, tout ça, mais enfin bref... Mais à la fin, c'était un peu la terreur. Donc, ils ont perçu quand même le changement comme une sorte de soulagement. C'était quelque chose qui devait arriver parce qu'il devenait déraisonnable finalement dans ses outrances. Donc je n'ai eu aucune difficulté. Et puis à vrai dire, parce que pour ma ville il me jouait des tours, donc j'avais des complicités intérieures. Y compris le Secrétaire Général et les hauts fonctionnaires. Et puis ils me voyaient grimper au plan politique. Ils se disaient : on ne peut pas suivre les consignes de Notebart et puis l'embêter comme ça dans sa ville. Donc des complicités souterraines s'étaient établies »¹⁹⁰.

Si certains fonctionnaires communautaires commencent avant l'heure à faire signe d'allégeance à P. Mauroy, c'est aussi parce que les derniers mois de la présidence Notebart furent semble-t-il particulièrement difficiles à vivre pour beaucoup d'entre eux, confrontés à son comportement de plus en plus imprévisible et désajusté par rapport à la situation.

5. La fin de règne ubuesque du « roi Arthur » : quelques hypothèses sur une « névrose » du désajustement

« C'est une maxime de paresse d'avancer une interprétation psychanalytique avant d'avoir fait un inventaire aussi complet que possible du système des raisons manifestes ».

Robert Castel, Présentation de *Asiles* (Goffman 1968 : 23).

Lors des deux dernières années de son mandat, A. Notebart voit son autorité de président de plus en plus contestée, pour des raisons que nous avons déjà amplement évoquées. Face à cette contestation croissante de son style de gouvernement, A. Notebart semble incapable d'ajuster son rôle aux nouvelles attentes municipalistes des conseillers, s'obstinant souvent dans la poursuite intransigeante de politiques controversées.

Les réunions du conseil sont de plus en plus souvent marquées par ses coups d'éclat¹⁹¹, ou par sa virulence à l'encontre de ses opposants¹⁹² et de certains journalistes¹⁹³. Son irascibilité semble alors exacerbée et pèse sur le travail de ses collaborateurs directs, si l'on en croit les témoignages récurrents en entretien sur la pénibilité des deux dernières années à ses côtés. Un haut fonctionnaire

¹⁸⁹ Entretien n°95.

¹⁹⁰ Entretien n°36.

¹⁹¹ A l'issue de la séance du 1er décembre 1988, lors de laquelle il est accusé de forfaiture par Marc Wolf, il annonce ainsi sa démission avec fracas puis revient sur cette décision et menace de « retourner la poubelle sur la tête des autres ». Il annonce un « grand déballage », parle de la « gadoue dans laquelle tout le monde patauge », sous-entend des révélations concernant l'attribution des marchés publics lors d'une conférence de presse le mardi 13 décembre (*La Voix du Nord* du 6/12/1988). Finalement, il semble qu'un accord tacite ait été adopté au dernier moment au sein du parti socialiste afin d'étouffer l'esclandre annoncé qui n'aura finalement pas lieu.

¹⁹² Après avoir menacé Marc Wolf en séance (« Toi coco, on réglerà ça après »), A. Notebart en vient aux mains avec son contradicteur à l'issue de la séance tumultueuse du 1^{er} décembre 1988.

¹⁹³ Un ingénieur du service de la voirie nous raconta ainsi comment il avait vu A. Notebart sortir *manu militari* d'une salle de réunion un journaliste qui s'y trouvait alors qu'il n'avait pas été invité.

communautaire décrit la difficulté de cette collaboration et va jusqu'à imputer trois crises cardiaques survenues parmi l'entourage direct du président au stress suscité par cette tension :

« Avec A. Notebart, sur la fin ça devenait très dur. On était cinq autour de lui. Sur les cinq, il y a eu deux crises cardiaques et un mort [par crise cardiaque également. Il s'agit en l'occurrence du directeur du pôle juridique] ».

Plusieurs de ceux qui ont connu cette fin de règne décrivent le comportement d'A. Notebart lors des dernières années comme celui d'un homme aux abois, de plus en plus imprévisible et incontrôlable, s'accrochant coûte que coûte à son mandat et menaçant d'entraîner dans sa chute l'ensemble de ses adversaires. Nombreux également sont ceux qui imputent certaines de ses réactions à un état névrotique. Un secrétaire général adjoint livre une anecdote à l'appui de ce « diagnostic » profane :

« A la fin de la présidence d'A. Notebart, ça en devenait pathologique. On le voyait dans son bureau et il se sentait trahi par tous, même par ceux qui ne le trahissaient pas. Une fois il a sorti un revolver de son tiroir en criant : “Si vous m'emmerdez, je me flingue et j'en flingue trois avec !”. Nous on avait peur que le coup parte »¹⁹⁴.

Nous voudrions faire l'hypothèse ici que l'attitude irascible et jusqu'au-boutiste d'A. Notebart, mais surtout son interprétation pathologique par les autres acteurs, trouvent une partie de leurs raisons dans le désajustement assez brutal qui se produit entre son habitus incorporé de leader et les nouvelles attentes de rôles municipalistes auxquelles il est subitement confronté, sans pouvoir s'y s'adapter. Sans avoir besoin d'entrer dans le débat sur les éventuelles causes psychiatriques du comportement d'A. Notebart, on ne peut qu'être frappé par la coïncidence temporelle entre l'explication « névrotique » de son comportement et la transformation de la configuration institutionnelle. Nous empruntons ici les pistes esquissées par Bernard Lahire (1998, 2001 : 121-122), lorsque celui-ci invite à penser sociologiquement des objets habituellement abordés sous l'angle de la psychologie comme les névroses du comportement :

« Une épistémologie réaliste inclinerait à penser que certains objets du monde sont “sociaux” et d'autres non (ou moins). Ainsi, les mouvements collectifs, les groupes, les classes, les institutions seraient d'“évidence” des objets pour les sciences sociales, alors que le comportement d'un individu singulier, les névroses, les dépressions, les rêves, les émotions, les objets techniques qui nous entourent, seraient des objets d'étude pour psychosociologues, psychologues, psychanalystes, médecins, ingénieurs, ergonomes... Or, on sait que dans leur pratique scientifique effective, les chercheurs sont en passe de faire voler en éclat ces frontières réalistes. En fait, comme l'énonçait Saussure avec force, c'est le point de vue qui crée l'objet et non l'objet qui attendait sagement dans le réel le point de vue scientifique qui viendrait le révéler ».

Bernard Lahire (2001 : 150) insiste notamment sur les « situations de crise » que peuvent provoquer chez un individu les situations de « désajustement » soudain :

« Des situations de crise peuvent être produites par les multiples occasions de désajustement, de découplage, entre ce que nous avons incorporé et ce que les situations exigent de nous. Il s'agit alors de crises du lien de complicité ou de connivence ontologique entre le passé fait corps et la situation nouvelle ».

Si l'auteur plaide pour une « sociologie psychologique » attentive notamment au ressenti et à la gestion du déclassement ou de la « traversée des espaces sociaux », la notion de désajustement nous semble appropriée pour analyser les effets du désajustement entre rôles et attentes de rôles en politique. L'*habitus* d'A. Notebart est le produit incorporé de sa socialisation antérieure, mais également de son expérience sociale de leader, ajustée à une configuration institutionnelle donnée. A partir du milieu des années 1980, et à la faveur des évolutions de la configuration institutionnelle, cet *habitus* devient un handicap de la même manière que l'*hexis* qui l'accompagne. Ses colères – plus fréquentes il est vrai, mais loin d'être insolites – sont désormais systématiquement interprétées par ses adversaires comme une illustration de sa dérive autoritaire, là où elles étaient perçues comme un trait de son caractère et de sa façon de danser dans les années 1970.

On perçoit bien à travers cet exemple que la légitimité prêtée au comportement d'un homme politique dépend de la configuration dans laquelle il s'inscrit, et est interprété, beaucoup plus que ce comportement en lui-même. En même temps que leurs attentes se transforment, les conseillers

¹⁹⁴ Cet épisode nous a été rapporté à plusieurs reprises par des interlocuteurs différents, ce qui le rend crédible.

communautaires s'accommodent de moins en moins de l'autonomie présidentielle et des comportements qui y sont associés. On peut dès lors faire l'hypothèse que le comportement psychotique attribué à A. Notebart est autant le résultat des transformations réelles de son attitude – conséquence d'une crise de désajustement – que de l'interprétation avancée en ce sens par les autres acteurs. Ces derniers ont en effet tendance à rendre l'évolution du comportement du président responsable de la crise – ce à quoi participe l'explication pathologique – oubliant tout ce qu'elle devait à l'évolution de leurs attentes.

L'habitus d'A. Notebart a changé depuis sa première élection et a été largement façonné par sa longue expérience présidentielle et son affirmation progressive à ce poste. Son identification très forte à la posture présidentielle, voire sa patrimonialisation de la CU¹⁹⁵, font obstacle à l'ajustement stratégique de son rôle au nouveau contexte, selon un mécanisme d'hystérésis de son habitus façonné dans un état antérieur de la configuration politique. On peut d'ailleurs s'interroger à ce point de notre raisonnement sur les limites d'une théorie interactionniste des rôles trop « ergonomique », qui ne prendrait pas suffisamment en compte les effets d'identification/socialisation à certains rôles, ou leur incorporation sous forme d'habitus, qui limitent leur sensibilité et leur réactivité au contexte et aux prescriptions externes. Si on ne subit pas toujours et tout le temps son rôle (Lagroye 1994), il semble qu'il soit particulièrement difficile de se défaire de certains rôles incorporés. Norbert Elias (1991b [1970] : 217) rend bien compte de cette incapacité, dans certaines circonstances, des titulaires de fonctions politiques d'adapter leur comportement à une nouvelle donne, même par opportunisme stratégique :

« A y regarder de plus près, on constate que ce ne fut pas seulement la poussée des couches révoltées qui provoqua la défonctionnalisation révolutionnaire de la noblesse et de la royauté, mais aussi *l'incapacité du Roi et de la noblesse à s'adapter mentalement à la défonctionnalisation déjà entamée de leurs positions, ainsi que leur refus d'accepter toute restriction de leurs privilèges correspondant à la diminution de leur potentiel de pouvoir* ».

Dans les derniers mois avant l'élection du président, alors que la majorité du parti socialiste a trouvé un accord avec les autres grandes formations partisanes de l'assemblée pour soutenir la candidature de P. Mauroy, A. Notebart jette ses dernières ressources dans la bataille pour essayer vainement de reconstituer un front des petites communes :

« Lors de l'élection du conseil, en 1989, A. Notebart est venu voir le maire de ma commune, Anstaing, pour lui dire : "Toi, je sais que tu voteras pour moi, mais ça ne suffira pas. Tu as besoin de quelque chose ?". Et il a fait des modifications de dernière minute concernant le montant des enveloppes voirie »¹⁹⁶.

Il n'y parvient pas, trop d'élus du GADEC s'étant opposés à lui sur l'affaire du tumulus. Ainsi, lors de l'élection du président du 27 juin 1989¹⁹⁷, il ne parvient à obtenir qu'une quinzaine de voix, celles de son dernier carré de fidèles.

¹⁹⁵ Ses déclarations à un journaliste de *La Voix du Nord* du 8/11/1988 – l'interrogeant sur les raisons de son retour sur sa démission – sont éloquentes : « [Le journaliste] : On ose à peine lui rappeler que voilà quinze jours à peine il était démissionnaire. Ce souvenir l'assombrit brusquement. Et lentement : "Bien sûr, si l'on veut que je parte, je m'en irai. Mais auparavant je ferai le bilan". Un moment de silence et puis tout à trac : " *C'est comme un gars qui a fabriqué son outil : il ne veut surtout pas qu'on lui casse. Mais il a du mal à le laisser à un autre* ».

¹⁹⁶ Discussion informelle lors d'un repas au restaurant communautaire, le 17/07/03. Extrait du carnet d'observation.

¹⁹⁷ Les résultats des élections municipales de 1989 n'ont pas été marqués par de grands changements dans l'agglomération lilloise par rapport à ceux de 1983. Ils sont légèrement meilleurs pour le parti socialiste qui reprend notamment Tourcoing et les communes moyennes de Saint-André et Halluin à la droite.

Composition de l'assemblée 1989-1995

	PC	Socialistes et apparentés	Les Verts	GADEC	UDF	RPR	FN	NI et non affiliés	TOTAL
Conseillers	7	62	1	29	17	15	1	8	140
Vice-présidents		6		2	2	2			12
Secrétaires au bureau		8	1	4	2	2			17

Résultats de l'élection du président

P. Mauroy (PS)	G. Vignoble ¹⁹⁸ (NI)	A. Notebart (PS)	Devaux ¹⁹⁹	Blanc ou nuls
72	20	15	2	31

L'absence de tout candidat soutenu par la droite et le GADEC, en vertu de l'accord programmatique précédemment décrit, avait enlevé tout suspens sur l'issue de l'élection et sur la victoire de P. Mauroy. A. Notebart se présente néanmoins, comptant sur des liens interpersonnels et d'allégeance précédemment construits. Son ultime parole, prononcée avant de quitter la tribune et de laisser la place à son successeur, illustre cette croyance :

« Mesdames, Messieurs, mes chers amis, mon rôle se termine comme vétéran de cette assemblée ; j'ai voulu savoir l'importance de l'amitié, du dévouement, et tout simplement, d'une façon très claire, je vous salue »²⁰⁰.

D'une certaine manière, tout se passe comme si A. Notebart avait perdu d'avoir trop cru en la réification/patrimonialisation de ressources qui devaient leur valeur à un état de la configuration politique révolu au moment de l'élection, en partie parce qu'il n'avait pas su l'entretenir.

Conclusion du chapitre 5. Défaite d'Arthur Notebart et « palingénésie²⁰¹ » de l'ordre institutionnel municipaliste

Dans la première période étudiée (1977-1983), l'ordre institutionnel municipaliste et collégial, alors soutenu par A. Notebart, résiste à l'apparition d'une majorité partisane et aux vellétés de politisation des nouveaux entrants. Dans la seconde (1985-1989), la distribution des rôles est inversée puisque l'ordre municipaliste se réaffirme cette fois-ci à travers la mobilisation politique des maires, notamment des grandes villes, *contre* A. Notebart. Entre ces deux séquences, c'est l'affirmation subreptice et incrémentale de la fonction présidentielle analysée dans le précédent chapitre qui s'est jouée.

Au final, c'est donc toujours l'ordre institutionnel municipaliste qui sort renforcé de ces conjonctures critiques, mais selon des modalités très différentes dans les deux cas, qui interdisent d'y voir une simple perpétuation à l'identique, linéaire et continue, de cet ordre. Au gré des changements de positions des acteurs entre ces deux périodes – l'autonomisation d'A. Notebart et la « notabilisation » des nouveaux maires de 1977 – ce sont leurs attitudes et leurs attentes à l'égard de l'institution intercommunale qui se redéfinissent et les amènent à changer de « camp ».

Il faut également souligner que l'ordre municipaliste défendu par A. Notebart en 1977 n'est pas tout à fait le même que celui instauré par les maires des grandes villes à la fin des années 1980, même s'ils ont pour point commun de réaffirmer la subordination de la CU par rapport aux

¹⁹⁸ Il s'agit du maire de la commune moyenne de Wasquehal (15 000 habitants), en rupture de ban avec le parti socialiste.

¹⁹⁹ Conseiller communautaire non candidat, membre du CNI, ayant recueilli deux voix.

²⁰⁰ Extrait du compte-rendu du conseil du 27/06/1989.

²⁰¹ La palingénésie désigne en philosophie de l'histoire le fait de concevoir la renaissance des êtres ou des sociétés anciennes comme une source d'évolution.

communes. A. Notebart défend cet ordre en tant qu'il lui permet de conforter sa position d'interface avec les maires et son autonomie à l'égard de son parti, alors que les maires des grandes villes à la fin des années 1980 cherchent surtout à restaurer cet ordre pour se réapproprier le contrôle des ressources communautaires nécessaires à la réalisation de leurs projets municipaux.

L'étude de ces deux conjonctures critiques nous a également permis d'insister sur le rôle des luttes et des mobilisations politiques dans le changement institutionnel – en l'occurrence dans sa conservation/restauration –, à rebours de certaines approches institutionnalistes qui ne l'envisagent que comme la conséquence éventuelle de causes indépendantes exogènes, sur lesquelles les acteurs auraient finalement peu de prise²⁰². Nous rejoignons ainsi Jacques Lagroye, Bastien François et Frédéric Sawicki (2002 : 165-166) quand ils avancent :

« Les représentations de l'ordre institutionnel, de ce qu'il permet de faire ou de ne pas faire, des possibilités d'action qu'il ouvre, ne sont pas pour autant uniformes. Les intérêts qui sont engagés dans les interactions où cet ordre institutionnel s'objective sont multiples et souvent contradictoires. Les agents doivent évaluer en des situations diverses ce qu'il convient de faire ou d'éviter pour préserver les objectifs de leur institution, fût-ce au prix de concessions, d'ajustement, de renoncements partiels. Les structures qui orientent les conduites se modifient ainsi, évoluent, subissent les effets des usages et des pratiques ; on ne saurait donc souscrire à une conception déterministe de l'ordre institutionnel, sauf à ne pas vouloir « rendre compte notamment des luttes quotidiennes, individuelles et collectives, qui visent à transformer ou à conserver ces structures » (Bourdieu 1987 : 50)».

On a ainsi souligné les effets de l'apparition d'un nouveau personnel politique intercommunal, qui va d'abord contester l'ordre consensuel, puis s'opposer à l'autorité croissante du président. Ceci nous conduit à insister une nouvelle fois sur l'importance très souvent sous-estimée dans les analyses institutionnalistes des effets du renouvellement des acteurs en présence. Ainsi l'utilisation du concept de *path dependence*, si elle est pertinente pour rendre compte de la tendance à l'auto-renforcement des pratiques chez des acteurs présents dans l'institution au moment de la création d'un sentier institutionnel, pose problème quand elle semble négliger que les nouveaux entrants n'ont aucune raison de s'inscrire spontanément dans ce sentier ou de reproduire des routines auxquels ils n'ont pas été socialisés²⁰³. Aussi, les processus de changement en CU, comme nous aurons l'occasion de l'observer également plus loin, pour la période contemporaine, ont presque toujours un lien avec le renouvellement du personnel politique ou administratif.

A la fin de cette séquence, en 1989, l'impression qui se dégage avec la charte des maires et l'élection de P. Mauroy est celle d'un retour à l'ordre municipaliste. Loin d'être présentée cependant comme une restauration de la situation précédant l'autonomisation d'A. Notebart, la reprise en main de l'institution par les maires est justifiée au nom du renouvellement et du renforcement de la

²⁰² Pour une critique insistant sur la prise en compte insuffisante des effets de la compétition politique dans l'analyse du changement institutionnel voir notamment M. Smyrl (2002).

²⁰³ B.-G. Peters (1999 : 71) remarque à juste titre à propos de ces approches : « Unlike several of the other approaches to institutionalism the historical institutionalists are not particularly concerned with *how individuals relate to the institutions within they function*. There appears to be an implicit assumption to the approach that when individuals choose to participate in an institution they will accept the constraints imposed by that institution, but that linkage is not explored directly by the scholars working in the tradition. Indeed, there is a certain sense of *deus ex machina* in the historical institutionalist approach, with decisions taken at one time appearing to endure on auto-pilot, *with individual behavior being shaped by the decisions made by members of an institution some years earlier* ».

coopération intercommunale. C'est en ce sens que l'on peut parler d'une sorte de *palingénésie* de l'ordre institutionnel municipaliste, qui ouvre la voie à une formalisation inédite des conditions de la gestion collégiale de l'institution et de la répartition des ressources entre les communes.

Conclusion de la deuxième partie.

Faut-il que « rien ne change » pour que des choses changent ?

« Le paradoxe de l'institution, c'est qu'elle est tenue d'apparaître aux yeux de tous comme une totalité inerte, pour pouvoir continuer à être dynamique et agissante ».

Jacques Chevallier, « L'analyse institutionnelle », dans CURAPP, *L'institution*, PUF/CURAPP, 1981, p. 17.

La réciproque de la phrase célèbre prononcée par Tancrède dans le *Guépard* de Lampedusa (« Il faut que tout change, pour que rien ne change ») semble résumer les conditions de l'affirmation de l'institution intercommunale durant cette période de presque vingt ans.

Nous avons en effet essayé de montrer que c'est parce qu'il ne se passait apparemment « rien » du point de vue des grandes réformes centrales en matière d'intercommunalité ni du point de vue des grands équilibres politiques internes que se desserrait progressivement le contrôle et l'emprise des maires sur la CU, libérant progressivement de nouvelles marges de manœuvre pour le président et son administration.

L'absence de grandes réformes volontaristes d'affirmation du pouvoir intercommunal apparaît ainsi, et de façon assez contre-intuitive, comme un facteur d'autonomisation du pouvoir intercommunal¹, dans la mesure où elle permet un relâchement de la vigilance des maires, gardiens de l'ordre institutionnel municipaliste. C'est donc quand ils se font les plus discrets que les changements institutionnels sont les plus sensibles.

Dans ce sens, la routinisation de l'ordre institutionnel municipaliste qui caractérise les premières années de la présidence Notebart, parce qu'elle rassure les acteurs municipaux, contribue à leur moindre implication dans le maintien de l'ordre institutionnel et ouvre des brèches pour sa remise en cause. Notre approche va à l'encontre de certaines théories du néo-institutionnalisme sociologique (March et Olsen 1989) en montrant que la routinisation, loin d'être nécessairement un facteur de perpétuation de l'ordre institutionnel à l'identique, est également parfois la condition nécessaire de sa remise en cause dans la mesure où elle s'accompagne du relâchement de l'attention stratégique des acteurs impliqués dans le maintien de l'ordre institutionnel. Ces conditions de discrétion du changement renvoient à la notion de « *covert institutionalisation* » chez Adrienne Héritier (2001), à travers laquelle l'auteur montre que les processus d'intégration de l'union européenne sont souvent obligés de se construire en coulisses, à l'abri des rappels à l'ordre intergouvernementalistes. La subversion de l'ordre institutionnel municipaliste en CU est rendue possible par l'absence de remise en cause explicite de cet ordre et du consensus politique originel sur lequel il repose. Nous rejoignons ici les réflexions d'Alec Stone (1992 : 167) sur le changement :

« Un institutionnaliste pourrait également se demander quel accord ou consensus entre des puissants intérêts sociaux entraîna la naissance d'une institution. Un tel consensus est après tout une puissante source de légitimité sociale pour l'institution. Mais comme le montrent les histoires institutionnelles, *une transformation des capacités et des fonctions institutionnelles peut se produire sans l'émergence d'un nouveau consensus "systémique"*. Une institution peut se développer "en décalage" avec le reste du système : elle peut revendiquer de nouveaux pouvoirs et commencer à remplir de nouvelles fonctions politiques. Ce faisant, elle *subvertit sa propre légitimité politique (qui repose sur le consensus politique originel qui lui a donné naissance)* ».

De sorte que l'affirmation de l'institution intercommunale durant cette période procède davantage d'un ensemble de processus non nécessairement orientés à cette fin, ou de certaines conséquences imprévues de son action². Les élus municipaux deviennent ainsi de plus en plus

¹ Cette hypothèse sera de nouveau vérifiée avec la mise en place de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite « loi Chevènement ») comme nous le montrerons dans notre dernière partie.

² Sur le changement comme produit de conséquences imprévues (« *unexpected consequences* ») de l'action publique ou de l'ambiguïté plus que de choix délibérés, voir par exemple Richard Rose (1990).

dépendants des ressources communautaires qui s'accroissent fortement pendant cette période, les recrutements dans l'administration renforcent son autonomie et ses ressources d'expertise, sans que ces conséquences aient été explicitement recherchées au départ.

Le changement apparaît ainsi comme le résultat de processus incrémentaux et non comme celui de chocs exogènes ou de retournement de paradigmes, dont sont friandes les approches en termes de « tournants institutionnels ».

Cette analyse invite enfin à mieux prendre en compte le rapport différencié et fluctuant des acteurs à l'ordre institutionnel. A. Notebart, second président de la CU, s'est d'abord conformé aux attentes de rôle municipalistes, avant de se prendre au jeu de sa fonction et de chercher à renforcer sa position personnelle. Il est dès lors nécessaire de s'interroger également sur l'influence du profil ou de la trajectoire de ceux qui « habitent » les rôles institutionnalisés, sur leurs dispositions variables à les endosser ou à les subvertir. Ainsi, une sociologie « fine » des acteurs politiques fait souvent défaut dans les approches néo-institutionnalistes et dans l'analyse des politiques publiques en général³.

La tendance à considérer les acteurs politiques et administratifs comme des êtres substituables et à ne pas s'intéresser suffisamment aux flux, néglige ainsi l'un des facteurs les plus importants du changement institutionnel : le renouvellement permanent des acteurs qui peuplent les institutions et qui, dès lors, n'ont pu être soumis à des processus de socialisation institutionnelle identiques. Nous avons ainsi pu montrer que l'arrivée d'un nouveau type d'élus et de fonctionnaires à la fin des années 1970 joua un rôle déterminant dans l'évolution de l'institution et permet en partie d'expliquer la crise de l'autorité présidentielle qui survient au milieu des années 1980.

Ainsi l'analyse du processus d'institutionnalisation de la CU sur le temps long échappe au modèle de la *path dependence*, qui privilégie les processus d'auto-renforcement des solutions institutionnelles initialement retenues⁴ – insistant notamment sur les rendements marginaux croissants (*increasing returns*) et sur les effets cliquets (*lock-in effects*)⁵. Un ensemble de processus, le plus souvent non intentionnels mais où l'implication des acteurs et notamment du président jouent cependant un rôle, contribuent au contraire à éroder lentement l'ordre municipaliste initialement construit jusqu'à produire les conditions d'une autonomisation inédite du président et de l'administration.

L'affirmation de la CU qui se produit à partir du milieu des années 1970 profite en effet essentiellement à ces derniers. Reposant sur des transactions interpersonnelles et sur des règles d'échange faiblement formalisées ou codifiées, elle ne se traduit pas réellement par l'émergence de normes d'action publiques proprement communautaires, dépersonnalisées et systématiquement opposables aux communes. Pour le dire autrement, c'est donc une autonomisation sans intégration intercommunale.

La fronde des élus et la défaite d'A. Notebart en 1989 sonnent comme une réaffirmation de la prééminence des maires dans le jeu communautaire et de la dépendance du président à leur égard. Si l'élection de Pierre Mauroy concrétise celle-ci, elle est cependant loin d'aboutir à la restauration d'un ordre institutionnel identique à celui des premières années de la CU. Notamment parce que ceux qui le portent vont accorder une importance inédite à la formalisation et à la légitimation de leurs

³ Différents ateliers ou journées d'études ont d'ailleurs été récemment consacrés à cette question de l'intégration d'une sociologie des acteurs dans l'analyse de l'action publique. On pense notamment à l'atelier présidé par F. Sawicki et J.-C. Gaudin « Politiques publiques et sociologie des acteurs » au VII^{ème} Congrès de l'Association française de science politique, les 18, 19, 20 et 21 septembre 2002 à Lille ou encore les journées d'étude organisées par l'ENTPE de Lyon « La sociologie des acteurs dans l'analyse des politiques publiques », les 13 et 14 mai 2004.

⁴ Cette version de la « *path dependence* » est notamment développée par Douglas North (1990) et par certains institutionnalistes historiques (Collier et Collier 1991) mais a été notamment théorisée par Paul Pierson (2000).

⁵ Pour une critique des risques de déterminisme et d'historicisme de l'approche en terme de « *path dependence* », voir Colin Crouch et Henry Farell (2002 : 1) : « Path dependence theory is thus an important alternative to neo-classical theories of institutional development and change. By the same token, current work in the literature has sought to distinguish itself from such theories by emphasizing the difficulties of change once a particular path has become established. However, since major change does sometimes occur, path dependence theory is in danger of becoming excessively determinist and incapable of coping with major innovation except as exogeneity. The theory itself offers little insight into the conditions under which paths may change ».

arrangements. Nous allons désormais nous pencher sur ce processus d'institutionnalisation d'un nouveau « consensus » politique entre élus qui, contrairement à certaines apparences, est d'abord un consensus sur l'hétéronomie des politiques publiques communautaires.

TROISIÈME PARTIE

L'INSTITUTIONNALISATION DU « CONSENSUS » : AUTONOMIE DU JEU POLITIQUE INTERCOMMUNAL ET HÉTÉRONOMIE DE LA CU (1989-2003)

« Il y a aussi une situation de modération, plus fréquente dans la compétition politique que dans les jeux, où les deux adversaires se retirent du bord du précipice, parce qu'ils ne sont pas suffisamment sûrs de pouvoir l'emporter ou *parce qu'ils se sont aperçus en général que la paix leur profiterait mieux qu'une lutte* »

F.-G. Bailey (1971 : 141).

C'est donc fort du soutien d'une coalition hétéroclite contre son prédécesseur, socialiste comme lui, que P. Mauroy accède à la présidence de la CU en 1989. Ce moment fut ensuite présenté par les vainqueurs comme le début d'une ère nouvelle pour la coopération intercommunale dans l'agglomération lilloise, caractérisée par le « rassemblement » des élus, par-delà leurs clivages territoriaux et partisans. A cette occasion, la « métropole en miettes » (Sueur, 1971) serait ainsi devenue la « métropole rassemblée » (1998), comme le proclame le titre de l'ouvrage publié par la CU à l'occasion de son trentième anniversaire. A l'exception notable d'A. Notebart, le président « déchu », l'ensemble des leaders politiques des différentes formations partisans sont d'ailleurs associés à cette célébration de l'œuvre politique entamée en 1989 à laquelle ils ont directement pris part¹.

Dans cette dernière partie, nous souhaitons rendre compte du régime de coalition interpartisan qui s'instaure à partir de cette période – que les acteurs prennent l'habitude de qualifier de « consensus communautaire »². Qu'implique ce nouveau régime politique en terme d'action publique et contribue-t-il à l'affirmation et au renforcement du rôle régulateur et normatif de la CU dans les politiques urbaines de l'agglomération, comme le prétendent de nombreux acteurs politiques mais également certains chercheurs travaillant sur le pouvoir d'agglomération à Lille (Cole et John 1995 ; Ben Mabrouck 2002 ; Stevens 2003) ? Ces approches se nourrissent souvent d'un présupposé sur la nature cognitive du consensus, souvent assimilé à une vision commune du territoire ou des politiques publiques qui transcenderait les clivages partisans ou les affrontements entre territoires³.

Nous voudrions montrer ici que ce que les acteurs nomment « consensus » tient davantage du compromis entre formations politiques et entre élus sur la répartition territoriale des ressources de l'institution, que d'un accord sur le sens et les fins de l'action publique. Si consensus il y a, il faut donc l'entendre au sens où Jacques Lagroye (1985 : 399-402) définit ce terme. Le consensus procède en effet selon lui d'une « évaluation utilitariste des avantages d'un système politique et de ses actions » et s'oppose ainsi à la légitimité qui « implique une croyance en la valeur sociale des institutions ».

¹ Les représentants des grandes formations partisans qui co-gèrent la CU témoignent chacun leur tour dans cet ouvrage.

² A partir du début des années 1990, le terme de « consensus » s'impose parmi les acteurs pour caractériser le régime politique intercommunal. Il remplace le terme d'« esprit communautaire », précédemment utilisé par les acteurs pour qualifier les arrangements interpartisans atypiques qui pouvaient prendre place dans cette arène. L'utilisation de ce nouveau terme traduit l'institutionnalisation de cette gestion interpartisan et sa traduction dans des dispositifs concrets de gouvernement, comme nous le verrons dans ce chapitre. Quand on leur demande de dire en quelques mots de leurs choix ce qui caractérise la gestion de la CU, 37 élus sur les 69 qui ont renvoyé le questionnaire (sur les 52 qui ont répondu à cette question) font directement référence au consensus.

Note méthodologique : Un questionnaire a été adressé à l'ensemble des 170 conseillers communautaires en juin 2003. Son objectif était de vérifier certaines hypothèses échafaudées à l'issue de notre recherche de terrain (observation directe et entretiens) plutôt que de collecter le maximum d'informations afin d'élaborer des pistes comme nous aurions pu le faire avec un questionnaire plus exhaustif et plus conforme aux canons du genre en début de thèse. Il nous semblait par ailleurs qu'il devait être nécessairement court si vous voulions obtenir un taux de réponse satisfaisant de la part d'élus peu enclins à consacrer de leur temps à un travail d'étudiant. Nous avons donc choisi de limiter le nombre de questions pour qu'elles tiennent sur une page recto/verso, au détriment de la précision des réponses mais avec un objectif principal en tête : vérifier la position normative d'un effectif de conseillers communautaires le plus large possible par rapport au régime de consensus, à partir de questions simples. Nous avons obtenu 69 réponses (sur 170 élus), après une relance par courrier, ce qui constitue un taux relativement satisfaisant dans la mesure où cet échantillon est par ailleurs relativement représentatif de la population d'ensemble, tant sur le plan de l'appartenance partisane des répondants que de leur commune d'origine (Cf. annexes pour la présentation de ce questionnaire et de certains résultats détaillés qui seront repris ici et dans la suite de ce chapitre). La faiblesse quantitative de cet effectif (liée à celle de la population cible) nous conduira néanmoins à la prudence dans l'extrapolation des variations, qui portent parfois sur de trop petites valeurs pour pouvoir tirer des conclusions.

³ Chez Christian Lefèvre (1997 : 163) par exemple : « Aujourd'hui, les procédures qui se mettent en place dans le cadre de la construction de structures d'agglomération marquent une rupture avec les modalités de création institutionnelle employées précédemment. *La recherche du consensus à travers la production d'une vision commune ou tout au moins partagée de l'aire urbaine* est au cœur des procédures nouvelles ».

Dans un premier temps (**Chapitre 6**), nous reviendrons sur les termes du nouvel accord politique de 1989 qui conduit P. Mauroy à la tête de la CU. L'augmentation importante des budgets et des interventions communautaires qui s'ensuit, si elle fut souvent interprétée comme un signe d'affirmation de l'institution, ne doit cependant pas tromper. Nous montrerons qu'elle traduit même un processus exactement inverse, à savoir la mise à contribution financière inédite de la CU par les communes. S'il y a bien inflation des dépenses de la CU, on ne peut pas pour autant en conclure à une affirmation de cette dernière au sens d'une autonomisation et d'une capacité normative nouvelle de l'institution par rapport aux communes membres.

Ainsi, l'arrivée de P. Mauroy à la présidence de la CU s'apparente indubitablement à un processus de *remunicipalisation de l'ordre institutionnel*. Celui-ci ne se réduit pas pour autant à une restauration à l'identique des formes de municipalisme en vigueur avant la montée en puissance d'A. Notebart. Il s'en distingue notamment par la place nouvelle qu'occupent les élus des grandes villes dans le gouvernement de l'exécutif et par la mobilisation d'un discours de légitimation paradoxale de cette entreprise politique municipaliste – menée au nom de la « métropolisation ». Surtout, on assiste avec l'arrivée de P. Mauroy et de ses soutiens à une institutionnalisation sans précédent de la gestion collégiale de l'institution par l'ensemble des formations partisanes. A l'instar de Fritz Scharpf dans son article célèbre sur les politiques publiques fédérales européennes et allemande⁴, nous montrerons que le régime collégial de décision conjointe de la CU repose d'abord sur un consensus municipaliste et entretient *in fine* l'hétéronomie des politiques publiques communautaires. *Ainsi, on peut dire que l'autonomie du jeu politique intercommunal – définie comme la construction endogène de ses règles – contribue à l'hétéronomie des politiques publiques intercommunales – entendue comme leur dépendance à l'égard des normes municipales.*

Dans un second temps (**Chapitre 7**), nous resserrerons la focale afin d'appréhender de manière plus microscopique (Sawicki 2000) et sociologique les conditions de fabrication et d'entretien de ce régime politique singulier dans l'espace politique national. La mobilisation des outils de l'observation directe permet de livrer certains rouages pratiques et organisationnels de ce consensus, qui perd alors de son évidence présumée pour apparaître comme le résultat de tout un travail politique et administratif complexe de construction des compromis et de dénégation des clivages partisans. C'est dans les coulisses de la CU que se révèle « l'envers de l'harmonie »⁵. Le consensus intercommunal apparaît alors comme un « consensus ambigu », au sens où Mark Kesselman (1972 : 159) définissait l'« apolitisme » proclamé des petites communes en France dans les années 1960, qui n'était atteint « qu'en évitant de débattre publiquement des problèmes importants et en limitant le champ de l'action locale », et au prix d'un travail politique exigeant « d'élaboration du consentement ».

Il s'agira dès lors de mettre à jour la « *microphysique* » du consensus – pour emprunter librement le terme forgé par Michel Foucault dans son analyse du pouvoir. Parce qu'il ne repose pas sur des objectifs partagés *a priori* mais sur un ensemble de compromis, ce régime politique collégial implique toute une machinerie, tout un ensemble de technologies politiques de désamorçage du conflit notamment, qui se sont progressivement déposées et sédimentées dans l'organisation politique et administrative. Nous montrerons notamment que l'opacité et la clôture démocratique du jeu politique intercommunal, souvent considérées comme des phénomènes transitoires, qui pourraient être transformés sans difficulté par l'élection des conseillers au suffrage universel direct sont en réalité des conditions de possibilité du fonctionnement de ces instances. Dès lors, le « déficit démocratique de l'intercommunalité » (Bué, Desage, Matejko 2004) pourrait bien revêtir une dimension structurelle.

Nous nous appuierons ensuite sur les résultats d'une enquête effectuée lors des élections municipales de 2001 dans la CUDL, avec Nicolas Bué et Laurent Matejko (**Chapitre 8**). Nous nous proposons dans cette recherche d'évaluer le degré d'émergence des enjeux intercommunaux dans la campagne, à un moment où les changements importants introduits par la loi sur le renforcement et l'amélioration de la coopération intercommunale de 1999 (dite « Loi Chevènement ») semblaient plus susceptibles que jamais de favoriser leur irruption sur les marchés électoraux municipaux. A l'inverse,

⁴ Dans son article intitulé « The joint-decision trap : lessons from German federalism and European integration » (1988), F. Scharpf parle de « piège de la décision » conjointe pour décrire le processus selon lequel la capacité correctrice de l'action publique fédérale se trouve subordonnée au respect des compromis politiques et aux garanties d'ordre procédural.

⁵ Pour reprendre le joli titre de l'article de B. Lehmann (1995) sur la sociologie des orchestres symphoniques.

les résultats de cette étude permettent de conclure à l'euphémisation persistante des enjeux intercommunaux sur les marchés politiques locaux, condition du maintien de la clôture démocratique du jeu politique intercommunal. Ils donnent également à voir certaines des conditions pratiques de captation des enjeux intercommunaux par les élus municipaux, et les nombreux obstacles qui entravent leur politisation. C'est au niveau municipal que s'apprécie le mieux le travail d'entretien de l'autonomie du jeu politique intercommunal réalisé – intentionnellement ou non – par les acteurs politiques.

Dans ces trois premiers chapitres, nous insisterons donc essentiellement sur la restauration et la formalisation de l'ordre municipaliste, telle qu'elle se réalise à travers l'institutionnalisation du régime de consensus. Si ce dernier n'est pas que cela, il est d'abord cela : l'organisation politique de la subordination de l'institution intercommunale aux objectifs municipaux défendus par les conseillers communautaires/maires.

Pour finir, nous reviendrons cependant sur les tensions croissantes auxquelles cet ordre semble soumis dans la période contemporaine qui fut aussi celle de notre observation directe. A la séquence de municipalisation rapide des débuts, puis à celle d'une lente affirmation incrémentale autour de la fonction présidentielle, a succédé – après le retour à l'ordre de 1989 – une période plus ambiguë, où des dynamiques d'institutionnalisation contradictoires semblent à l'œuvre. L'ambiguïté sur le sens et l'horizon de la coopération intercommunale, alimentée par les réformes nationales, a favorisé une dispersion des attentes et des investissements institutionnels⁶. L'ordre municipaliste semble de plus en plus contesté de l'intérieur et des stratégies intégrationnistes visant à renforcer l'autonomie de la CU par rapport aux communes voient le jour. Elles émanent d'une fraction d'élus communautaires, dont le profil les conduit à se prendre au jeu (parfois temporairement) de leur mandat intercommunal, mais surtout des fonctionnaires, dont les attentes d'autonomisation et d'affirmation de l'institution par rapport aux communes se sont élevées en même temps que se modifiait leur profil et qu'augmentaient leurs ressources propres. La période récente semble ainsi marquée par une dissonance croissante entre les aspirations institutionnelles des fonctionnaires et de la majorité des élus (**Chapitre 9**).

Des dynamiques institutionnelles favorables au renforcement de l'autonomie intercommunale peuvent donc être observées, plus ou moins nettement selon les secteurs d'action publique et selon les périodes. Ces dynamiques, fussent-elles partielles et souvent entravées, offrent néanmoins un contrepoint précieux aux approches exclusivement « intergouvernementalistes⁷ » de l'intercommunalité, en invitant notamment à prendre davantage en compte la pluralité des investissements politiques et administratifs dont l'institution est l'objet, les effets de la socialisation institutionnelle sur l'évolution du rapport des acteurs à l'institution, les conséquences inattendues des pratiques municipalistes ou encore les obstacles qui s'attachent au contrôle de l'institution par les maires. Loin de suivre un « sentier » linéaire et balisé, le processus d'intégration institutionnelle de la CU emprunte des « chemins de traverses », où les fausses pistes et les retours en arrière sont monnaie courante.

Note méthodologique

Cette partie consacrée à la période la plus récente a bénéficié des sources empiriques les plus abondantes et les plus diversifiées, collectées notamment lors de notre période d'observation au sein de la CU. Outre la participation à de nombreuses réunions politiques (bureau, conseil, commission) et administratives (réunion de service, réunion de direction générale, réunion de préparation des délibérations du conseil notamment), nous avons eu l'occasion de nous appuyer sur de nombreux entretiens, avec des acteurs politiques et administratifs pour la plupart encore impliqués dans l'institution. La familiarisation avec le terrain d'enquête a permis progressivement de multiplier les contacts et de tisser des relations privilégiées avec certains fonctionnaires, dont quelques uns sont devenus des informateurs privilégiés

⁶ Nous entendons ici par « investissements institutionnels » la représentation de l'institution légitime que les acteurs tendent à promouvoir et à faire advenir par leurs pratiques.

⁷ Rappelons ici que par analogie, nous avons apparenté les travaux sur l'intercommunalité qui insistent sur la capacité de contrôle par les communes et les maires des politiques communautaires aux recherches sur l'union européenne dites « intergouvernementalistes ». Ces dernières insistent en effet sur la capacité des gouvernements nationaux à contrôler le rythme de l'intégration et conçoivent les politiques européennes comme le produit d'un rapport de force entre états défendant des intérêts propres, construits exclusivement à l'échelle nationale. Voir notamment A. Moravcsik (1998), l'un de ses principaux représentants actuels. Pour une présentation critique de ce courant, notamment sur son aspect stato-centré et ses postulats rationalistes, voir A. Smith (2004 : 15-25).

(Cf. introduction générale). Cette abondance de sources, si elle offre de nombreux matériaux de première main dont le chercheur maîtrise la construction, fait également courir le risque permanent de s'y perdre. En même temps que le chercheur se rapproche de son terrain, il est en effet confronté à sa densité infinie, que la médiation des archives ou des sources indirectes conjure quelque peu. Si l'immersion dans l'institution permet d'ouvrir des portes, elle permet surtout de prendre la mesure de tous les lieux de l'institution auxquels on ne pourra accéder, faute d'autorisation parfois, faute de temps et de capacité à l'ubiquité le plus souvent. Ce n'est pas sans un certain désarroi que nous découvrons en arrivant dans le hall de la CU pour une journée d'observation le tableau électronique indiquant les salles des dix réunions du jour, dont plusieurs concomitantes. En dépit de l'illusion d'une délimitation plus facile qui s'attache parfois aux objets locaux, ceux-ci sont tout aussi vastes que les objets d'apparence plus vaste, pour peu qu'on les observe avec une focale suffisamment resserrée pour s'en rendre compte. Nous avons donc opté pour une stratégie de recherche multipliant les points de vue de l'institution, tant du point de vue des acteurs rencontrés que des sites observés.

Le matériau vivant mobilisé dans l'analyse de cette période plus contemporaine implique également une plus grande attention aux effets du contexte immédiat sur les postures ou sur les propos des acteurs, qu'une présence longue au sein de l'institution aide à déceler davantage. Ainsi, notre période d'observation s'est déroulée l'année suivant le renouvellement du conseil. L'absentéisme plus faible des élus aux premières réunions de commissions (souligné par plusieurs fonctionnaires rencontrés), ou encore la fréquence des discours de changement, apparaissent directement comme des effets de ce contexte. Ce dernier nous a également donné l'occasion d'observer de façon privilégiée l'entrée dans l'institution de nouveaux élus, moins familiers avec ses règles de fonctionnement politique atypiques et qui sont dès lors les plus sensibles à la spécificité de cet ordre.

Chapitre 6.

Une affirmation de l'institution en trompe-l'œil : la remunicipalisation de la CUDL

« Je souhaite que le fonctionnement démocratique de la CUDL s'écarte résolument du régime présidentiel que Lincoln résumait dans la formule : "7 oui, 1 non, les 'non' l'emportent !" »

A. Diligent, sénateur-maire de Roubaix, *Nord Eclair*, 5 avril 1989.

L'élection à la présidence de P. Mauroy en 1989 est presque unanimement saluée par les acteurs qui l'ont vécue comme un « tournant dans l'histoire de la CU »¹, amorçant « le temps du développement et de la solidarité »² pour l'agglomération. Elle aurait ainsi permis de rompre à la fois avec l'autoritarisme d'A. Notebart³ et avec la « dictature des villages »⁴. Reprenant à leur compte les propos des acteurs politiques – certains travaux universitaires (Biarez 1997 : 142-144, Paris et Stevens 2000⁵, Ben Mabrouck 2002) accréditent également cette hypothèse d'une « bifurcation métropolitaine »⁶ et d'une affirmation de l'institution intercommunale à l'occasion du changement de président.

Un retour sur les conditions de mise en place du nouveau gouvernement intercommunal collégial en 1989 permet de revenir très largement sur ces analyses (**Section 1**). Force est de constater, en effet, que la « conjuration » des élus des grandes villes contre A. Notebart qui porte P. Mauroy au pouvoir se traduit par une réorientation immédiate des ressources intercommunales au profit des projets municipaux et nullement par un renforcement des capacités normatives de la CU. Si le changement d'échelle des projets municipaux qu'elle finance mais aussi leur nouvelle labellisation « métropolitaine », peuvent donner cette illusion, nous montrerons qu'il n'en fut rien. L'accord de 1989, loin de résulter d'une vision partagée des politiques intercommunales, s'apparente beaucoup plus prosaïquement à un compromis sur le partage des dépouilles communautaires. Nous commencerons donc par insister sur les faux-semblants de la dynamique de « métropolisation » consécutive à l'arrivée à la tête de l'institution de P. Mauroy. Les tenants de la métropolisation s'exonèrent trop souvent d'une analyse des politiques publiques communautaires, qui permet d'évaluer dans quelle mesure émergent (ou non) des normes d'action publique spécifiquement intercommunales, seul indicateur tangible d'un processus d'intégration intercommunale autre que nominal⁷.

¹ Titre du témoignage de B. Roman dans l'ouvrage *La métropole rassemblée* (1998 : 177).

² Titre de la partie consacrée à la présentation de cette période dans l'ouvrage cité.

³ Ce dont témoigne la citation en exergue d'A. Diligent.

⁴ *Ibid* p.173. Il est fait ici référence aux échanges transactionnels entre A. Notebart et les maires des petites communes. Nous avons montré néanmoins que dans son dernier mandat, plus qu'une dictature des villages, c'est à l'autonomisation présidentielle que résistent l'ensemble des élus, ceux des grandes communes comme ceux des petites. Voir *supra*.

⁵ Ces deux auteurs alimentent même directement ces propos des acteurs politiques. Didier Paris (professeur de géographie à l'université de Lille 1) et Jean-François Stevens (maître de conférences en économie à l'université de Lille 2 en disponibilité, devenu chargé de mission au conseil régional du Nord Pas-de-Calais) participent en effet tous les deux aux activités du Comité Grand Lille, structure de discussion informelle réunissant chefs d'entreprise, élus et universitaires avec pour objectif la promotion de la métropole lilloise. Le second cité a produit en 1989 un rapport (*L'Europe à portée de main : Lille eurocité*) pour le Centre d'étude et de prospective du SGAR qui s'apparente à un plaidoyer sur la nécessaire « métropolisation » de l'agglomération lilloise face aux « défis européens ». Ce rapport a largement circulé parmi les élus locaux. Sur la contribution des universitaires locaux multipositionnés à la légitimation/production d'un discours sur la métropolisation, voir également Aisling Healy (2005) qui observe une situation comparable dans l'agglomération lyonnaise.

⁶ C'est le sous-titre de l'ouvrage de D. Paris et J.-F. Stevens (2000).

⁷ Dans un article écrit avec Nicolas Bué et Laurent Matejko (2003) sur cette question, nous nous demandions de manière un peu provocante – dans le titre – si la métropolisation était autre chose qu'un mot. Nous écrivions ainsi (78) : « Si le recours à la notion de métropolisation s'est largement répandu pour décrire (et souvent prescrire)

Il ne s'agit pas de réduire *a priori* l'analyse de la métropolisation à ce qui se passe à l'intérieur des organisations formelles – et de négliger par la même occasion la contribution éventuelle d'acteurs ou de réseaux sociaux externes à ce processus – mais de *prendre au sérieux ce qui s'y passe* comme indicateur privilégié de l'institutionnalisation politique des métropoles.

A rebours des analyses qui prennent au mot l'affirmation métropolitaine de la CUDL, nous montrerons également que la régulation politique collégiale et interpartisane – dite de consensus –, loin de favoriser le processus d'affirmation de la CU tend au contraire à asseoir et institutionnaliser la prééminence des souverainetés municipales et ainsi à freiner le processus d'intégration (**Section 2**). Cette analyse de la CU en action nous conduira pour finir à nous interroger sur les effets de l'évitement du conflit sur le processus d'intégration institutionnelle d'une organisation politique locale multi-niveaux.

Section 1. Un consensus sur l'absence de consensus

« On aurait tort de rapporter la formation d'une entente entre les élites "stratégiques" d'une société en transition à quelque *prerequisite*, précondition ou nécessité d'un consensus de ces élites sur les valeurs, en particulier celle de la démocratie. Les appuis mutuels que peuvent se donner ces élites, ainsi que la stabilité de leurs collusions peuvent fort bien avoir d'autres ressorts sociaux, à commencer par la découverte de la convergence d'intérêts hétérogènes ».

Michel Dobry (2000 : 612)

Si le terme de « consensus » s'impose rapidement parmi les acteurs et les commentateurs pour qualifier le nouvel ordre politique qui voit le jour en CU en 1989⁸, celui-ci n'est presque jamais défini plus avant. Il semble traduire, d'une part, la pacification des moeurs politiques communautaires, et, d'autre part, le nouvel engagement contractuel de la plupart de ses élus autour des grands axes d'un programme d'action. A la différence de la notion de compromis ou d'accord, le terme de consensus semble renvoyer à une convergence autour d'un projet et à une sorte de communauté d'objectifs. Cette dimension cognitive est présente dans la définition qu'en donne Didier Paris (2003 : 25) :

« Pour qu'il y ait projet, encore faut-il que les acteurs se l'approprient. Le projet prend donc une dimension collective. Cette configuration implique non seulement une mise en synergie, mais aussi une adhésion au projet, un consensus sur le projet partagé. Le mot consensus ne doit pas être ici réduit au consensus politicien, lié aux circonstances du moment. *Le consensus autour d'un projet, par exemple le consensus métropolitain dans une grande agglomération, correspond à l'adhésion des acteurs locaux à un projet et ce que cela implique en termes de valeurs, d'ambition et de coopération entre eux* ».

Cette définition rejoint celle d'Alan Harding (1994) qui définit les « villes entrepreneuriales » comme celles où les détenteurs de positions dans les secteurs publics, privés, associatifs mettent en place un mécanisme permettant de réaliser une vision consensuelle et partagée du développement urbain.

Nous voudrions convaincre que le « consensus intercommunal », s'il est bien un accord sur le fonctionnement de l'institution, consiste plutôt pour les acteurs communautaires à s'entendre sur la priorité accordée à la réalisation de leurs objectifs municipaux. C'est en ce sens que l'on peut parler de consensus sur l'absence de consensus. Le consensus intercommunal ne porte pas sur les objectifs ou sur le sens des politiques publiques communautaires mais sur la reconnaissance de la prééminence

le mouvement de transformation des grandes agglomérations, l'imprécision déjà soulignée de son contenu (intégration spatiale, économique, institutionnelle ?) et de ses causes favorise un certain nominalisme conceptuel. Tout se passe en effet comme si l'usage inflationniste du terme par les acteurs ou la création d'institutions nouvelles éponymes suffisait à légitimer son emploi, sans souvent que ne soit explicité davantage ce qu'il implique comme changements dans l'action publique locale. Ce risque de confusion nominaliste est d'autant plus grand que le recours rhétorique à la notion de métropole est devenu fréquent et sert désormais de lieu commun consensuel à la promotion des territoires urbains ».

⁸ Sur les 50 élus (sur 69) qui ont répondu à la question « Pouvez-vous décrire en quelques mots ce qui caractérise la gestion politique de la communauté urbaine ? », 25 utilisent spontanément le mot « consensus ».

des intérêts municipaux⁹. Il ne rompt pas en cela avec l'ordre municipaliste intercommunal déjà décrit, mais franchit un pas de plus dans son institutionnalisation et dans sa légitimation.

L'exemple de la CUDL confirme une nouvelle fois qu'il n'est pas nécessaire pour un élu de croire dans une institution et dans ses objectifs propres pour y participer¹⁰, pour peu qu'il y « trouve son compte », pour reprendre l'expression de Jacques Lagroye à propos de l'institution régionale :

« Dans la concurrence et les rapports de force qui déterminent les conduites des acteurs, le seul accord réalisé – mais cet accord suffit pour que se poursuive le jeu – est une entente pratique sur les règles de l'affrontement : marchandages où chacun *trouve son compte* et dont chacun peut espérer un accroissement de ses ressources qu'il mobilisera en d'autres espaces, ou du moins le maintien des positions qu'il a acquises »¹¹.

Ce n'est d'ailleurs pas tant la remise en cause des clivages partisans qui distingue le régime politique de consensus instauré en 1989 de son prédécesseur¹², que la réaffirmation de la prééminence municipale, contre tout mouvement d'autonomisation intercommunal ou présidentiel.

Dans un premier temps (*A*), nous reviendrons sur la nouvelle configuration politique qui se met en place à l'occasion de l'élection de P. Mauroy en 1989. Si elle se caractérise par un retour des maires dans le processus décisionnel – ce qui autorise à parler d'un processus de *remunicipalisation* de la CU – ce sont cependant des élus sensiblement différents de ceux de la fin des années 1960, avec de nouvelles représentations de leur rôle et de nouvelles attentes à l'égard de la CU, qui prennent les commandes.

Nous nous arrêterons ensuite (*B*) sur la prise de rôle de président de P. Mauroy. Ce dernier est souvent présenté par les acteurs rencontrés comme la clef de voûte du consensus. Elus et fonctionnaires attribuent à sa personnalité et à son savoir-faire l'existence et le maintien de cette large coalition interpartisane atypique. Nous voudrions ici renverser la perspective et montrer que si le maire de Lille s'est glissé avec aisance dans l'habit de président consensuel de la CU, au point de le personnifier et de donner d'impression d'en être le tailleur, il ne devint néanmoins « l'homme du consensus » qu'au gré d'une configuration institutionnelle qui fait exister ce rôle et les attentes qui y sont associées.

A. Économie de la nouvelle configuration politique

« La collégialité de la direction peut avoir ses fondements dans le fait que le groupement de domination intéressé repose sur la communalisation ou la sociation de plusieurs groupements de domination autocéphales et que tous les associés désirent participer au pouvoir ».

Max Weber (1995 [1922] : 364)

Il est peu douteux que le soutien que de nombreux maires apportèrent à la candidature de P. Mauroy en 1989 fut largement conditionné par la promesse de voir réaliser dans leur commune un certain nombre de leurs projets, alors en attente de financements. Cette dimension transactionnelle apparente la coalition qui le soutient à une « équipe contractuelle » au sens de Bailey¹³. P. Mauroy

⁹ Nous pourrions reprendre ici presque mot pour mot les propos de Jacques Lagroye dans sa préface au livre d'Olivier Nay (1997 : 10) sur l'institution régionale : « On est bien loin alors de la vision d'une institution régionale tenant par la croyance partagée en une histoire spécifique, en une identité particulière, en un devenir commun. Ce discours, qui attribue à la région une fonction, un rôle irremplaçable, et qui de surcroît l'idéalise, les représentants peuvent certes le tenir et savent bien qu'il convient de le tenir en certains lieux et en certaines circonstances. [...] Les géographes, les économistes, les professionnels de la planification, tous différemment intéressés à la construction régionale, et professionnellement portés à penser dans ce cadre, leur fournissent d'ailleurs arguments et modèles. Tout incite cependant à ne pas les prendre au mot quand ils parlent ainsi ; notamment leurs actes, leurs stratégies, leurs apartés et parfois leurs aveux ».

¹⁰ S. Zan et M. Ferrante (1996 : 26) soulignent ainsi dans leur manuel de sociologie des organisations : « Nul besoin d'une communauté d'objectifs entre les membres pour constituer une organisation. Le présupposé consensuel qui affirme le contraire est infondé ».

¹¹ *Ibid* p. 9.

¹² Nous avons montré en effet que le leadership politique d'A. Notebart reposait également sur une euphémisation et un brouillage permanent des lignes de clivages partisans.

¹³ « Les équipes contractuelles, il faut le rappeler, sont des groupes où les partisans ne se dévouent ni pour le leader ni pour une cause quelconque sur une simple base morale ; ils évaluent leur relation avec le leader en terme de profit ou

gagne ainsi sa légitimité présidentielle en se liant les mains et en faisant de la somme des projets municipaux – dont ses propres projets de maire de Lille – son programme d'action communautaire. Il exhume ainsi le rôle traditionnel de président dont A. Notebart s'était pour partie émancipé.

Le financement de ces multiples projets municipaux constitue le premier problème auquel le nouvel exécutif communautaire est confronté. Un dispositif budgétaire innovant – le plan pluriannuel d'investissement (PPI) – est ainsi mis en oeuvre afin de les recenser et d'en planifier la réalisation sur plusieurs exercices. Cet instrument, au-delà sa technicité financière apparente, se trouve au cœur de la construction politique du régime de consensus (Le Galès et Lascoumes 2004).

L'arrivée à la présidence de P. Mauroy s'accompagne également d'une redistribution du leadership institutionnel. Contrairement au système précédent, extrêmement centralisé autour d'A. Notebart, les vice-présidents – qu'ils soient de droite ou de gauche – se voient reconnaître une autonomie importante dans leur délégation, à tel point qu'ils apparaissent davantage limités dans leur action par l'influence persistante des maires que par l'autorité présidentielle.

Le processus de remunicipalisation de l'institution communautaire à partir de 1989, rejailit également dans le développement des structures satellites, et notamment des SEM d'aménagement. Celui-ci trahit, comme nous le verrons, un mouvement d'externalisation de la maîtrise d'ouvrage de la CU en matière d'urbanisme vers les maires des grandes villes.

En dépit de tous ces éléments, qui dressent le tableau d'une institution intercommunale largement hétéronome, l'arrivée au pouvoir de P. Mauroy se caractérise par le recours croissant à une rhétorique de la « métropolisation », dont il s'agit dès lors de comprendre la genèse et les usages.

1. La « charte des maires », Grande charte de l'intercommunalité

En utilisant le terme de « charte » pour qualifier leur accord de 1988, les acteurs politiques qui y souscrivent ne pouvaient mieux rendre compte – *nolens volens* – de son économie. Ce compromis évoque en effet – qu'on nous autorise cette analogie anachronique – la *Grande charte*¹⁴ adoptée par Jean Sans Terre sous la pression des barons Anglais en 1215, à travers laquelle ces derniers reconnaissent la légitimité du Roi dans la mesure où ce dernier s'engage à restreindre ses prérogatives et à reconnaître leurs droits féodaux. Différence significative néanmoins par rapport au processus qui conduisit à la *Magna Carta*, ce n'est pas le « Roi Arthur » – président décrié pour son excès d'autoritarisme et son refus de prendre en compte les projets des maires¹⁵ – qui accepta de la signer¹⁶, mais le prétendant à sa succession P. Mauroy.

La « charte des maires », approuvée par les magistrats des quatre villes principales de l'agglomération en décembre 1988, place l'engagement du futur président à réaliser un certain nombre de projets municipaux au cœur de l'accord autour de sa candidature à la présidence. Loin d'esquisser un cadre d'élaboration en commun des politiques intercommunales, elle se contente donc de transformer les grands projets de ces maires – déjà définis – en priorités de l'action de la CU. Dès la page 2, on peut ainsi lire :

« Pour les signataires, il est clair que les orientations suivantes doivent s'imposer comme les éléments indissociables d'une véritable stratégie d'aménagement à l'échelle européenne :

1) Le développement coordonné des grands projets à vocation internationale :

- Le centre d'affaires à Lille autour des gares
- Le centre de la communication à Roubaix avec Euro-téléport et son centre d'affaires
- Le pôle logistique de Tourcoing-Vallée de la Lys et les équipements d'Art et d'industries graphiques à Tourcoing
- La technopole de Villeneuve d'Ascq par un développement du parc d'affaires et d'innovation de la Haute-borne, ce qui implique la modification en conséquence des documents d'urbanisme actuels

2) L'achèvement du réseau VAL, de la voie rapide urbaine et de la rocade Nord-Ouest.

[...] Les contraintes financières rigoureuses des collectivités locales ne permettent plus que les choix indispensables soient abordés au coup par coup ; elles exigent une programmation crédible, fondée sur des priorités définies de façon réaliste entre les intéressés pour garantir un équilibre harmonieux entre les 86 communes de la CUDL. Les villes signataires proposent donc que, pour la part concernant la CUDL,

de profit potentiel. Ils ont investi leurs services ou leur argent dans ce leader avec l'espoir d'en recevoir des dividendes » (Bailey 1971 : 91).

¹⁴ Elle ne sera appelée ainsi (*Magna Carta*) qu'*a posteriori*.

¹⁵ Voir *supra*.

¹⁶ D'une certaine manière, et pour poursuivre avec malice notre analogie, on pourrait dire qu'A. Notebart a été vaincu de ne pas avoir voulu être Jean sans Terre.

les orientations définies ci-dessus soient prises pour base des priorités budgétaires et de la politique fiscale de toute la période à venir. Elles conviennent aussi que ces interventions lourdes ne doivent pas faire obstacle à l'exercice normal par la communauté de ses compétences intercommunales classiques, lesquelles garantissent en effet à toutes les communes, quelle que soit leur taille, le respect de leurs légitimes intérêts et doivent reposer sur une politique foncière cohérente exprimée dans l'actualisation régulière des documents d'urbanisme »¹⁷.

A mesure que d'autres maires se rallieront à cet accord politique et que la « charte » se muera en « accord amiable », d'autres projets viendront s'ajouter à la liste, chaque nouveau soutien négociant son ralliement contre la prise en compte de ses propres objectifs. Un extrait du contenu de l'accord amiable (encadré), rédigé un an après la charte des maires, permet de mesurer les effets de l'élargissement de la coalition électorale de P. Mauroy. Si la priorité accordée aux « grands projets » figure toujours au premier plan, d'autres objectifs sont réaffirmés, qui renvoient directement aux préoccupations des élus des petites et moyennes communes, désormais associés à cette entreprise de conquête politique.

L'accord amiable de juin 1989 (extraits)

« La desserte de notre agglomération par les TGV internationaux lui offre une chance unique de s'affirmer comme métropole européenne, à la condition qu'elle sache associer à son développement toutes ses composantes, et donc garantir à l'ensemble des communes qui la constituent une véritable participation à son expansion. Chacun a bien conscience que la réussite de cette ambition collective appelle un effort exceptionnel de cohésion, une dynamique nouvelle et la volonté clairement exprimée d'un *équilibre harmonieux*. C'est dans cet esprit que paraissent indissociables d'un *arrangement global entre les municipalités de la CUDL pour la prochaine mandature à la fois un accord amiable pour la constitution de l'assemblée communautaire, un compromis réaliste sur la composition et le fonctionnement de l'exécutif et un engagement commun sur les priorités d'un programme dont les maîtres mots seront développement et équilibre*.

Sans entrer dans un *catalogue exhaustif* des missions de l'établissement public communautaire, il paraît clair que les orientations suivantes s'imposent comme des éléments essentiels d'une stratégie commune de gestion et d'aménagement :

1) Maintenir à un haut niveau de service public l'exercice des compétences intercommunales de la CUDL.

Ces fonctions classiques garantissent en effet à toutes les communes, quelle que soit leur taille, le respect de leurs légitimes intérêts : c'est pourquoi elles doivent être exercées dans un esprit constant de concertation et d'équité entre toutes les parties prenantes. [...]

2) Faire aboutir les grands projets qui seront les vecteurs du dynamisme de la métropole

Si la volonté commune publiquement exprimée des intéressés et l'existence d'une majorité de fait issue des élections municipales garantissent le déblocage des grands dossiers de l'aménagement communautaire, l'importance des enjeux pour l'ensemble de la métropole rend souhaitable la *recherche d'un consensus d'ensemble*. Si les contradictions sont inévitables et légitimes dans une agglomération aussi diverse que la nôtre, des solutions équitables apparaissent désormais clairement et aucune tergiversation ne doit plus désormais entraver l'élan collectif.

[Reprise ensuite des 7 grands projets présents dans la charte des maires]

3) Se donner des moyens techniques et budgétaires de la solidarité communautaire

Les contraintes financières rigoureuses ne permettent plus que les choix indispensables soient abordés au coup par coup : le respect des priorités définies plus haut nécessitera une nouvelle avancée dans les moyens techniques et budgétaires mis en œuvre pour garantir un *équilibre harmonieux* entre les 86 communes de la CUDL [...]

Il n'est pas anodin que cet accord soit placé à la fois sous le signe du « développement » et de « l'équilibre ». L'utilisation de ce dernier terme fait office de gage rhétorique adressé aux élus des petites communes qui craignent une réorientation de l'action communautaire trop favorable aux grandes villes. L'objectif de « Maintien à un haut niveau de service public de l'exercice des compétences intercommunales de la CUDL¹⁸ », placé symboliquement en tête des orientations du mandat, a ainsi été ajouté afin de les inciter à soutenir la candidature de P.. Ce qu'ils font majoritairement après quelques hésitations comme nous l'explique en entretien son président d'alors favorable à un accord et alors confronté aux réticences d'une partie de son groupe :

« Alors en 89, je me suis retrouvé personnellement en difficulté. J'ai même été mis en minorité au groupe à un moment extrêmement important. B. Roman avait dit : " Ecoutez, c'est comme ça, l'accord est à prendre ou à laisser ". [...] Je me suis trouvé mis en difficulté, par certains maires qui ont dit : " On ne peut pas être d'accord ". Ils étaient d'ailleurs convaincus que la droite ne serait pas d'accord. Ils disaient : " Le GADEC ne peut pas être d'accord avec ça ". Et c'était surtout d'ailleurs, pour quelques-uns, la particularité des petits maires de gauche dont je vous ai parlé [L'accord amiable prévoyait la surreprésentation des maires socialistes de petites communes pour corriger les effets partisans de l'abandon de leurs sièges par les grandes villes], mais pour la plupart c'était plutôt faire passer Mauroy. Je dois dire qu'eux comme moi, on ne le connaissait

¹⁷ Extrait du document original communiqué par un informateur, fonctionnaire communautaire.

¹⁸ Il faut entendre ici ses compétences « traditionnelles », comme la voirie, l'assainissement ou l'intervention foncière.

pas à l'époque. Finalement, il était mieux qu'on aurait pu le penser. A l'époque c'était le premier ministre, union de la gauche... C'était tout ça Mauroy. Et lui il parlait pas ! Il n'a pas fait de déclaration préalable. Je comprends que des gens... Moi j'avais quand même parlé avec B. Roman, on s'était parlé d'homme à homme, il m'avait donné des assurances à cet égard, mais ça, ça ne se communique pas à un groupe, on ne sait pas comment le dire. Et alors moi j'avais proposé de donner l'accord. J'avais dit si on est pas d'accord, on risque 90 ou 100 conseillers avec tout ce que ça peut impliquer. Une majorité du groupe, à quelques voix près, a voté contre. Et puis je suis revenu le lendemain, en disant, de toute façon la droite ne sera pas d'accord et nous non plus. Le lendemain on se réunit avec Roman et Daubresse, la bouche en cœur, dit : "Nous on est d'accord, à condition qu'on ait un vice président de plus". Alors moi, on m'a dit " Ecoutez M. Demonchaux, on avait prévu trois vice-présidents au GADEC, vous êtes d'accord ou pas ? ". J'ai répondu que je n'avais pas mandat pour être d'accord. J'ai expliqué tout cela au groupe, qui a reviré [de position]. Mais il était lanterne rouge dans l'accord. A ce moment là, on a perdu un vice-président. On m'a dit : "Non, ça a été promis à Daubresse". Et Daubresse était intraitable, d'autant plus que c'était une question presque personnelle pour lui, parce qu'il fallait nommer deux personnes de la mairie de Lambersart, Doscot [alors adjoint et vice-président communautaire] qui voulait le rester et lui qui voulait le devenir »¹⁹.

Le principe des « enveloppes-voirie », dont on a vu l'importance pour ces élus se trouve réaffirmé²⁰. Enfin, une vice-présidence inédite chargée des relations de la CU avec les petites et moyennes communes, est créée²¹. Bernard Masset – le directeur de cabinet de P. Mauroy à la CU à partir de 1989 – décrypte en ce sens la référence rhétorique croissante à la notion d'« équilibre » dans les interventions présidentielles :

« P. Mauroy a vite compris que les majorités de la CU ne pouvaient être que personnelles. Sans avoir recours au clientélisme d'A. Notebart, il va jouer avec le GADEC parce qu'il connaît la diversité politique au sein de ce groupe et sait qu'il peut y trouver des alliés. Les grands projets se situent dans les grandes villes mais on n'oublie pas les petites communes. Il cultive cet équilibre qui devient un maître mot. Parce qu'il doit jongler avec une assemblée dans laquelle il n'y a pas de majorité politique claire »²².

Même si ce sont bien les projets des maires qui le motivent en premier lieu, l'accord de gouvernement qui prépare l'élection de P. Mauroy à la présidence de la CU ne porte pas exclusivement sur le contenu des futures politiques publiques communautaires. Les représentants des différentes formations partisans s'y entendent également sur le fonctionnement politique de l'institution. Une déclaration commune, prononcée le 6 juin 1989 par les présidents des quatre groupes politiques les plus importants en nombre d'élus (B. Roman pour le parti socialiste, M.-P. Daubresse pour l'UDF, L. Demonchaux pour le GADEC, et C. Dhinin pour le RPR), est ainsi annexée à l'accord amiable. Elle fixe les modalités de répartition des postes entre les formations participant à l'exécutif et édicte certaines règles liées à l'exercice de la collégialité :

« Par cet accord, nous nous engageons avec enthousiasme à gérer tous ensemble la CUDL, sans calcul et sans arrière-pensée, comme l'exige la recherche constante de l'intérêt de la métropole tout entière [...]»

- Les quatre groupes conviennent d'un exécutif dont le président sera socialiste, le premier vice-président UDF/RPR et le 3ème vice-président GADEC.
- L'UDF, le RPR et le GADEC ne présenteront aucune candidature à la Présidence et ne soutiendront aucune candidature contraire aux termes de l'accord.
- Les douze vice-présidences seront assurées par 6 conseillers de gauche, 2 UDF, 2 RPR et 2 GADEC.
- Les quatre groupes ont convenu d'un accord d'ensemble sur l'organisation et le fonctionnement des institutions communautaires et les orientations du programme d'action de la mandature.
- Principes de fonctionnement : application de la règle de la proportionnelle à la plus forte moyenne dans toutes les instances internes et externes à la CUDL ; association des maires non délégués pour lesquels le statut de membre sera sollicité ; statut aux présidents de groupes, création d'une vice-présidence dont le titulaire aura pour mission d'apporter à l'exécutif le regard des petites et moyennes communes ; révision du règlement intérieur dans le but d'améliorer l'information et les processus de décision ».

Si la gestion de la CU par une coalition interpartisane droite/gauche est loin d'être une nouveauté, sa contractualisation dans un accord écrit l'est davantage, en ce qu'elle formalise l'engagement réciproque des forces en présence et détermine par avance les contreparties qu'elles peuvent attendre de leur participation au gouvernement collégial. Lors de la période

¹⁹ Entretien n°8.

²⁰ A l'occasion de la mise en place du programme communautaire, une ligne de crédit spécifique est ainsi créée afin de financer la rénovation des places de centre-ville dans les petites communes.

²¹ Cette délégation nouvelle est confiée au maire GADEC d'une commune d'un peu plus de 2000 habitants, Michel Pacaux, par ailleurs membre du Centre démocrate au sein de l'UDF.

²² Entretien n°86.

précédente, le président jouait un rôle central dans l'entretien d'une majorité aux contours flous et instables, qui reposait davantage sur des transactions interpersonnelles avec les élus que sur une codification des échanges politiques. En choisissant de formaliser davantage leurs compromis à partir de 1989, les élus communautaires cherchent à se prémunir contre la centralisation de l'autorité qui a marqué la période précédente. Moins dépendant du président, le régime de coalition acquiert ainsi une nouvelle consistance institutionnelle, dont l'utilisation du terme de « consensus » vient en quelque sorte rendre compte.

Plusieurs témoins de cette période charnière rencontrés insistèrent sur l'implication de certains jeunes élus dans la préparation puis la concrétisation de l'accord de 1989. « Seconds²³ » de maires de grandes villes – comme Bernard Roman (adjoint de P. Mauroy) ou René Vandierendonck (adjoint d'A. Diligent) – ou maires nouvellement élus, comme M.-P. Daubresse²⁴, ces quadragénaires prennent une part active aux négociations préalables, en tant que *missi dominici* de leur « mentor » et de leur parti politique. B. Roman revient sur sa participation centrale à la finalisation de l'accord de 1989, confirmée par l'ensemble des acteurs rencontrés :

« – Comment l'épisode connu sous le nom de “Charte des grands maires” se traduit-il sur le fonctionnement concret de la CU ?

– Alors d'abord je vais vous raconter des choses que les gens ne savent peut-être pas. On a eu les résultats des municipales de 1989. La gauche n'était pas majoritaire et on savait qu'on allait sortir A. Notebart. Plus personne n'en voulait, ni à droite, ni à gauche. Et donc, moi j'avais pris l'habitude de... j'avais commencé à rencontrer les présidents des différents groupes politiques et je leur ai proposé une réunion en mairie de Lille le samedi qui suivait le 2^{ème} tour des élections municipales. Je leur ai proposé que nous trouvions – c'était un peu inédit quand même – un accord de gouvernement entre groupes politiques de cette CU. Alors ils ont immédiatement dit que c'était impossible. Et donc je suis immédiatement allé voir P. Mauroy dans son bureau en lui disant que j'étais sûr d'y arriver parce que leurs arguments ne tenaient pas. Mon idée était de dire : il y a un groupe qui a la plus forte représentation qui est le groupe socialiste, il y en a un 2^{ème} qui est l'UDF avec Diligent, je vous propose que l'on mette le dirigeant socialiste en Président et Diligent, le candidat de l'UDF, en premier vice-président. Et comme j'avais dit “ le candidat socialiste” [et pas P. Mauroy], ils pensaient que c'était moi. Il y a donc eu un petit flottement et puis on s'est revu, deux fois, trois fois, on s'est dit que le seul moyen d'arriver à cet accord, si on voulait le construire c'était de le faire sur la base d'un programme et de le faire sur la base d'un mode de fonctionnement de la Communauté Urbaine. Donc on a commencé à travailler, ça a duré quelques semaines, à la fois à ce programme et à la fois au mode de fonctionnement de la CU. C'est là qu'on a inventé tout le dispositif des présidents de groupe, l'organisation des vice-présidences, de la place proportionnelle des uns et des autres dans toutes les instances, et surtout, qu'on a mis en place le programme communautaire pour la mandature²⁵. Donc une fois où tout ça a été fait, on s'est mis ici au travail avec P. Mauroy et sa personnalité : la mise en place d'un bureau de la CU qui était complètement proportionnel, des délégations larges données aux vice-présidents avec de vraies délégations données par P. Mauroy qui a toujours été comme ça. Et puis le travail qu'on a commencé sur ce qu'on a appelé le Programme pluriannuel d'investissement, avec la nécessité à l'époque de répondre à un certain nombre d'objectifs qui sont dans le programme communautaire mais je suppose que vous l'avez récupéré. [...]

– Etait-ce facile d'éviter le jeu du catalogue, c'est-à-dire de lister les demandes de chaque maire ?

– Non, non, c'était un passage obligé. C'était une réponse politique, qui n'était pas intelligente, à la situation de l'époque, mais qu'est-ce que vous voulez... Quand on fait le métro ET le tramway, ce n'est pas une réponse intelligente, mais c'était la seule réponse politique possible à l'époque. Quand on a fait le “fonds versant nord-est”, en disant on met 70MF par an et puis ce sont les maires du versant nord-est qui décideront des politiques qu'ils mèneront avec les 70MF, c'était pas une bonne idée non plus. Il aurait mieux valu dire : “Qu'est-ce qu'on fait avec 350MF d'argent communautaire pour développer les grands projets sur le versant nord-est ?” Mais c'était un passage obligé pour renouer la confiance, pour que chacun y trouve son compte pour la population qu'il représentait et pour donner confiance en l'outil communautaire à ceux qui s'étaient sentis délaissés. Donc euh...non, non, non, non. D'ailleurs, si on n'avait pas eu une situation financièrement aussi bonne, on n'aurait jamais pu faire ça, puisque les contreparties étaient fréquentes. Comme c'est en plus l'époque où on a fait Euralille, il y avait un investissement lourd de la CU sur Euralille, qui était un des sept grands projets de l'époque. Il a fallu, y compris dans la manière dont on a identifié les sept projets, tenir compte de tous les secteurs de la CU ».

Dans cette longue citation, l'un des principaux promoteurs de l'accord amiable de 1989 reconnaît le décalage entre sa justification publique – le développement de l'intercommunalité – et sa motivation implicite, à savoir le financement par la CU de projets conçus et portés par les maires.

²³ Pour reprendre le qualificatif qu'utilise le secrétaire général d'alors pour les qualifier. Entretien n°88.

²⁴ Qui vient alors d'hériter de la mairie de Lambersart et se fait remarquer au sein de l'UDF locale.

²⁵ B. Roman confirme ici combien le dispositif organisationnel et les premières politiques publiques communautaires résultent des arrangements entre élus préalables à l'élection du président.

Ainsi, l'élection de P. Mauroy à la présidence n'est acquise que dans la mesure où ce dernier accepte de faire siennes ces revendications municipales et de renoncer à sa propre capacité d'initiative ou d'arbitrage.

Parmi l'ensemble des formations politiques de l'agglomération, seul le parti communiste dénonce alors cet accord interpartisan duquel il se trouve exclu²⁶. Ses élus réactivent dès lors un discours critique à l'encontre des « collusions partisans » intercommunales, qu'ils avaient abandonné en 1977, à l'occasion de leur entrée dans l'exécutif de la CU. On perçoit bien ici la dimension essentiellement positionnelle de cette critique du consensus, émanant de ses *outsiders*²⁷. Lors du conseil du 27 juin 1989, Annick Matighello, nouvelle conseillère communautaire et présidente du groupe communiste, ne mâche pas ses mots pour fustiger la « politique politicienne » d'un parti socialiste accusé de « pactiser » avec la droite et de nouer des alliances « contre-nature » :

« C'est dans ce contexte de situation très difficile pour notre agglomération [l'actualité économique est alors marquée par de nombreux licenciements dans l'industrie textile] que nous avons à nous prononcer aujourd'hui sur la mise en place de ce bureau de notre assemblée communautaire. Nous ne pouvons ignorer qu'un accord politique a été conclu entre le PS, l'UDF, le RPR, le GADEC.

[L'élue précise ensuite que le PCF a été mis à l'écart des discussions autour de cet accord].

Un président socialiste et un premier vice-président de droite, c'est une première à la CU. [...] En l'absence du président, est-ce la droite qui va gérer les affaires ? *Il y a à peine trois mois, en vue des élections municipales, nous signions à Lille un accord avec le parti socialiste pour faire barrage à la droite. Aujourd'hui on nous demande d'avaliser un programme commun entre le parti socialiste et cette même droite ! Alex Türk [candidat du RPR à l'élection municipale lilloise], adversaire d'hier devient donc l'allié d'aujourd'hui pour gérer la CU. On ne combat pas la droite en s'alliant avec elle, ou en pactisant avec elle. Chacun le sait, la droite ne fait qu'une politique, la sienne, celle qui sert ses intérêts. [...]* La politique politicienne où les intérêts des gens sont absents, nous n'en voulons pas, nous la refusons, nous la combattons. En signant cet accord avec le RPR et l'UDF, vous avez pris une lourde responsabilité monsieur Mauroy. Pourquoi ne pas avoir mis en place une majorité autour d'un accord entre socialistes, communistes, écologistes, radicaux de gauche, ouvert à des représentants des petites communes ? Une majorité de gauche existe dans l'agglomération. La population fait ce choix et vous lui tournez le dos²⁸. Aujourd'hui vous nous avez mis dans l'impossibilité de voter pour vous et pour votre majorité *contre-nature*. Nous le regrettons mais voter pour vous c'était avaliser votre accord avec la droite. Nous réaffirmons notre volonté d'avoir une majorité de gauche à la CUDL pour une politique au service des 86 communes, une politique pour l'emploi, la justice sociale, une politique faite pour les salariés, pour la population et non pour les affairistes et les spéculateurs. [...] Nous combattons tout ce qui est contraire à l'intérêt du million d'habitants de l'agglomération. Pour ces raisons, le groupe communiste n'a pas participé au vote et ne participera pas au bureau ».

Régulièrement lors de ce premier mandat, les élus communistes seront les seuls à voter contre le budget et à dénoncer les implications politiques d'un consensus communautaire accusé de « faire le jeu de la droite »²⁹. Ce moment de relative opposition partisane se refermera en 1995 avec leur retour dans l'exécutif collégial.

²⁶ Les élus communistes ne furent d'ailleurs pas associés aux négociations préalables. Plusieurs explications peuvent être avancées : une fois assurés du soutien du maire de Roubaix et de certains maires du GADEC, les élus socialistes n'avaient plus besoin de lui pour former une majorité d'abord. Ensuite, la logique qui prévaut dans cet accord est en premier lieu territoriale. C'est celle d'un rapprochement entre maires de grandes villes, qui s'impose ensuite aux formations partisans. Enfin, le contexte national et la politique d'« ouverture » du gouvernement de Michel Rocard en direction des centristes a probablement compté également dans cette attitude autonomiste du PCF..

²⁷ Ils l'abandonneront d'ailleurs de nouveau à partir de 1995, quand ils y seront à nouveau associés.

²⁸ On peut faire l'hypothèse que P. Mauroy et les élus socialistes ont préféré l'assurance d'un accord électoral avec la droite aux incertitudes d'un accord avec le parti communiste qui n'était pas certain de leur octroyer une majorité au conseil et aurait pu favoriser une alliance entre les partis de droite et le GADEC contre cette éventualité. Rappelons qu'à l'issue d'élections municipales qui lui sont plutôt favorables au regard des anticipations de l'époque, le parti socialiste compte 62 élus sur 140. Avec le soutien des 7 conseillers communistes et de l'élue écologiste, il peut compter sur 70 élus sur 140. La situation après l'accord avec les formations de droite est plus confortable puisque P. Mauroy récolte 72 voix (en dépit de la non-participation au vote des communistes) et bénéficie directement des 31 abstentions ou votes nuls.

²⁹ Ainsi le 29 janvier 1993, un conseiller communiste intervient pour justifier l'opposition de son groupe au budget proposé : « Lors de la séance du 18 décembre, M. Barbarossa [conseiller communautaire communiste] a bien démontré qu'il s'agissait de l'application de la politique de droite découlant directement et naturellement de l'accord de consensus de 1989 de l'exécutif de la CU ».

2. Comment financer le coût du consensus ? Le programme pluriannuel d'investissement

Le compromis à l'origine de l'élection de P. Mauroy reposait sur la promesse de la réalisation par la CU de nombreux projets municipaux, à l'opposé de toute logique d'arbitrage sélectif entre ces derniers³⁰. La question du financement des 95 projets recensés, pour un montant total de 10 milliards de francs, est l'une des premières qui se pose au nouvel exécutif. Un nouvel instrument de planification politique et budgétaire est inventé à cette occasion³¹, dont nous voudrions montrer ici la contribution décisive à l'instauration du nouvel ordre politique. Comme son nom l'indique, le programme pluriannuel d'investissements (PPI) a d'abord pour particularité de planifier l'action publique communautaire sur plusieurs exercices budgétaires³². Cet étalement dans le temps permet d'abord d'inscrire à la programmation un nombre de projets bien supérieur à ce qui était possible dans le cadre annuel, donnant ainsi davantage de grain à moudre aux élus. P. Mauroy, dans sa présentation lors du conseil du 21 décembre 1990, revient sur la genèse politique du PPI et sur sa contribution à la réalisation de l'accord de 1989 :

« J'ai souligné que ce PPI procède d'une démarche participative, je crois que cela est capital. Une démarche prospective bien entendu, c'est une sorte de document guide. Mais je voudrais dire, chers collègues que, bien entendu, si nous avons opté pour cette méthode, c'est sans doute parce qu'après en avoir discuté *cela vous a séduit de faire quelque chose de plus précis, beaucoup plus performant*. Mais je crois que, dès lors que nous avons un accord du type de celui que nous avons passé, notre accord fondamental de juillet 1989, dès lors que nous nous étions mis d'accord sur un certain nombre de grands investissements, dès lors que dans la diversité de la CU, il fallait faire face à la fois aux grands projets et aux besoins des petites et moyennes communes, dès lors que vous aviez ajouté des projets, les uns et les autres, ce qui fait la caractéristique de cette CU, *je me permets de vous dire que, les règles traditionnelles d'établissement du budget ne nous auraient pas permis de résoudre cette quadrature du cercle*. Je crois que l'intérêt de la méthode – et c'est sans doute pour cela que vous l'avez adoptée aussi facilement et que vous avez raison de l'adopter – *c'est qu'elle va nous permettre de respecter les engagements fondamentaux que nous avons pris. Parce que le PPI respecte tous les engagements lourds que nous avons pris sur nos grands projets, et ce n'est pas rien. Dans une démarche plus traditionnelle, beaucoup auraient dit : "Mais il y en a assez, on ne peut pas aller plus loin, on ne peut pas payer davantage de fiscalité"*. Donc cela est pris en compte. Mais si vous regardez le détail – je ne vais pas reprendre le détail, pourtant je m'étais appliqué à le faire – sont reprises aussi bon nombre d'opérations importantes qui vont restructurer les petites et moyennes communes et qui répondent en tous les cas aux préoccupations que M. Demonchaux [président du GADEC] – et il n'est pas le seul – a exprimé à plusieurs reprises ».

Le PPI s'apparente donc à une sorte d'inventaire exhaustif des engagements pris à l'égard des maires en 1989, ce qui en fait un instrument décisif dans la mise en place du nouveau régime de « consensus ». Il contribue en effet à objectiver les termes de l'échange politique transactionnel entre le président de la CU et les maires qui le soutiennent. Auparavant, la répartition des investissements communautaires entre les communes ne pouvait être appréciée qu'approximativement, dans la mesure où aucun document ne les recensait précisément, surtout sur une si longue période. A. Notebart profitait d'ailleurs largement de cette situation pour faire valoir son pouvoir d'arbitrage et entretenir un système clientéliste où l'obtention de son aval faisait dès lors figure de condition nécessaire ou facilitante.

L'ancien directeur du service de l'urbanisme souligne en entretien toute la distance qui sépare ce document d'un projet communautaire :

« Quand on a fait le premier PPI, je ne pense pas qu'il y avait trois feuilles en préambule sur l'axe sur lequel on faisait notre projet. On déterminait un nombre de projets et leur ordre de réalisation était arbitré politiquement. On faisait bouger le curseur pour prendre les 50 projets... Ce n'était pas un exercice de co-gérance (*sic*) sur les lignes d'action, mais la confirmation de cette logique de guichet. [...] Le PPI, tout

³⁰ On retrouve ici les remarques de F. Scharpf (1988 : 247) sur le coût de la « décision conjointe », dans son article sur les processus de décision dans le système fédéral Allemand et au niveau européen : « As far as the alleged inefficiency is concerned, it is claimed that joint programs tend toward "overspending" even by their own narrow criteria of optimality, and that the inter-regional distribution of funds tends to violate even their own criteria of allocative efficiency ».

³¹ Notamment à l'initiative de Marc Wolf, maire de Mons-en-Baroeul et farouche opposant à A. Notebart, qui trouve ici matière à décliner son expertise en matière de finances locales. Professeur de lycée, celui-ci est devenu énarque par le concours de la « troisième voie ».

³² Six exercices en l'occurrence, soit la durée du mandat des élus. Cette coïncidence avec la durée du mandat municipal montre une nouvelle fois combien les politiques communautaires sont déterminées par ce dernier.

le monde était dedans. Certains arrivaient à faire remonter leur projet, ce n'était pas un exercice de planification »³³.

Comme l'évoque cet interviewé, le PPI permet également de simuler en temps réel l'effet sur la fiscalité de la décision des élus d'engager la réalisation d'un plus ou moins grand nombre de projets. Ainsi, en arrêtant jusqu'à quel niveau de la liste d'opérations programmées ils veulent remonter chaque année, les élus font également un choix en matière de fiscalité. On perçoit une nouvelle fois ici la contribution de cet instrument à la consolidation du consensus, dans la mesure où les élus qui ont voté sur la réalisation d'un certain nombre de projets du PPI ne peuvent ensuite se désolidariser de ses effets fiscaux, connus au moment de leur choix. Il prémunit ainsi l'exécutif de la tentation pour certains élus communautaires de voter la réalisation d'un certain nombre de projets, puis de refuser d'en assumer les conséquences budgétaires.

Le PPI lie en quelque sorte les élus communautaires à leurs décisions initiales en matière d'action publique. En raison de cela, l'augmentation sensible de la fiscalité lors de ce mandat 1989-1995³⁴ n'empêche pas que l'ensemble des budgets soient adoptés à l'unanimité moins les communistes. Même la crise financière de 1992, qui résulte de la surestimation des recettes dans la modélisation du PPI, ne provoquera pas de ruptures. Les élus s'accordant le plus souvent pour étaler un peu plus dans le temps la réalisation des projets inscrits³⁵.

Last but not least, ce nouveau dispositif central du consensus confère un poids prépondérant à la commission des finances et à son vice-président d'alors, B. Roman, comme nous le signalèrent de nombreux élus ou fonctionnaires, ici la directrice des finances auparavant chargée du suivi de ce PPI :

« Le dernier PPI avait été façonné par B. Roman comme un outil politique. Il lui permettait de rencontrer tout le monde et d'avoir une place centrale ici. Le PPI *permettait aussi de garantir à chacun ce qu'il aurait*. Le problème c'est qu'il devient ensuite très contraignant politiquement parce que l'on est obligé de faire tout ce que l'on a affiché »³⁶.

Le mandat 1989-1995 se caractérise ainsi par une progression très sensible des dépenses d'investissement après une relative stagnation.

Contrairement à la progression des dépenses observée à la fin des années 1970 – qui fut rendue possible par la création de nouvelles recettes³⁷ – c'est cette fois-ci le recours massif aux emprunts qui permet l'augmentation rapide du budget. La réalisation des engagements de l'accord amiable exige en effet des investissements importants, supérieurs aux capacités d'autofinancement de la CU. De façon assez paradoxale et contradictoire par rapport aux théories institutionnalistes – qui insistent plutôt sur les effets contraignants de l'héritage (Rose 1990) – c'est ici la gestion précédente d'A. Notebart qui rend possible la construction de politiques publiques en rupture avec celles qui précèdent. La situation très confortable de la trésorerie de la CU en 1989, liée notamment à la réticence du prédécesseur de P. Mauroy de financer les grands projets des maires, permet aux nouveaux maîtres de la CU de lancer leurs programmes d'action « dépensiers ». Le directeur du service des finances d'A. Notebart puis de P. Mauroy, ainsi que B. Roman, reviennent sur ce legs et sur l'aubaine qu'il représenta :

« A. Notebart aimait les bas de laine. Je n'avais pas besoin de trésorerie mais lui voulait avoir de l'argent devant soi. En 1989, j'avais un milliard en caisse ! Vous vous rendez compte ? »³⁸.

« Il était assez facile alors d'engager une politique ambitieuse dans la mesure où les finances de la CUDL avaient été gérées à l'ancienne mode. La trésorerie disponible se montait à un milliard de francs. Par ailleurs, en dehors du financement du métro, la politique d'endettement restait très modeste. On pouvait estimer cette situation sidérante pour un établissement dont la mission principale est d'investir »³⁹.

³³ Entretien n°51.

³⁴ On observe une hausse des taux de l'ordre de 6% par an.

³⁵ Un groupe de suivi du PPI est ainsi constitué dès 1990, notamment chargé d'ajuster la temporalité de réalisation des projets en fonction des recettes réelles et non simulées.

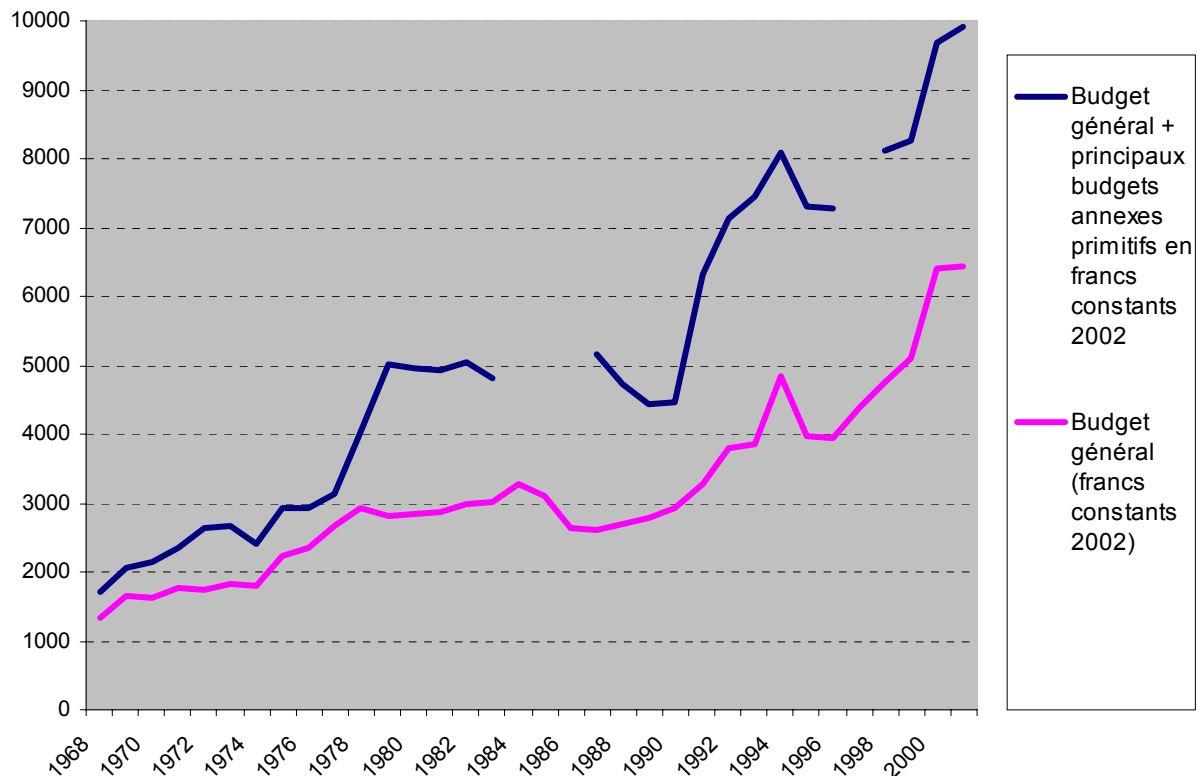
³⁶ Entretien n°56.

³⁷ Voir le chapitre 4.

³⁸ Entretien n°42.

³⁹ B. Roman dans *La métropole rassemblée* (1998 : 180).

L'évolution des budgets primitifs entre 1968 et 2002



Graphique réalisé à partir des délibérations budgétaires de la CU.

L'existence d'une réserve de trésorerie importante et le faible endettement autorisent un recours massif à l'emprunt. Six milliards de francs sont ainsi levés de la sorte entre 1991 et 1994⁴⁰, avec pour conséquence une progression très rapide de la dette, qui atteint un plafond de 11 milliards de francs en 1996. Son remboursement devient alors le premier poste de dépense de la CU⁴¹.

L'influence de l'héritage d'A. Notebart est donc bien réelle, mais pas dans le sens attendu, puisqu'il a rendu possible les velléités de changement de ses successeurs. Pour le dire autrement, c'est seulement parce que ce dernier avait opté pour une gestion financière prudente⁴² que P. Mauroy et ses soutiens purent financer les politiques publiques promises aux maires.

3. L'inflation et l'autonomisation des vice-présidences

Avant 1989, les vice-présidents sont au nombre de 12 et sont placés sous la dépendance et le contrôle directs d'A. Notebart, qui leur laisse peu de marges d'initiative. Son omniprésence dans l'institution et sa mainmise sur les services permettent ce contrôle⁴³. Dans les témoignages des élus et des fonctionnaires qui connurent cette période, il est bien difficile d'identifier un vice-président qui aurait joué un rôle important, tant la personnalité et l'investissement d'A. Notebart dominent

⁴⁰ C'est le chiffre, non contesté, avancé par le président du groupe GADEC lors du conseil de CU consacré au budget du 16/02/1996.

⁴¹ Selon les documents budgétaires consultés, les annuités de la dette représente environ 730 MF par an.

⁴² Que ses détracteurs comme Marc Wolf jugent alors « frileuse » ou « attentiste ». Voir *supra*.

⁴³ La situation communautaire est donc toute différente de celle observée par O. Borraz (1998) à Besançon. Celui-ci montre en effet la montée en puissance des adjoints dans l'organisation municipale à partir de 1970, l'amplification de l'action municipale et la technicité des problèmes impliquant une division croissante des rôles.

les souvenirs⁴⁴. Gérard Haesebroeck, le maire d'Armentières, vice-président chargé de l'eau et de l'assainissement et président du groupe socialiste jusqu'à la fin des années 1980 est parfois cité, mais souvent en ajoutant qu'il devait son influence relative à sa fidélité au président⁴⁵. L'investissement communautaire hors du commun d'A. Notebart, sa relation privilégiée avec les fonctionnaires, empêchent toute initiative d'importance sans son consentement.

Cette situation de « vassalisation » des vice-présidents se retourne à partir de 1989, quand les principaux maires conjurés désignent « l'un des leurs » à la présidence de la CU. R. Vandierendonck, maire de Roubaix qui fut auparavant l'un des acteurs politiques important de la transition de 1989, revient en entretien sur la différence entre A. Notebart et P. Mauroy dans l'exercice de leur autorité :

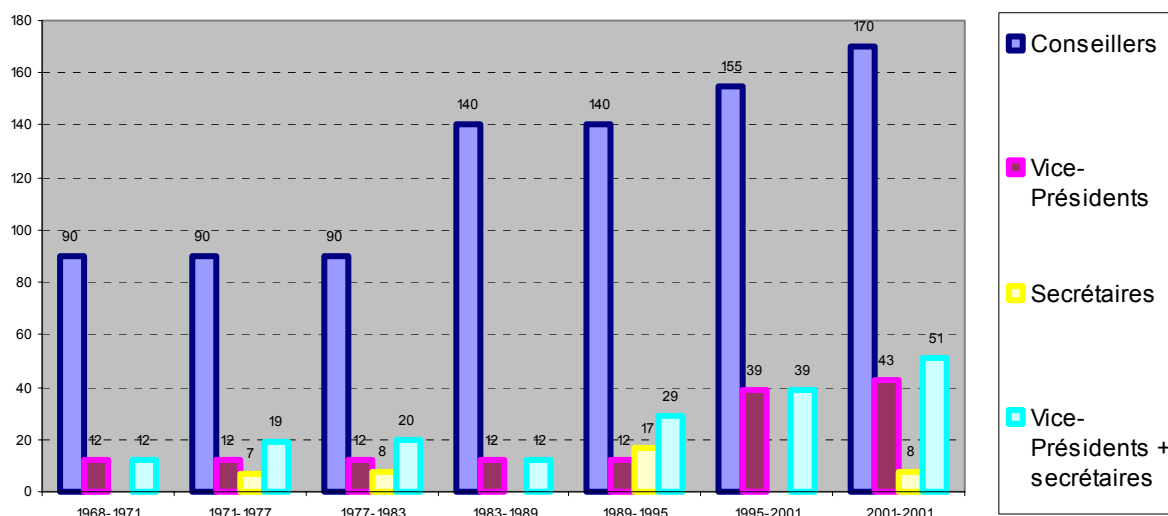
« – Si vous deviez dire “qui gouverne la CU”, à partir de votre expérience d'élu ?

– Un dosage où il y a majoritairement P. Mauroy, mais un P. Mauroy qui, par rapport à A. Notebart, partage quand même pas mal de ses questionnements et en tous les cas associe à l'élaboration des décisions des élus, au moins dans le cadre du bureau »⁴⁶.

Cette nouvelle configuration plus égalitaire se traduit immédiatement pour le nouveau président par une contrainte de répartition des prébendes entre les vainqueurs, et une gestion plus collégiale de l'institution.

L'inflation du nombre de secrétaires de bureau, puis de vice-présidents en témoigne. La loi limitant à 12 le nombre de vice-présidents, on assiste dans un premier temps à un accroissement spectaculaire des secrétaires de bureau en 1989, qui passent de 0, lors du précédent mandat à 17. Le sénateur P. Mauroy, soutenu par les autres présidents de CU, profitera du vote de la loi sur l'Administration territoriale de la République (ATR) de 1992 pour proposer par un amendement que le nombre de vice-présidents soit porté à 30% du nombre d'élus communautaires⁴⁷. L'effet de cet amendement ne tarde pas à se faire sentir puisque dès 1995, le nombre de vice-présidents atteint 39, soit le maximum autorisé par la loi⁴⁸ donnant à l'exécutif communautaire des airs d'armée mexicaine.

Evolution du nombre d'élus communautaires



L'attribution d'une délégation permet d'abord à son bénéficiaire de siéger au bureau de la CU, lieu privilégié de la négociation et des arrangements⁴⁹. L'indemnité de fonction versée

⁴⁴ Voir le chapitre 4 pour une présentation de l'investissement d'A. Notebart dans son rôle de président.

⁴⁵ Il démissionna ainsi de ses fonctions de président du groupe socialiste quand ce dernier se porta majoritairement derrière P. Mauroy pour soutenir sa candidature contre A. Notebart.

⁴⁶ Entretien n°24.

⁴⁷ Article 79 de la loi ATR du 6 février 1992.

⁴⁸ L'assemblée communautaire compte alors 140 membres.

⁴⁹ Nous reviendrons plus précisément sur le rôle du bureau et des différents organes dans le prochain chapitre.

aux vice-présidents est également loin d'être négligeable⁵⁰. Certains vice-présidents rencontrés ne cachèrent d'ailleurs pas qu'elle comptait beaucoup dans le choix de briguer une telle fonction, en rendant parfois possible une professionnalisation politique à plein temps⁵¹ que leur indemnité principale (de maire de petite commune ou de conseiller municipal) ne permettait pas d'assurer. La progression importante du nombre de vice-présidents se traduit d'ailleurs par une augmentation sensible du budget consacré à ce poste, pointée du doigt par la Chambre régionale des comptes dans sa *Lettre d'observation* du 5 octobre 2000 :

« [...] Une différence importante est à relever [avec la situation antérieure où le nombre des vice-présidents était limité à 12] en ce qui concerne le coût pour l'établissement public. Ainsi, si les indemnités servies aux élus ont progressé entre 1988 et 1994 de 16,45 %, passant de 8,08 MF à 9,41 MF, elles sont passées à 12,5 MF en 1996, soit une augmentation de 33,25 % par rapport à 1994, à laquelle l'augmentation du nombre des vice-présidents n'est pas étrangère ; en effet, l'indemnité mensuelle de fonction servie en 1996 à un conseiller communautaire atteignait 6 154 F bruts, tandis que celle d'un vice-président pouvait atteindre 10 440 F bruts ».

Les postes de vice-présidents sont répartis à la proportionnelle entre les différents groupes politiques⁵², et les négociations de début de mandat portent sur le contenu des délégations attribuées à chaque groupe. Certaines délégations font néanmoins l'objet d'une quasi-patrimonialisation par des groupes politiques ou des communes. Ainsi, quand le maire UMP de Marcq-en-Baroeul doit céder en sa place de vice-président chargé de l'assainissement en 2001 pour cumul des mandats, c'est son successeur au poste de maire qui est désigné à l'unanimité pour le remplacer. Il s'en expliqua auprès de nous en entretien :

« – Est-ce que ça a été évident au moment de la succession de Jean-René Lecerf, que ce soit vous qui repreniez la même délégation à la CU ?
– On n'est pas propriétaire de son mandat d'abord. Donc moi, c'est P. Mauroy qui donne les délégations et donc je n'avais rien à dire sur ce point. Ceci étant, la CU vit dans un climat de cohabitation politique. Et on gère ensemble, en acceptant de participer à l'exécutif. Dès lors, il y a eu des accords politiques passés, et j'allais dire, que tout en respectant infiniment la personne politique de P. Mauroy pour lequel j'ai le plus grand respect, cette délégation appartenait ou avait été dévolue à mon groupe politique. De telle sorte que si ça n'était pas moi, c'était quelqu'un d'autre de mon groupe. Mais ça ne pouvait pas repartir à un autre groupe. Et j'ai bénéficié de la confiance de P. Mauroy sur ce point, donc j'ai été ravi de pouvoir être élu ».

Le changement de président et l'application de la charte des maires se traduit également par l'octroi d'une autonomie d'action beaucoup plus grande aux vice-présidents dans l'exercice de leur délégation. Les maires des trois grandes villes de Roubaix, Tourcoing et Villeneuve d'Ascq se voient ainsi attribuer la compétence en matière de foncier, d'urbanisme et de logement pour le sous-territoire d'influence de leur commune. Cette répartition, qui révèle bien l'économie municipaliste de l'accord de 1989, produit une territorialisation de fait des compétences communautaires, que la Chambre régionale des comptes considère comme contraire à l'esprit de l'intercommunalité⁵³ :

⁵⁰ Elle représente environ 2000 euros par mois pour un vice-président (contre un peu plus de 1000 euros pour un conseiller simple), qui s'ajoutent à l'indemnité perçue au titre des fonctions municipales. En outre, les vice-présidents perçoivent également des « jetons de présence » dans les conseils d'administration de certaines structures où ils représentent la CU.

⁵¹ Ainsi par exemple, un nouveau conseiller communautaire des Verts élu sur le contingent lillois concéda en entretien : « [...] On manquait plutôt de candidates éligibles [pour siéger à la CU]. Sur les candidatures masculines, ça a été un peu plus partagé. Et puis dans le même ordre d'idée, on a essayé de faire nos comptes pour savoir ce qu'on pouvait espérer et qui irait en CU. Donc ça s'est fait comme ça. Les postes à la CU, il n'y avait pas forcément... Et puis on passait forcément par le filtre de la ville pour être élu en CU. Il n'y a pas eu d'arbitrages difficiles à rendre. On est 11 élus [verts] à Lille et 6 à la CU. [...] Et puis ça s'est enchaîné comme ça... *Un peu dans un calcul aussi, il ne faut pas le nier, en partant du principe qu'on était un certain nombre d'élus lillois décidés à être élus à plein temps, en prenant en compte l'aspect que les indemnités d'élus communautaires pouvaient permettre l'exercice de ce plein temps.* Donc c'est un peu cela qui a fait... ». Extrait de l'entretien n°25.

⁵² Il en va de même des 440 postes à pourvoir dans différents conseils d'administration d'associations ou d'organismes où la CU est représentée (décompte réalisé à partir des délibérations adoptées à l'unanimité par le conseil du 18 mai 2001), attribués à la proportionnelle entre les différents groupes en tenant compte des candidatures. Il revient ensuite aux groupes politiques de répartir ces postes de délégués en interne, sachant que certains – plus prestigieux ou dotés d'indemnités de présence – font l'objet de davantage de convoitises.

⁵³ Nous verrons dans notre dernière chapitre que les juges de la chambre régionale des comptes sont conduits par la spécificité de leur position à défendre une conception de l'intercommunalité conforme au dessein institutionnel des réformateurs qui n'a en soi jamais existé. Leurs observations renseignent néanmoins sur le fonctionnement

« Durant la période 1989-1995, les thèmes les plus importants de la politique communautaire - aménagement, rénovation urbaine, réhabilitation, habitat social et action foncière - étaient délégués simultanément à trois vice-présidents et un conseiller-délégué, représentant les quatre principales villes de la communauté : M. CACHEUX, conseiller délégué, pour Lille, M. DILIGENT, vice-président, pour Roubaix, M. BALDUYCK, vice-président, pour Tourcoing, et M. CAUDRON, vice-président, pour Villeneuve d'Ascq. On conçoit aisément la contradiction que présente ce type d'organisation par rapport à la notion de politique communautaire : il conduit plus aisément à une politique de "pré-carré" et de secteur d'influence qu'à l'émergence de l'intérêt commun. Ce découpage a heureusement disparu dans les nouvelles délégations à partir de 1995 ».

Les vice-présidents profitent par ailleurs de la moins grande implication de P. Mauroy⁵⁴ dans le suivi des dossiers pour asseoir leur emprise sur leur délégation et sur les services. Plus précisément, celui-ci semble se constituer un « domaine réservé » (Euralille, coopération transfrontalière, réforme intercommunale, représentation extérieure de l'institution), et s'intéresser relativement peu aux autres domaines de compétences – qui représentent pourtant la plus grande partie de l'activité de la CU. Un directeur de service décrit en entretien cette attention très sélective de P. Mauroy :

« Le président se met en colère quand on met en doute Euralille. Mais il y a des décisions qui se prennent et qui ne le gênent pas politiquement. La "ville renouvelée" par exemple, ça ne l'intéresse pas. Il ne voit pas bien où ça va mais il sait que ça plaît aux maires et à Vandierendonck [maire de Roubaix] donc ça ne le gêne pas. Une fois j'étais allé à des réunions du contrat d'agglomération à Paris et mes amis du ministère me demandent : "Où est P. Mauroy ?". Ils me disent : "Mais qu'est-ce que c'est ? Il a mis un centriste comme vice-président ? Que pense-t-il du contrat d'agglomération ? ". J'ai dû répondre que je n'en savais rien. Quand on est allés à la réunion de restitution il y avait des administrations centrales, le SGAR et moi mais pas d'élus. Tout s'est négocié entre nous, et le président a fait un discours pour la signature alors qu'on ne savait même pas la veille s'il s'en souciait. Il ne voulait pas se mettre dans quelque chose où il pouvait y avoir des problèmes. Il intervient dans un dossier quand il est ficelé. [...] Le paradoxe ici, c'est que l'influence de P. Mauroy et son rôle important reposent sur le consensus et sur un rôle important laissé aux autres élus »⁵⁵.

Bernard Masset, son directeur de cabinet, décrit ce mode de gouvernement distancié qui distingue P. Mauroy de son prédécesseur :

« P. Mauroy a bien compris qu'un élu qui a beaucoup de choses à faire ne peut pas tout faire. Quand P. Mauroy délègue, il délègue vraiment. C'est sa technique de gouvernement. Il laisse les gens agir au mieux de leurs qualités. [...] Ca implique que les élus viennent de temps en temps à la vérification des objectifs avec P. Mauroy. Mais il n'a pas beaucoup d'inquiétude par rapport à cela »⁵⁶.

Ce qui est présenté ici comme un choix délibéré ou une disposition de l'ancien Premier ministre à la délégation doit cependant être appréhendé comme un répertoire ajusté à une configuration qui n'autorise plus l'exercice d'une autorité centralisée. Ainsi, nous rejoignons Frédéric Sawicki (2003 : 85) quand il avance :

« Je poserai pour ma part l'hypothèse que si les élus prééminents n'ont pas disparu, le mode d'exercice de leur leadership a été profondément modifié : *leur prééminence passe de plus en plus par leur capacité à déléguer et à respecter les prérogatives de chaque élu dans sa sphère de compétence, territoriale ou sectorielle*. Autrement dit, les mairies, les CU, les conseils régionaux ou généraux ne sont peut-être pas encore des structures quasi-collégiales, mais elles ne sont plus des structures hiérarchisées, même s'il est toujours possible de constater ça et là des exceptions dont il faut bien rendre compte ».

Cette autonomie des vice-présidents dans leur délégation perdurait au début des années 2000, même quand ce sont des élus de droite qui en détiennent la responsabilité, comme semblent en attester les propos du premier vice-président depuis 2001 et leader de l'UMP locale, Marc-Philippe Daubresse :

– *Y a-t-il une difficulté particulière à être premier vice-président d'un exécutif qui est composite mais où il y a un président qui est plutôt de gauche et une structure où le parti majoritaire est le parti socialiste ?*

– Il n'y a pas une structure où le parti socialiste est majoritaire, ce n'est pas vrai. Tel que P. Mauroy a conçu le système – et sinon on ne serait pas dedans – aujourd'hui, les forces de droite ont le même droit à la parole, le même droit à la gestion et la même contribution que les forces de gauche. Ce qui énerve, je le sais bien, certains à gauche. Mais P. Mauroy joue le jeu sur cette affaire. Vous prenez la CU d'aujourd'hui, les deux

pragmatique de l'institution et font l'objet d'usages dans les luttes autour de la définition légitime de l'institution auxquelles se livrent les acteurs, fonctionnaires et élus, au sein de l'institution.

⁵⁴ Présence d'autant plus faible qu'il occupe dès le début de son mandat les fonctions de Premier secrétaire du parti socialiste.

⁵⁵ Entretien n°70.

⁵⁶ Entretien n°86.

tiers des délégations les plus importantes sont détenus par des élus de droite. Et il n'y a pas un élu de droite qui peut dire "P. Mauroy m'a demandé de faire telle ou telle chose pour une raison politique". Ils ont tous une autonomie de gestion à la condition qu'ils tirent dans le sens du projet qu'ils ont signé »⁵⁷.

Cet élu sait de quoi il parle puisque lui-même chargé de la révision du schéma directeur depuis 1995, il bénéficia d'une large autonomie pour conduire sa délégation⁵⁸, jusqu'à susciter des protestations au sein du groupe socialiste quand ses propositions d'affectation des sols heurtèrent les objectifs de Martine Aubry, vice-président au développement économique⁵⁹.

De nombreux fonctionnaires communautaires rencontrés soulignèrent également cette autonomie des vice-présidents, parfois pour la déplorer comme cet ingénieur du service voirie, également maire socialiste d'une petite commune rurale de l'agglomération :

« P. Mauroy, il ne faut pas toucher à son cercle vital, sinon c'est terminé pour vous, et sans annonce. C'est une autre manière de gérer [qu'A. Notebart]. Il a ses danseuses, ses gros projets, Euralille⁶⁰... *Après, pour le reste, il laisse gérer par ses vice-présidents.* Dans la mesure où il y a le consensus, il n'intervient pas. *D'un exécutif fort, on est passé à l'absence d'exécutif* »⁶¹.

La contrainte politique de répartition des prébendes aboutit en outre à multiplier les délégations, avec pour première finalité d'offrir des postes de vice-présidents supplémentaires qui pourront être attribués dans les négociations autour de la constitution de l'exécutif. Un haut responsable du service de la voirie fait référence à un exemple précis de délégation, au contenu énigmatique⁶²:

« On construit des délégations en fonction du nombre d'élus à placer. Les lettres de mission viennent après. Ensuite, on construit des commissions avec. Tardy [adjoind au maire socialiste de Roubaix, désigné vice-président chargé de la qualité des espaces publics], on se demande sur quoi il va intervenir⁶³. Il faut qu'on l'introduise dans le circuit... »⁶⁴.

Corollaire de cette multiplication des vice-présidences, la disparité de leur contenu. Les grandes délégations techniques (voirie, eau et assainissement, urbanisme, transport) restent les plus

⁵⁷ Entretien n°37.

⁵⁸ Autonomie notamment manifestée par le fait que ce soit lui qui s'adresse à la presse lors de l'annulation du schéma directeur par le tribunal administratif, et non le président, malgré l'importance de l'affaire. *La Voix du Nord* du 4/05/2000 : « Nord Nature [l'association plaignante] a pris une lourde responsabilité » ; *Nord Eclair* du 5/05/2000 : « M.-P. Daubresse : tout le développement métropolitain risque d'être remis en cause ».

⁵⁹ Lors de la réunion du groupe socialiste du 1^{er} octobre 2001 à laquelle nous assistons, Martine Aubry dénonce les arrangements entre M.-P. Daubresse et les maires qui conduisent à réduire la taille des zones économiques : « La taxe professionnelle va devenir la seule ressource de la CU. Si la proposition de Daubresse était acceptée, il y aurait 600 ha de zones d'activité en moins [par rapport à ce qui était prévu dans la première version du SDAU avant le transfert de TP]. Ce n'est plus la peine de parler de transferts de compétences culturelles dans ces cas là. On ne peut pas faire un SDAU qui assèche nos ressources foncières pour l'avenir ! [...] Est-ce à cause des sénatoriales ? Daubresse a fait le tour des maires en leur tenant un discours faux sur les zones d'activité. Il veut faire un coup en finissant le SDAU le plus vite possible. Mais qui aura à subir les conséquences du manque de développement ? Nous ! [...] Il faut qu'on dise que le SDAU ne nous convient pas tel qu'il est ! A nous de porter un vrai programme de développement économique. Sinon Daubresse aura réussi son coup. On n'a aucun cadeau à leur faire, sinon il votera contre le budget avec le GADEC l'année prochaine ».

⁶⁰ Ces propos renvoient à ce que nous disons plus hauts sur les quelques « domaines réservés » du président, qui ne doivent pas masquer le fait qu'il s'occupe peu du reste.

⁶¹ Entretien n°75.

⁶² Un vice-président plutôt bien loti, responsable de la délégation des marchés publics en matière de résidus urbains, qualifia ainsi certains de ses collègues de « vice-présidents d'opérette ».

⁶³ La mission réelle de ce vice-président était si peu définie que la question de son rôle finit par devenir une plaisanterie au sein du service voirie, lors des réunions auxquelles nous avons assisté. De même, lors des réunions de préparation des délibérations entre fonctionnaires, où il s'agit notamment de vérifier l'attribution des délibérations du conseil aux élus, il arriva à plusieurs reprises que les fonctionnaires s'amusaient de la contrainte de devoir attribuer des délibérations à ce vice-président « orphelin ». Lors de cette réunion de préparation des délibérations entre fonctionnaires du 7 juin 2001 par exemple : « Le chef du service instances : "On laisse cette délibération à Tardy ? Parce que pour l'instant on ne sait pas trop ce qui se rapporte à sa délégation". Le DGS : "De toute façon, il faudra bien lui donner quelque chose". Le directeur du service urbanisme, sur un ton ironique : "Il va falloir expliquer à Tardy le contenu de sa mission" ».

⁶⁴ Entretien n°62.

convoitées, car les mieux dotées budgétairement et en personnel⁶⁵. Certaines compétences nouvelles, comme le développement économique ou les grands équipements culturels, ont vu également leur côté augmenter aux yeux des élus, à la faveur des transferts de compétences de 1999⁶⁶.

4. Quand les structures « satellites » changent d'orbite

« Il y a des organismes satellites dont on se demande parfois si ce n'est pas la CU qui est leur satellite. Il est clair qu'à la Société d'économie mixte Ville renouvelée⁶⁷, le directeur était le sbire de Vandierendonck [maire de Roubaix à partir de 1995]. Quand tout était cadré pour la rénovation du centre de Roubaix, le directeur a été remplacé par un sbire du maire de Tourcoing ! Parce qu'il fallait des compensations ».

Ingénieur chargé de secteur au service de l'urbanisme, extrait d'entretien⁶⁸.

Un autre aspect marquant de l'arrivée de P. Mauroy et de sa coalition éclectique à la tête de la CU réside dans le développement et l'autonomisation de ce que les acteurs communautaires nomment les « organismes satellites ». Ce terme est utilisé pour qualifier l'ensemble des structures censées concourir à l'exercice des compétences communautaires et qui dépendent financièrement de la CU⁶⁹. Dotés d'une certaine autonomie de gestion – ils ont leur administration et leur budget propre –, ces organismes sont présumés intervenir directement sous la conduite de la CU⁷⁰.

A partir de 1989, plusieurs sociétés d'économie mixte locales (SEM) dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme sont créées par la CU afin de réaliser certaines opérations (comme les ZAC) pour le compte de celle-ci. La charte des maires prévoit ainsi la création de deux SEM importantes. La première, la SEM Euralille, se voit confier la réalisation du nouveau quartier d'affaires du même nom, déjà évoqué⁷¹. La seconde – la SEM du versant Nord-est – apparaît à bien des égards comme une compensation de la création de la première apportée aux élus du secteur de Roubaix/Tourcoing. Sa compétence territoriale est plus large et porte notamment sur la réalisation d'opérations de requalification urbaine. Elle est présidée par le maire de Roubaix, A. Diligent. Les contributions financières de la CU à l'activité de ces deux sociétés sont décisives⁷².

Légitimée au nom de la recherche du partenariat public/privé⁷³ et de leur plus grande souplesse de gestion⁷⁴, la création de ces SEM doit d'abord être rapportée au nouvel ordre institutionnel et politique qui accompagne l'arrivée au pouvoir de P. Mauroy. Ces structures d'aménagement servent en effet l'ambition des maires des grandes villes de se réapproprier le contrôle des outils d'aménagement urbain sur leur commune et éventuellement leur secteur d'influence⁷⁵, comme nous l'expliqua le secrétaire général de la CU d'alors :

⁶⁵ Les principes d'évaluation de la « grandeur » sectorielle en CU ne sont en cela pas très différents de ceux de la grandeur ministérielle au niveau national.

⁶⁶ Moins en raison des ressources qu'elles permettent de mobiliser que de leur prestige symbolique. Nous reviendrons sur ces transferts de compétences dans la prochaine section.

⁶⁷ SEM chargée de mener des opérations de requalification urbaine dans les quartiers anciens des villes industrielles.

⁶⁸ Conformément à notre engagement auprès de lui, nous ne révélons pas d'éléments sur l'identité de ce fonctionnaire.

⁶⁹ D'après le chef du service du contrôle de gestion, chargé de leur suivi à partir de la fin des années 1990, on compte à cette époque une cinquantaine de structure financées de manière décisive par la CU, représentant un total de deux milliards de francs par an. Parmi celles-ci, sont comptabilisées les entreprises délégataires de services public – nombreuses en CU, en raison des choix initiaux dont nous avons déjà parlé –, les associations diverses dépendantes de la CU et les SEM.

⁷⁰ Celle-ci leur concédant ou leur déléguant certaines de ses missions, ou les utilisant comme prestataires de service.

⁷¹ Rappelons que sa création s'était heurtée au refus d'A. Notebart de participer financièrement au capital d'une SEM placée sous l'autorité du maire de Lille.

⁷² Les conseillers de la chambre régionale des comptes estiment dans leur lettre d'observation que les participations de la CUDL entre 1992 et 1996 ont été de 90MF pour la SEM Euralille et de 142MF pour la SEM du versant Nord-est.

⁷³ On a déjà évoqué ses limites précédemment.

⁷⁴ J. Caillosse, P. Le Galès, P. Loncle-Moriceau (1997 : 35) écrivent ainsi : « Les SEML semblent alors devenir un des outils préférés des élus, un instrument pour les politiques publiques locales qui offre surtout l'avantage de l'efficacité grâce à une plus grande souplesse de gestion ».

⁷⁵ Lors du conseil du 17/02/1995, P. Mauroy justifie d'ailleurs ainsi la création de trois nouvelles SEM soumise à l'assemblée : « Nous avons décidé la constitution de trois SEM. [...] Ce sont des décisions importantes, dont nous avons déjà beaucoup discutées, je pense que tout le monde sera d'accord pour que nous puissions avancer. [...].

« Les SEM sont une sorte de tentative désespérée pour le maire de reprendre une parcelle du pouvoir communautaire qu'il n'a plus. Elles peuvent produire des redondances, des déperditions d'énergie, un risque de cavalier seul. D'où une nécessité du contrôle de gestion qui n'est pas seulement théorique. L'institution communautaire n'est plus du tout contestée mais apparaît parfois comme un moyen pour les maires d'avoir des ressources financières pour développer leurs propres politiques locales »⁷⁶.

Sous le contrôle des maires des grandes villes, la conduite de ces SEM échappe à l'institution intercommunale. Concernant le projet urbain Euralille, pourtant d'une échelle inégalée, les services communautaires participent aux discussions sur les questions techniques d'infrastructure et d'urbanisme réglementaire, mais jamais à la définition du projet proprement dit ou aux choix d'aménagement, réglés entre l'équipe de direction de la SEM et le maire de Lille. Le directeur du service communautaire de l'urbanisme de cette période décrit bien ce processus d'éviction de la CU :

« -Y a-t-il eu un débat en communauté sur la réalisation d'Euralille ?

- Non. Le dossier d'Euralille a été monté par la ville de Lille seule, ce qui avait entraîné un conflit entre A. Notebart et P. Mauroy à l'époque. La ville de Lille avait monté une association et préparé un projet de passage en SEM. Nous, on a trouvé une SEM déjà toute ficelée. Après, il n'était pas questions que la CU investisse le projet Euralille, mais qu'elle produise des délibérations sur le dossier ZAC où elle était compétente. Il a fallu venir chercher la CUDL pour assurer un certain nombre de tâches de maîtrise d'oeuvre technique que la SEM ne voulait pas assumer. Mais à aucun moment il n'y a eu communautarisation du projet. C'était un domaine réservé. Les personnalités de P. Mauroy et de J.-P. Baïetto [directeur de la SEM] ne le permettaient pas »⁷⁷.

Cette autonomie des SEM par rapport à la CU découle de leurs conditions de création et de fonctionnement, largement déterminées par des logiques territoriales infra-communautaires, comme le déplore de nouveau notre enquêté, placé aux premières loges pour constater le dessaisissement progressif de ses services :

« - On a vu apparaître des SEM qui avaient comme vocation un territoire. On ne s'est pas posé la question de leur orientation thématique. Il y avait une très forte imbrication entre les personnages politiques de la CU et ceux qui présidaient les SEM, avec une logique de copinage. La SORELI par exemple était à l'origine une SEM mise en place pour réaliser de la restauration dans le Vieux-Lille. Par transformation de ses statuts, elle a fini par s'occuper de toutes les opérations d'aménagement lilloises. Pendant ce temps-là, la SEM du versant Nord-est a été voulue par un certain nombre d'élus en conflit avec la CU. Cette SEM était une machine de guerre contre la CU. Elle a fini par se placer sur certaines compétences comme la réhabilitation des friches, mais en débordant souvent de cette vocation initiale thématique. La SEM de la ville renouvelée fait aujourd'hui des missions qui ne sont pas dans ses statuts. Si un jour il y a un contentieux, ça va plonger. Il n'y a pas eu d'effort de mise à plat, ce qui aurait été logique, pour aller vers un outil unique d'intervention avec la métropolisation. Les missions de ces SEM n'ont pas été calées en fonction d'orientations stratégiques et par rapport à la place que la CU voulait leur donner par rapport à ses propres services. Cette mise à plat aurait pu aboutir à dire : les services s'occupent de ceci et de cela et le reste va aux SEM. Mais cette mise à plat n'a pas eu lieu, et du coup, on est dans une confusion et un parasitage permanent. Il n'y pas de transparence en dépit des comptes-rendus annuels aux collectivités. [...] La mise à plat n'a pas été faite. On a voulu ménager des gens, chacun ayant sa SEM dans une logique de consensus. Aujourd'hui, les SEM gèrent leurs opérations en s'affranchissant des contraintes des ZAC et des dossiers de concession. [...] On est dans un logique de guichet où un maire qui a un projet dit : " Je vais demander à la CU de me le monter et ensuite je vais proposer à la CU de le donner en concession à la SEM". On a voulu faire les beaux jours des SEM et maintenant ça nous coûte bonbon, pour des résultats par toujours terribles »⁷⁸.

Chapeautées par des élus influents⁷⁹, les SEM échappent d'abord au contrôle des services de la CU. Un fonctionnaire issu du contrôle de gestion et recruté à la fin des années 1990 pour mettre en place un outil de suivi et de pilotage des organismes satellites (après les observations de la CRC en ce sens), souligne toute la difficulté de cette entreprise :

Je souhaite que ces SEM soient présidées par les maires des communes qui sont vraiment concernées. Le maire est quand même celui qui a la plus large responsabilité au niveau de sa ville. Dans toutes ces correspondances et dans tous ces montages, il est indispensable d'avoir ceux qui sont en charge des responsabilités ».

⁷⁶ Extrait de l'entretien n°88.

⁷⁷ Entretien n°51.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ La responsable de la gestion administrative du pôle développement et urbanisme parla de « domaines réservés » pour les définir, lors d'un échange sur ce sujet au restaurant communautaire. Extrait du carnet d'observation, le 8/06/2002.

« – Est-ce facile pour la CU de contrôler ces structures ?

– Non. C'est plus ou moins facile selon les domaines. Ça va vous surprendre mais c'est plus facile de contrôler les délégations de service public que les SEM ou les associations. On a un rapport direct client/fournisseur avec les délégataires. On n'a pas trop de problèmes, si ce n'est parfois d'accès à l'information et la compétence mais globalement ça va. *Pour les SEM, on est confronté aux outils privilégiés des maires et on rencontre plus de mal pour se faire entendre.* Les SEM court-circuitent le circuit administratif communautaire et fonctionnent en direct avec les maires. Elles ne laissent à la CU que le soin de gérer leurs problèmes et de les financer. Evidemment, ça ne se passe pas bien. [...] Il y a certaines structures comme l'Agence d'urbanisme qu'on ne pilote pas. C'est un peu normal, le président l'a voulu ainsi »⁸⁰.

La Chambre régionale des comptes, dans son rapport d'observation sur la SEM Euralille⁸¹, insiste également sur la faible information des élus du conseil sur les activités de cette dernière :

« Les facilités accordées aux collectivités locales pour créer et animer des SEM, bénéficiant du droit des sociétés commerciales, sont assorties de dispositions destinées à garantir aux dites collectivités une information rigoureuse. En l'occurrence, l'information des assemblées délibérantes n'a pas été satisfaisante au cours de la période examinée »⁸².

La CU se trouve ainsi fréquemment enjointe de financer des opérations décidées en dehors d'elle, ce qui n'est pas sans provoquer une certaine frustration chez les fonctionnaires communautaires placés devant le fait accompli. Ainsi un ancien secrétaire général et la directrice du service des finances en 2002 ne cachent pas leur agacement par rapport à cette dépossession de fait, particulièrement criante dans le domaine de l'urbanisme :

– « J'ai fait des rapports parfois sévères sur Baïetto [le directeur de la SEM] et Euralille. J'essayais de défendre les intérêts de la CU parce qu'on ne pouvait pas devenir les exécutants d'Euralille ! »⁸³.

– « On a un problème avec l'urbanisme. De plus en plus, les SEM sont présidées par des vice-présidents de la CU. Quand les SEM viennent nous voir, *elles ne nous proposent plus un projet mais une prise en charge de sa gestion par la communauté.* [...] J'en ai parlé à mes vice-présidents, concernés par des projets de rénovation de centres-villes. Ça n'a pas empêché Jean-Pierre Balduyck [maire de Tourcoing et vice-président aux finances en CU à partir de 1995] de me dire : "Je veux le même budget que le maire de Roubaix". Tout président des finances qu'il est, il a la même logique. Il se satisfait des SEM qui coûtent pourtant très cher à la CU »⁸⁴.

Ce rôle accru des SEM – auquel s'ajoute à partir de 1990 celui de la nouvelle agence d'urbanisme⁸⁵ – tend à restreindre considérablement le champ d'intervention des services communautaire de l'urbanisme, tant dans son volet prospectif⁸⁶ qu'opérationnel. Ils sont dès lors progressivement cantonnés à l'urbanisme réglementaire, consistant à décliner le SDAU dans les plans d'occupation des sols et à assister les communes dans l'instruction des permis de construire. Cet abandon de toute fonction programmatique ou prospective suscite de nombreuses frustrations parmi les jeunes fonctionnaires⁸⁷. Une jeune fonctionnaire rencontrée compare sa situation privilégiée au sein d'un nouveau service⁸⁸ à celle de ses collègues de l'urbanisme :

⁸⁰ Entretien n°72.

⁸¹ *Rapport d'observations définitives sur la Société anonyme d'économie mixte Euralille*, Chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais, juillet 2002.

⁸² Extrait de la page 6 du rapport susmentionné.

⁸³ Entretien n°88.

⁸⁴ Entretien n°56.

⁸⁵ Cette agence est créée à l'initiative de P. Mauroy. Rappelons que la précédente agence avait été dissoute en 1976 suite à un désaccord entre son directeur et A. Notebart. La nouvelle a cependant un statut bien différent. Elle n'est plus co-financée par l'État mais prend une forme associative. Elle est par ailleurs dirigée par Francis Ampe, ingénieur centralien qui fut maire socialiste de Chambéry entre 1977 et 1983. Ce directeur profite de sa proximité personnelle avec P. Mauroy pour se délier de la tutelle communautaire, comme le raconte le directeur du service de l'urbanisme à partir de 1998 : « Vers 1990, il y a eu une vraie césure pour les services de l'urbanisme avec l'arrivée de F. Ampe à la tête de l'agence d'urbanisme. C'était un ancien élu qui avait un accès direct au président – qu'il tutoyait – et qui disait en gros : " Si les services ne sont pas contents, je m'assois dessus". Il y a donc eu un repli des services, du fait du rôle joué par F. Ampe ». Entretien n°67.

⁸⁶ Le chantier de révision du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme est ainsi confié à la nouvelle agence.

⁸⁷ Nous reviendrons sur cet aspect et sur ses conséquences institutionnelles dans notre dernier chapitre.

⁸⁸ Elle travaille en effet au sein d'un petit service (cinq ingénieurs au moment de l'entretien) en charge de l'application d'un volet particulier du contrat d'agglomération consacré au renouvellement urbain dans les anciens quartiers

« Ceux du service urbanisme sont très frustrés par rapport à nous. Ils font essentiellement de l'urbanisme réglementaire et sont ingénieurs conseils sur le zonage des POS. N'ayant pas de fric, ils ne font pas d'études. Ils auraient envie de faire du concret et du pratique, mais ils ne peuvent pas faire de travaux. Pourtant, ils ont souvent une formation pratique au départ. C'est pour ça que ça se passe bien avec les gens de l'urbanisme quand ils sont à nos réunions. C'est un exutoire pour eux. Ils peuvent donner leur avis sur de l'aménagement concret et sortir des "patatoïdes"⁸⁹. C'est comme cela qu'ils parlent ! Là, ils sont un peu dans le concret. Ils s'impliquent sur ce qu'on met dans les patates. Après, ils ont parfois pu trouver des exutoires dans certaines politiques ou dans quelques missions comme la requalification des friches, à travers lesquelles ils font de l'aménagement ».

Le développement et l'autonomisation des organismes satellites, comme la multiplication des délégations, tendent à brouiller la perception de l'intervention intercommunale chez les fonctionnaires et à renforcer leur impression de sa balkanisation. Nous verrons dans le dernier chapitre qu'elles ne sont pas pour rien dans leurs revendications récurrentes de « clarification » du programme d'action et des priorités communautaires.

5. La métropolisation ou les nouveaux habits du partage des dépouilles

« En général, les dirigeants sont donc conduits à respecter le *statu quo* : tel est le prix à payer pour accéder au pouvoir et le conserver, même s'il importe aussi que le conformisme soit masqué par une dramaturgie rhétorique et gesticulatoire donnant une fausse impression d'innovation ».

Murray Edelman (1991 : 105)

Dans le préambule de la charte des maires de novembre 1988, les parties impliquées justifiaient l'urgence d'un changement dans le mode de gouvernement de la CU par la nécessité de ne pas manquer le « rendez-vous » de la métropole lilloise avec l'Europe :

« La métropole lilloise est face à son avenir riche de promesses pour un million d'hommes et de femmes si nous savons agir ensemble pour la conduire au *rendez-vous* de l'Europe. Chacun a bien conscience que la réussite de cette ambition collective appelle un *effort exceptionnel de cohérence*, une dynamique nouvelle et la volonté clairement exprimée d'un véritable équilibre de la métropole. [...] La desserte de Lille par les TGV européens offre une *chance unique* à notre agglomération de s'affirmer comme métropole européenne. Face à cette échéance, les grandes villes de notre métropole régionale mesurent la *responsabilité particulière* qui leur revient dans le cadre de l'établissement public communautaire. Les enjeux, qu'il s'agisse des négociations du contrat plan avec les autres interlocuteurs publics ou, plus généralement de la capacité à affronter la compétition des autres métropoles françaises et européennes, appellent des réponses qui ne doivent plus attendre »⁹⁰.

Tout est fait dans ce préambule pour souligner le caractère historiquement exceptionnel de la situation à laquelle serait confronté le territoire de l'agglomération lilloise, qui justifierait une mobilisation exceptionnelle des acteurs politiques. La première déclaration de P. Mauroy en tant que président situe également le consensus par rapport à ce défi européen, qui impose selon lui aux élus un véritable « devoir de coopération » :

« Tout est clair pour ne pas tirer de notre coopération *naturelle* entre communes une signification politique que nous n'aurions pas voulu lui donner. Entre élus que le suffrage universel a désignés, nous avons le *devoir* de coopérer pour l'avenir de la métropole. Je ne sais pas si le destin frappe à notre porte, mais la CU apparaît bien placée au moment où se parachève la construction européenne. Je regarde tel article, on dit que c'est la deuxième ville en France, la mieux placée compte tenu de la construction européenne ; je regarde des statistiques, partout revient le nom de la CUDL. Le problème n'est pas de faire des discours mais de se mettre au travail. Personnellement je crois à ce destin. Et je suis persuadé qu'ici, sur ces bancs, beaucoup croient au destin de notre métropole. [...] Alors travaillons ensemble pour l'assumer ; voilà ce que je souhaite, avec le concours de tous, et dans un esprit qui ne gomme pas notre identité et notre diversité auxquelles nous tenons les uns les autres, mais en sachant que nous habitons tous sur une même portion du territoire, et que nous

industriels. Cette position lui donne l'occasion d'intervenir davantage sur la définition des projets à côté des maires, même si une concurrence existe ici également avec les activités de la SEM « ville renouvelée ».

⁸⁹ Expression du jargon professionnel des urbanistes pour décrire les zones d'urbanisme réglementaires d'un plan local d'urbanisme.

⁹⁰ Extraits de la charte des maires.

avons envie de travailler pour notre communauté, pour nos villes et notre région. Merci [*Vifs applaudissements*] »⁹¹.

Ainsi, il y aurait urgence à saisir l'opportunité de la construction européenne pour réussir la reconversion de l'agglomération lilloise en « métropole » tertiaire. A. Cacheux, adjoint au maire de Lille et vice-président de la CU, n'hésite pas à dramatiser également les enjeux de ce « tournant », lors du conseil de communauté du 21 décembre 1990, afin de justifier l'augmentation de la pression fiscale :

« Troisième remarque que je voudrais faire, c'est à propos des réticences, d'ailleurs fort légitimes, qu'éprouvent un certain nombre de collègues devant l'accroissement de la pression fiscale. Je crois que M. Roman a parfaitement posé le problème. L'alternative reste celle-ci : est-ce que, oui ou non, la décennie 1990 est une décennie semblable aux précédentes ? Et donc en tant qu'élus, nous devrions, en faisant sans doute un peu plus, continuer globalement le type d'action que nous avons menées et que je ne sous-estime pas. *Ou est-ce qu'il s'agit d'une période déterminante pour le devenir de notre agglomération et en particulier pour la volonté qui est la sienne d'atteindre le niveau européen ? A travers le choix qui a été fait, à l'évidence nous répondons oui. Oui, ce sera une période déterminante, tout simplement parce que cette agglomération va bénéficier comme jamais d'un certain nombre d'enjeux majeurs, je pense en particulier au TGV et au Tunnel sous la Manche. Oui, parce que manifestement, l'économie de cette Métropole se trouve à un tournant, une charnière* »⁹².

Le changement d'équipe dirigeante à la tête de la CU s'accompagne d'une invocation croissante de la « métropole » et de la « métropolisation » comme sources de légitimation des politiques communautaires. Si le projet de construction d'une « métropole internationale » et l'argument de la localisation privilégiée de l'agglomération lilloise « au cœur de l'Europe »⁹³ étaient présents dès le *Livre blanc* de mai 1969 – comme en témoigne l'illustration reproduite page suivante – ils bénéficient d'une visibilité sans précédent à partir de 1989, qui n'est pas seulement liée au contexte européen ou au succès de la thématique de l'internationalisation des villes (Vion 2002).

Tout se passe en effet comme si l'engouement inédit des dirigeants communautaires pour la rhétorique de la métropolisation s'expliquait d'abord par sa capacité à légitimer leurs compromis interpartisans et territoriaux au nom d'un intérêt supérieur qui les rendraient nécessaires. Les arrangements sur la répartition des ressources et des postes entre élus, qui constituent une transgression de la norme légitime de la compétition interpartisane, se muent ainsi en une sorte d'« union sacrée » pour faire accéder l'agglomération au rang convoité de « métropole européenne ».

Cet objectif flou de la métropolisation – dont les tenants et aboutissants sont rarement précisés⁹⁴ – est ainsi présenté comme la réponse à un processus de transformation économique et spatial inéluctable à l'heure de la concurrence entre villes européennes⁹⁵. Il fait également figure de promesse de renouveau pour un territoire en proie à la désindustrialisation⁹⁶. Cette rhétorique évoque ainsi celle de la mondialisation⁹⁷, partageant avec elle une sorte d'historicisme mais également

⁹¹ Extrait du compte rendu du conseil du 27/06/1989

⁹² Extrait du compte-rendu de séance.

⁹³ Cette expression fait florès dans les années 1990, et est abondamment accompagné de cartes destinées à convaincre de la centralité géographique de l'agglomération lilloise.

⁹⁴ Ce qui empêche d'y voir une « idéologie territoriale » qui jouerait le rôle de matrice des politiques publiques. *Contra* Taoufik Ben Mabrouck « L'idéologie de la métropolisation dans les politiques territoriales urbaines », communication au colloque « Les idéologies des politiques territoriales » Rennes, les 4 et 5 mars 2004.

⁹⁵ Les ouvrages de François Ascher (1995) ou de Pierre Veltz (1996) alimentent ce discours aux accents prophétiques sur la nécessité supposée pour les villes de s'arrimer à une nouvelle économie d'« archipel » pour reprendre le titre de l'ouvrage du second.

⁹⁶ Nous avons montré en première partie que la création de la CU à la fin des années 1960 avait donné lieu à des formes d'engouement assez comparables pour le projet de constitution d'une « métropole d'équilibre ».

⁹⁷ Nous renvoyons ici à la l'article de Neil Fligstein (1997) qui défend et argumente l'idée du caractère essentiellement rhétorique du procès de « mondialisation », qui doit d'abord être appréhendé du point de vue des transformations des acteurs qui s'en saisissent. Selon l'auteur, c'est d'abord les changements dans les modes de direction des firmes américaines et la place centrale nouvelle accordée à la « valeur actionnaire » qui explique les mutations de l'économie monde, et non l'internationalisation des échanges dont il montre bien l'inscription dans un temps historique beaucoup plus long.

d'apolitisme⁹⁸, dissimulant la contribution de certains acteurs à l'existence d'un processus auquel ils prétendent pourtant se soumettre, le faisant ainsi apparaître comme extérieur à eux.

Des universitaires locaux apportent une caution savante à cet objectif de métropolisation, en se prêtant au jeu de la prescription de recettes d'action aux élus. A peine arrivé au pouvoir, P. Mauroy commande ainsi un rapport au professeur Charles Gachelin, géographe à l'université de Lille 1, afin que celui-ci détermine des seuils et des conditions de métropolisation. Ce rapport, publié en 1992⁹⁹, apporte sans surprise de l'eau au moulin du régime de compromis interpartisan, puisqu'il fait notamment de l'existence de ce dernier l'une des 10 conditions nécessaires pour devenir une métropole¹⁰⁰.

Tout se passe en effet comme si l'engouement inédit des dirigeants communautaires pour la rhétorique de la métropolisation s'expliquait d'abord par sa capacité à légitimer leurs compromis interpartisans et territoriaux au nom d'un intérêt supérieur qui les rendraient nécessaires. Les arrangements sur la répartition des ressources et des postes entre élus, qui constituent une transgression de la norme légitime de la compétition interpartisane, se muent ainsi en une sorte d'« union sacrée » pour faire accéder l'agglomération au rang convoité de « métropole européenne ».

Cet objectif flou de la métropolisation – dont les tenants et aboutissants sont rarement précisés¹⁰¹ – est ainsi présenté comme la réponse à un processus de transformation économique et spatial inéluctable à l'heure de la concurrence entre villes européennes¹⁰². Il fait également figure de promesse de renouveau pour un territoire en proie à la désindustrialisation¹⁰³. Cette rhétorique évoque ainsi celle de la mondialisation¹⁰⁴, partageant avec elle une sorte d'historicisme mais également d'apolitisme¹⁰⁵, dissimulant la contribution de certains acteurs à l'existence d'un processus auquel ils prétendent pourtant se soumettre, le faisant ainsi apparaître comme extérieur à eux.

⁹⁸ Comme le souligne Patrick Le Galès (2003 : 294) : « Toute la symbolique de la concurrence tend à promouvoir cette figure de la ville-acteur, de l'entrepreneur avec une vision unifiée du *leadership*, des conflits sociaux euphémisés, voire ignorés, les contradictions mises de côté, les enjeux sociaux subordonnés à des logiques de mobilisation au nom d'un intérêt général formulé en terme de concurrence économique. *Cette logique peut avoir pour effet de légitimer les formes de l'action publique pragmatique, soi-disant apolitique*, privilégiant les partenariats public-privé et des réseaux d'élites économiques et politiques ».

⁹⁹ Charles Gachelin, *Métropolisation, dynamiques de métropolisation. Hypothèses pour la métropole lilloise*, Agence de développement et d'urbanisme de Lille, 1992.

¹⁰⁰ Ce document établit une « table des 10 commandements » (*sic*) qui recense pêle-mêle : (1) les effets de seuil quantitatifs pour les populations et qualitatifs pour les équipements, (2) le choix de l'investissement haut de gamme, (3) une nouvelle image urbaine, (4) l'accessibilité, (5) la mise en place d'une nouvelle structure spatiale, (6) la capacité à gérer le grand événementiel, (7) l'existence d'un consensus et l'émergence d'un pouvoir métropolitain, (8) la fonction internationale, (9) les dynamiques induites par les partenariats public-privé et l'implication de l'Université dans le développement, et enfin (10) la gestion de la métropolisation par une réflexion sur des schémas évolutifs.

¹⁰¹ Ce qui empêche d'y voir une « idéologie territoriale » qui jouerait le rôle de matrice des politiques publiques. *Contra* Taoufik Ben Mabrouck « L'idéologie de la métropolisation dans les politiques territoriales urbaines », communication au colloque « Les idéologies des politiques territoriales » Rennes, les 4 et 5 mars 2004.

¹⁰² Les ouvrages de François Ascher (1995) ou de Pierre Veltz (1996) alimentent ce discours aux accents prophétiques sur la nécessité supposée pour les villes de s'arrimer à une nouvelle économie d'« archipel » pour reprendre le titre de l'ouvrage du second.

¹⁰³ Nous avons montré en première partie que la création de la CU à la fin des années 1960 avait donné lieu à des formes d'engouement assez comparables pour le projet de constitution d'une « métropole d'équilibre ».

¹⁰⁴ Nous renvoyons ici à la l'article de Neil Fligstein (1997) qui défend et argumente l'idée du caractère essentiellement rhétorique du procès de « mondialisation », qui doit d'abord être appréhendé du point de vue des transformations des acteurs qui s'en saisissent. Selon l'auteur, c'est d'abord les changements dans les modes de direction des firmes américaines et la place centrale nouvelle accordée à la « valeur actionnaire » qui explique les mutations de l'économie monde, et non l'internationalisation des échanges dont il montre bien l'inscription dans un temps historique beaucoup plus long.

¹⁰⁵ Comme le souligne Patrick Le Galès (2003 : 294) : « Toute la symbolique de la concurrence tend à promouvoir cette figure de la ville-acteur, de l'entrepreneur avec une vision unifiée du *leadership*, des conflits sociaux euphémisés, voire ignorés, les contradictions mises de côté, les enjeux sociaux subordonnés à des logiques de mobilisation au nom d'un intérêt général formulé en terme de concurrence économique. *Cette logique peut avoir pour effet de légitimer les formes de l'action publique pragmatique, soi-disant apolitique*, privilégiant les partenariats public-privé et des réseaux d'élites économiques et politiques ».

En 1969, la métropole lilloise était déjà « au cœur de l'Europe »...



Source : Agence d'urbanisme de la métropole du Nord, *Livre blanc : construire une métropole*, 1969, p. 26.

Page d'accueil du site internet de la CUDL en 2002



Des universitaires locaux apportent une caution savante à cet objectif de métropolisation, en se prêtant au jeu de la prescription de recettes d'action aux élus. A peine arrivé au pouvoir, P. Mauroy commande ainsi un rapport au professeur Charles Gachelin, géographe à l'université de Lille 1, afin que celui-ci détermine des seuils et des conditions de métropolisation. Ce rapport, publié en 1992¹⁰⁶, apporte sans surprise de l'eau au moulin du régime de compromis interpartisan, puisqu'il fait notamment de l'existence de ce dernier l'une des 10 conditions nécessaires pour devenir une métropole¹⁰⁷.

On notera que la justification experte intervient *a posteriori*, une fois le compromis entre acteurs déjà scellé. Ainsi, ce n'est pas l'objectif de métropolisation qui crée le consensus – comme nous l'avons montré précédemment – mais bien l'inverse. On pourrait dire, pour reprendre les catégories de Burns (1978) que les acteurs politiques communautaires trouvent dans la rhétorique de métropolisation un vecteur de légitimation transformationnelle – c'est-à-dire fondé sur un projet d'action politique partagé – d'un *leadership* de type transactionnel – c'est-à-dire fondé sur la négociation pragmatique de la répartition des ressources entre ceux qui le soutiennent.

Cette recherche de légitimité et cette mise en scène du consensus font partie des originalités du régime de coalition qui voit le jour en 1989 par rapport à la situation de plus grande confidentialité qui prévalait sous A. Notebart. L'augmentation sensible du budget de communication à partir de cette date accompagne ce changement. Très faible jusqu'alors¹⁰⁸, il atteint 7 millions de francs en 1992. Comme le précise la responsable de la communication à l'époque, la transfiguration des compromis municipaux en consensus sur la métropolisation fait partie des premières missions assignées à son service :

« Il fallait *magnifier et sublimer* un peu “la boîte à outils”. Les sept projets mis en avant lors de la campagne de communication étaient ceux validés dans la charte des grands maires. C'était la base. Ça créait du consensus¹⁰⁹ ».

Outre sa fonction légitimante, il semble que la rhétorique de métropolisation contribue également à partir de cette période au travail d'enrôlement des élus – notamment des petites communes – au nouveau régime politique, en distribuant des profits symboliques liés à la participation à une « grande œuvre » commune¹¹⁰.

Il faut souligner que cette rhétorique de la métropolisation tire une grande partie de son succès du flou qui entoure ses implications pour l'action publique et en raison de la pluralité d'objectifs et d'intérêts contradictoires qui peuvent s'y loger. Loin de constituer un référentiel d'action publique ou une matrice cognitive, impliquant des normes, des valeurs ou des images partagées (Muller 1990), le discours sur la métropolisation ferait ainsi plutôt figure d'« idéologie molle » (Jobert 1992), suffisamment imprécise dans son contenu pour être appropriée par des acteurs aux finalités et aux intérêts multiples (Bué, Desage, Matejko 2003). C'est donc sa plasticité et son ambiguïté même qui assurent son succès nominal. Les hésitations du chef de file de la droite communautaire quand il évoque l'« ambition commune » de la métropolisation en entretien en disent autant que ses mots :

« [C. Decocq s'interroge à haute voix sans que la question à laquelle il répond lui ait été posée] Alors ce consensus, une fois qu'on l'a caractérisé, quel en est le fondement et puis ensuite la circonstance ? Le fondement, c'est une vision commune... euh, un horizon commun ou une ambition commune. C'est un projet partagé. Quel est le projet partagé ici ? Euh, la CU, c'est important parce que... moi j'ai posé le problème à mon groupe dès mes premières années de présidence pour avoir une orientation. C'est à dire “Est-ce que la CU est un outil technique, un syndicat intercommunal ou quelque chose de différent, c'est-à-dire un outil de

¹⁰⁶ Charles Gachelin, *Métropolisation, dynamiques de métropolisation. Hypothèses pour la métropole lilloise*, Agence de développement et d'urbanisme de Lille, 1992.

¹⁰⁷ Ce document établit une « table des 10 commandements » (*sic*) qui recense pêle-mêle : (1) les effets de seuil quantitatifs pour les populations et qualitatifs pour les équipements, (2) le choix de l'investissement haut de gamme, (3) une nouvelle image urbaine, (4) l'accessibilité, (5) la mise en place d'une nouvelle structure spatiale, (6) la capacité à gérer le grand événementiel, (7) l'existence d'un consensus et l'émergence d'un pouvoir métropolitain, (8) la fonction internationale, (9) les dynamiques induites par les partenariats public-privé et l'implication de l'Université dans le développement, et enfin (10) la gestion de la métropolisation par une réflexion sur des schémas évolutifs.

¹⁰⁸ Il se réduit pour ainsi dire à la publication d'un bilan de mandat communautaire tous les quatre, cinq ans et à la diffusion de documents d'information lors du chantier du métro.

¹⁰⁹ Entretien n°77.

¹¹⁰ Nous reviendrons sur ce point et sur ses effets sur l'investissement intercommunal de ces élus dans notre dernier chapitre.

ce qu'on a appelé la métropolisation et est-ce que vous voulez la métropolisation ?" A partir de là, à partir du moment où j'ai eu une réponse positive, on partage avec les socialistes la vision commune de cette CU, outil de métropolisation. Ça paraît très conceptuel, mais... euh... ça a un souffle ! Quelque part, ça va justifier les prises de compétences nouvelles, ça va justifier toute l'ambition »¹¹¹.

L'incantation à la métropolisation se diffuse d'ailleurs bien au-delà du champ politico-administratif¹¹², notamment parmi une frange du patronat local qui y trouve une occasion de renforcer ses liens avec les élites politiques locales, comme l'a montré Laurent Matejko (2001).

La métropolisation s'apparente donc à ce qu'avec Jérôme Godard (Desage et Godard 2005) nous avons qualifié de « mythe d'action publique »¹¹³, pour caractériser certains *leitmotive* consensuels (l'internationalisation, le développement local ou durable, la participation des habitants, la mixité sociale...), qui semblent recouvrir une multitude d'intentions et d'actions contradictoires. Ces croyances non contestées – parce que reposant souvent sur des présupposés invérifiables et infalsifiables – contribuent paradoxalement à réenchanter l'action publique locale en entretenant vaille que vaille l'une des dimensions fondamentales de l'*illusio*¹¹⁴ des acteurs politiques, à savoir leur capacité putative à changer l'ordre des choses. L'engouement des conseillers communautaires pour la métropolisation et ses promesses eschatologiques semble dès lors d'autant plus fort que fut limitée leur capacité à enrayer les difficultés économiques et sociales du territoire depuis une trentaine d'années.

Aussi, cet objectif de la métropolisation ne trouve presque aucun détracteur. D'abord parce qu'il légitime en grande partie la transgression du principe de compétition partisane au sein de la CU, mais également parce que l' élu qui s'y essaierait s'exposerait à l'accusation de jouer les oiseaux de mauvaise augure et de trahir son camp dans un contexte de concurrence entre villes européennes qui imposerait de taire ses clivages et de faire front commun¹¹⁵. Dans l'ensemble des comptes-rendus du conseil que nous avons dépouillés, nous ne sommes parvenus à trouver qu'une seule critique explicite de cette rhétorique. Elle émane d'un élu communiste, lors du conseil du 7 février 1997, et mérite d'être citée tant elle fait figure d'exception :

« On nous dit que faire une métropole, pour tenir dans une compétition internationale destructrice, c'est indispensable... Et pas un mot, dans ce projet, d'où on en est [*sic*] des autres métropoles qui nous font concurrence, d'où on en est de cette situation internationale qui nous menace et de tout ce qui dicterait nos décisions. On voit bien que c'est de la propagande ! »

En entretien, le maire (GADEC) d'une commune moyenne nous confia également ses doutes quant à la consistance de ce discours, ironisant sur la comparaison réalisée en permanence par P. Mauroy entre la métropole lilloise et d'autres grandes agglomérations d'Europe (Barcelone, Milan)

¹¹¹ Entretien n°34.

¹¹² Pour ne citer que quelques exemples de cette diffusion nominale : La CCI de Lille-Roubaix-Tourcoing devient CCI Lille Métropole en 1997, le journal *La Voix du Nord* crée au début des années 1990 une rubrique quotidienne « Lille-Métropole », le Lille Olympique Sporting Club, club de football lillois devient le Lille Métropole Olympique Sporting Club à la fin des années 90. On pourrait multiplier à l'envi les exemples de « métropolisation nominale », qui touchent entreprises, offices HLM ou administrations locales.

¹¹³ Nous inspirant notamment du sens que P. Veyne (1992 [1983]) a donné à ce régime de croyance, qui selon lui ne devait pas être cantonné à l'antiquité grecque.

¹¹⁴ Nous reprenons ce terme dans le sens que lui donne Pierre Bourdieu (1997 : 122-123) dans sa théorie des champs : « L'*illusio* comme adhésion immédiate à la nécessité d'un champ a d'autant moins de chances d'apparaître à la conscience qu'elle est mise en quelque sorte à l'abri de la discussion : au titre de croyance fondamentale dans la valeur des enjeux de la discussion et dans les présupposés inscrits dans le fait même de discuter, elle est la condition indiscutée de la discussion. Pour entreprendre de discuter des arguments, il faut croire qu'ils méritent la discussion, et croire, en tout cas, aux mérites de la discussion. L'*illusio* n'est pas de l'ordre des principes explicites, des thèses que l'on pose et que l'on défend, mais de l'action, de la routine, des choses que l'on fait, et que l'on fait parce qu'elles se font et que l'on a toujours fait ainsi. Tous ceux qui sont engagés dans le champ, tenants de l'orthodoxie ou de l'hétérodoxie, ont en commun l'adhésion tacite à la même *doxa* qui rend possible leur concurrence et lui assigne sa limite (l'hérétique reste un croyant qui prêche un retour à des formes de croyances plus pures) : elle interdit de fait la mise en question des principes de la croyance, qui menacerait l'existence même du champ ».

¹¹⁵ Lors du conseil du 21 décembre 1990, P. Mauroy assimile ainsi à un « crime » le fait de ne pas participer à cet élan de la métropolisation : « Le Nord Pas-de-Calais ayant subi ce qu'il a subi sur le plan industriel, qu'il y ait quand même un endroit où on a l'impression d'être poussé par des vents favorables ! Je pense que nous commettrions une sorte de crime, à l'égard de notre Région et de notre métropole, que de ne pas en profiter pour aller plus haut et plus loin ».

au rang desquelles elle devrait se hisser. Ce n'est probablement pas un hasard si ces deux sceptiques sont aussi des élus faiblement intégrés au jeu communautaire¹¹⁶.

B. La production configurationnelle du charisme : comment Pierre Mauroy devint « l'homme du consensus »

« Le dialogue des savants sur le devenir des collectivités n'enseigne ni le scepticisme ni l'irrespect, mais il interdit de diviniser les choses temporelles, il ramène sur la terre ceux des hommes ou des régimes qu'on élève au dessus du sort commun ».

Raymond Aron, Préface de Max Weber, *Le savant et le politique* (1959 : 22).

« Quand vous voyez P. Mauroy présider la CU, vous avez du mal à vous souvenir du Premier ministre d'union de la gauche ! ».

B. Roman (vice-président socialiste), Entretien n°13.

S'il est un propos que nous avons fréquemment entendu lors de nos entretiens, c'est bien celui du rôle prêté à P. Mauroy dans la construction et l'entretien du régime de consensus. A tel point que fonctionnaires et élus sont nombreux à affirmer que ce dernier ne résisterait pas à un changement de président. Daniel Percheron, président socialiste du conseil régional Nord-Pas-de-Calais en fait même l'un de ses arguments contre la limitation du cumul des mandats dans le temps, au moment de la préparation du congrès du parti socialiste de Dijon. Il avance ainsi dans l'édition de *La Voix du Nord* du 30 mars 2003 : « Si P. Mauroy s'était retiré, la CU serait passée à droite ! ».

Selon plusieurs acteurs rencontrés, l'attitude de celui-ci (sa bonhomie, ses capacités d'écoute, son respect des communes¹¹⁷) serait déterminante pour expliquer la singularité de la gestion politique intercommunale et la collaboration entre formations partisans qui y prévaut. Ainsi, ce vice-président des Verts fait de P. Mauroy la « clef de voûte » du consensus :

« Dans cette institution, beaucoup de choses se négocient en amont, pour arriver aux décisions les plus consensuelles possibles. La deuxième caractéristique structurelle, c'est que P. Mauroy joue le rôle d'assembleur. Le système tient sur sa capacité personnelle et politique. Et sur ses talents de visionnaire aussi. Il fait fonctionner un système où tout le monde est minoritaire et dont il est la clef de voûte »¹¹⁸.

Dans cette approche hagiographique du consensus communautaire, le président est décrit comme un « visionnaire », qui aurait perçu précocement l'enjeu de la métropolisation et serait parvenu à fédérer les autres acteurs politiques autour de ce projet d'intérêt commun. L'ouvrage auto-produit *La métropole rassemblée* (1998 : 183) verse sans surprise dans cette célébration de la prescience présidentielle :

« P. Mauroy a eu raison. Raison de miser sur l'Europe. Pour la Métropole, il a eu raison de faire le choix de l'Europe. Toute l'histoire ultérieure de l'agglomération découle de cette orientation. De ce choix passionné et raisonné. Devenu président de la CU, le maire de Lille peut marquer davantage encore, à partir de 1989, sa volonté de faire accéder la métropole à un rang européen ».

De façon plus surprenante, cette présentation hagiographique du rôle de P. Mauroy est alimentée par certains écrits d'universitaires multi-positionnés comme Jean-François Stevens (2003 : 45), maître de conférence en économie à l'université de Lille 1 et « expert » auprès du comité grand Lille :

« Le basculement de cette logique de conversion en une dynamique de développement, sous la formulation contemporaine de la métropolisation, se situe au milieu des années 1980 avec la signature, en mairie de Lille, du traité franco-britannique sur la réalisation du Tunnel sous la Manche. Ce traité résulte d'une vision de P. Mauroy [...] qui ne pouvait se satisfaire de la fermeture des puits de mines. Cette vision se renforce avec la perspective de la réalisation du TGV Nord-Européen et celle du marché unique de 1993 ».

¹¹⁶ Le premier est simple conseiller communautaire, délégué d'une grande ville, le second continue d'exercer sa profession de médecin et ne cache pas son faible investissement intercommunal en entretien.

¹¹⁷ Pour citer pêle-mêle quelques propriétés souvent mentionnées en entretien.

¹¹⁸ Extrait de l'entretien n°15.

Cette interprétation du consensus, qui insiste sur la variable personnelle « P. Mauroy », est d'autant plus fréquemment avancée qu'elle permet aux acteurs de faire l'économie d'une analyse plus structurelle des motifs de cette gestion collégiale. Elle fournit une explication *ad hoc* du consensus – le charisme de rassemblement de P. Mauroy –, compatible avec la non remise en cause explicite de la norme de compétition partisane, pourtant remise en cause en pratique¹¹⁹.

Nous voudrions revenir dans cette section sur les conditions dans lesquelles s'est déroulée l'arrivée à la tête de la CU de P. Mauroy et sur le processus *d'attestation charismatique* – pour reprendre l'expression de Max Weber – qui le construit progressivement comme l'« homme-clef du consensus ». A l'instar de ce qu'avance Brigitte Gaïti (1998 : 19) à propos de de Gaulle, nous voudrions montrer que P. Mauroy devient

« l'homme de la situation, à condition de renverser le point de vue qui sous-tend la formule : il n'est l'homme de la situation que dans la mesure où c'est aussi la situation qui le fait ».

Son charisme consensuel ne doit donc pas être appréhendé comme la manifestation de propriétés individuelles intrinsèques ou de traits de caractère naturalisés, mais comme le résultat de la reconnaissance/attribution par les « adeptes » d'une capacité à représenter et à incarner un certain nombre de leurs attentes, dans une configuration institutionnelle donnée¹²⁰. Comme l'exprime Delphine Dulong à propos de la position prééminente du chef de l'État dans le régime présidentiel de la V^e République (1997 : 288), c'est en décentrant quelque peu le regard qu'on perçoit ce(ux) qui la rend(ent) possible :

« Pour comprendre comment se définit la position présidentielle, ce ne sont plus les faits et gestes du chef de l'État qu'il faut mettre au centre de l'analyse. Il s'agit d'opérer un déplacement du regard vers la façon dont un certain nombre d'acteurs construisent le rôle présidentiel pour construire leur propre position dans l'espace public. En d'autres termes, comme nous y avait invité N. Elias, il ne s'agit plus seulement d'analyser le président en tant qu'acteur mais en tant qu'objet, et en même temps produit, des luttes qui structurent l'espace public dans lequel ce rôle se définit ».

Dans le cas de P. Mauroy, nous montrerons que la configuration institutionnelle construit une forme de charisme assez atypique¹²¹, attachée à sa capacité de médiation et de négociation plus que de décision ou d'arbitrage.

Dès son entrée en fonction, tout se passe comme si P. Mauroy s'efforçait de se démarquer de son prédécesseur, afin de se mettre au diapason de la nouvelle configuration intercommunale

¹¹⁹ Son directeur de cabinet avance ainsi dans ce sens en entretien « Si P. Mauroy décrétait son départ en cours de mandat, cela créerait une grande incertitude. Aujourd'hui, le coefficient personnel de P. Mauroy joue à plein. *Chacun s'y réfère, y compris pour justifier des choix qui apparaîtraient contre-nature à droite. Il est facile de l'installer sur un piédestal.* S'il avait 60 ou 65 ans, les choses se présenteraient différemment [...] M.-Philippe Daubresse dit : "Notre accord nous l'avons avec P. Mauroy et avec personne d'autre" ». Entretien n°86.

¹²⁰ Nous adoptons ici une définition sociologique du « charisme » qui s'inspire de celle de Max Weber (1971 [1956] : 320-321) : « Nous appellerons charisme la qualité extraordinaire [...] d'un personnage qui est, pour ainsi dire, doué de forces ou de caractères surnaturels ou surhumains ou, tout du moins en dehors de la vie quotidienne, inaccessibles au commun des mortels [...]. Bien entendu, conceptuellement, *il est tout à fait indifférent de savoir comment la qualité en question devrait être jugée correctement sur le plan « objectif », d'un point de vue éthique, esthétique ou autre, ce qui importe seulement, c'est de savoir comment la considèrent effectivement ceux qui sont dominés charismatiquement, les adeptes* ». Sur l'attestation sociale du charisme en tant qu'effet relativement autonome par rapport à l'activité tactique du leader charismatique et produit des conjonctures voir également Michel Dobry (1986 : 227-237) :

¹²¹ Bien que, comme le souligne Frédéric Sawicki (2003 : 86), on peut se demander si elle n'est pas en voie de diffusion au niveau local : « Au-delà des proclamations, les élus locaux tendent de plus en plus à se comporter comme des médiateurs plutôt que comme des arbitres, ce qui les conduit à systématiquement *privilegier des stratégies consensuelles* comme l'indiquent les nombreux votes de consensus qui caractérisent les assemblées locales. Comprendre comment se construit l'espace politique local, c'est-à-dire les positions et les rôles respectifs des différents acteurs, exige peut-être dès lors moins de se demander qui gouverne que, à la manière d'Elias, de se demander comment les échanges et les transactions mutuelles entre acteur stabilisent le jeu des positions. *Dans cette perspective, on peut se demander si le bon leader aujourd'hui, c'est-à-dire celui à qui, au moins symboliquement on reconnaît le droit de parler au nom d'un territoire ou d'une institution, n'est pas de plus en plus celui qui en pratique, a de moins en moins les qualités fantasmées du leader démocratique, celui que Burns appelle le leader "transformationnel"....*, ce qui n'exclut pas que, ponctuellement, des configurations particulières, créant des attentes spécifiques dans certains groupes, produisent des conjonctures charismatiques ».

municipaliste et multipolaire. La posture qu'il adopte n'est pas sans rappeler celle des chefs Guayaki observés par Pierre Clastres, soumis à un devoir de parole, mais d'une parole sans portée et sans écho, dont le pouvoir performatif se trouve dès lors comme désamorcé.

Nous nous interrogerons pour finir sur la contribution personnelle de P. Mauroy à la construction de ce régime politique collégial. Si l'importance de celle-ci doit être largement relativisée – dans la mesure où sa position est le produit de la configuration politique plus qu'elle ne la produit – nous envisagerons les raisons pour lesquelles l'ancien Premier ministre se fondit à ce point dans son nouveau rôle politique consensuel qu'il finit par l'incarner aux yeux des autres acteurs et observateurs¹²².

1. La succession d'Arthur Notebart et la construction d'un rôle politique iconoclaste

« Lorsqu'une fonction politique s'est enracinée, ceux qui l'incarnent se réfèrent au modèle forgé par les prédécesseurs, qu'ils les imitent, *en prennent le contre-pied*, ou établissent des combinaisons ».

Florence Haegel (1994 : 17)

Si de nombreux travaux récents ont insisté sur l'institutionnalisation des rôles¹²³ en politique, et sur les phénomènes de transmission et d'héritage caractéristiques des phases de succession, les processus d'abandon voire de subversion délibérée¹²⁴ des répertoires de rôles disponibles restent moins étudiés, probablement aussi parce que moins fréquents.

C'est pourtant bien ce qui semble se produire à l'occasion de l'élection de P. Mauroy à la présidence de la CU, celui-ci ayant été élu pour prendre « le contre-pied » de son prédécesseur. Il faut préciser immédiatement qu'en rompant avec la posture d'autorité centralisée de son prédécesseur, le nouveau président renoue en quelque sorte avec un répertoire que celui-ci avait abandonné au gré de son affirmation, celui du président magnanime et respectueux des volontés des maires¹²⁵. Derrière l'apparence du changement et de l'innovation, tout se passe donc comme si P. Mauroy exhumait le rôle originel de président légitime, en l'habitant et en le formalisant cependant davantage qu'aucun autre avant lui. Nous voudrions convaincre ici que s'il endosse ce rôle, ce n'est pas tant en raison d'un tropisme qui l'y inclinerait spontanément, mais, bien davantage, parce que la configuration municipaliste et oligarchique qui le prescrit se trouve en quelque sorte réactivée par la mobilisation des élus lors de l'élaboration de la charte des maires¹²⁶.

A peine élu président, P. Mauroy ne ménage pas sa peine pour « montrer sa différence »¹²⁷, en adoptant notamment une attitude courtoise¹²⁸ qui contraste singulièrement avec les éclats de voix et les

¹²² Très récemment encore, dans un dossier consacré à Lille métropole, un journaliste de *La lettre du cadre territorial* (15 juin 2005, n°298, p. 43) écrit : « A Lille-Métropole, le consensus est plus qu'une obligation politique. C'est un mode de gouvernement incarné par P. Mauroy ».

¹²³ Sur des objets très différents, le Président de la République pour les premiers, le rôle de maire de Roubaix pour le second, on peut citer notamment les travaux de B. Lacroix et J. Lagroye (1992) et de R. Lefebvre (1997). F. Sawicki, B. François et J. Lagroye (2002 : 141) résumant cette analyse en terme de « prise de rôle » quand ils écrivent : « L'entrée dans une institution est par conséquent une prise de rôle, c'est-à-dire d'abord l'acquisition de savoir-faire ou "savoirs pratiques", permettant à l'individu d'accomplir correctement ses tâches et d'identifier les différents rôles auxquels il a affaire dans son activité habituelle. Les connaissances dont le membre d'une institution a besoin pour agir sont en fait d'une grande complexité. [...] On peut avancer, dans ces conditions, que la prise d'un rôle institutionnel est le processus par lequel un individu assimile l'ensemble des pratiques qui lui confèrent une forme de compétence en acte ».

¹²⁴ On notera cependant le mémoire pour le DEA en science politique de Jérôme Van Praet (2000) sur l'accès à la présidence de la région Nord-Pas-de-Calais de l'élue écologiste Marie-Christine Blandin, en 1992.

¹²⁵ Voir le chapitre 5.

¹²⁶ Nous renvoyons à notre partie précédente pour une réflexion sur la mobilisation des maires comme condition sine qua non d'entretien de l'ordre institutionnel municipaliste.

¹²⁷ Pour reprendre l'expression utilisée en entretien par un ancien vice-président devenu ensuite secrétaire administratif du groupe GADEC « – *Que pensez-vous du livre Lille métropole rassemblée ?* – C'est Mauroy qui a écrit cela. [...] Il a fait ce bouquin pour montrer la différence qu'il y avait entre lui et Notebart, et pour dire que lui, il voulait une grande métropole » (extrait de l'entretien n°7).

¹²⁸ Il prend par exemple l'habitude de remercier systématiquement les conseillers communautaires à la fin de leurs interventions, mêmes critiques.

coups de colères d'A. Notebart. Lucien Demonchaux, alors président du groupe des petites communes, se souvient d'ailleurs en tout premier lieu du changement d'ambiance qui accompagna son arrivée à la tête de la CU :

« Avec l'arrivée de P. Mauroy à la présidence, le climat a changé du tout au tout. On peut émettre des réserves ou même manifester une opposition, il en tient compte. On discute et finalement on s'entend. Il a compris, lui, que la CU est un établissement public au second degré, chargé de la gestion d'affaires qui peuvent se régler indépendamment des options politiques » (La métropole rassemblée 1998 : 210-211).

Les propos d'A. Diligent, maire de Roubaix en 1989, vont dans le même sens, même s'ils sont emplis d'une certaine circonspection, liée à la critique que développera ensuite cet élu sur l'insuffisance des politiques communautaires en direction de sa ville¹²⁹ :

« – [...] Quand il est arrivé à la présidence, très très habilement, P. Mauroy a joué le grand rassembleur, le grand libéral, le grand démocrate...

– *Vous dites "jouer", on perçoit un aspect stratégique dans vos propos...*

– C'est peut-être un peu des deux quoi. Son tempérament aussi. Il se fâche rarement, quand il se fâche, c'est clair. Je ne connais pas le fond des rêves et des cœurs. Je n'en sais rien. Je sais que personnellement il ne m'a jamais fait de mal, il a toujours été aimable avec moi sur le plan personnel ».

P. Mauroy se montre prodigue en témoignages de sympathie à l'adresse des conseillers communautaires, comme lors de ce conseil de CU du 21 décembre 1990 :

« Je voudrais vous dire très simplement que je prends le plus vif plaisir, croyez-le, à travailler à la CU. Pas seulement parce qu'on a l'impression que collectivement, nous arrivons à faire quelque chose, et nous ferons quelque chose, mais parce que je crois que *le type de relations humaines que nous avons établies les uns et les autres a permis que dans une très grande sérénité et dans une grande diversité, nous nous respections entièrement*, nous puissions au moins travailler, pour permettre à cette métropole de devenir celle de notre ambition collective ».

Il prend également l'habitude d'associer l'ensemble des conseillers aux réalisations communautaires, ne manquant jamais de les féliciter de leur « état d'esprit ». Ses propos prennent un tour de plus en plus souvent œcuménique, comme lors de ce conseil du 26 juin 1992, largement consacré à la mise en place d'une nouvelle politique des déchets :

« Si on doit saluer le fond, qui est fait de modernité, de beaucoup d'imagination et d'une certaine audace, je crois que les uns et les autres ont aussi beaucoup apprécié la forme, c'est-à-dire un esprit de dialogue et un esprit de compromis pour aboutir à des solutions qui rassemblent tout le monde. Beaucoup y ont participé, beaucoup ont payé de leur personne, beaucoup ont apporté des transformations notables à ce qu'était leur raisonnement initial et je voudrais les en remercier tout particulièrement. Je vous remercie M. Deffontaine [vice-président socialiste chargé des déchets] parce que vous avez mené cela avec cet esprit de conciliation qui était indispensable et qui nous permet d'augurer un vote unanime.

La communauté s'était empêtrée dans le tumultus¹³⁰, elle avait rencontré beaucoup de difficultés. C'est une nouvelle politique audacieuse, moderne qui est maintenant lancée avec un état d'esprit qui est en train de se généraliser dans la CU et qui est excellent ! ».

Ce changement de posture s'accompagne de mesures symboliques, comme la modification lors du conseil du 15 septembre 1989 de l'article 12 du règlement intérieur, qui encadrait la prise de parole en séance publique¹³¹ :

« P. Mauroy : [...] "Nul ne peut prendre la parole sans l'avoir au préalable demandée. Elle est donnée dans l'ordre des inscriptions". On ajoute : "Lorsqu'il s'agit de répondre à une question soulevée par le Président, par le rapporteur, par un conseiller ou lorsqu'il s'agit de formuler un rappel au règlement, la parole ne peut être refusée" »¹³².

Si cette suppression ne suffit pas à libérer l'expression des conseillers – dans la mesure où les prises de positions sont largement balisées par ce qui se produit en amont du conseil¹³³ –, pour le moins met-elle symboliquement en scène la *glasnost* communautaire. Le ton courtois des interventions de P. Mauroy, sa propension à saluer le travail des uns et des autres, à remercier publiquement les élus

¹²⁹ Qu'il exprime notamment au travers d'une lettre ouverte à P. Mauroy (1995) dont nous aurons l'occasion de reparler plus loin dans ce chapitre.

¹³⁰ Cf. *supra* sur ce projet de décharge avorté d'A. Notebart.

¹³¹ Sur l'introduction de cet article, voir *supra*.

¹³² Extrait du compte-rendu du conseil.

¹³³ Nous développerons ces aspects dans notre prochain chapitre.

de son parti comme des autres formations sont autant de « rites consensuels¹³⁴ » qui tranchent singulièrement avec les dernières années de la présidence Notebart.

2. Le syndrome du chef Guayaki ou le devoir de parler pour ne rien dire

Plus significativement encore, c'est le style même de la parole publique présidentielle qui semble s'ajuster aux nouvelles contraintes configurationnelles.

Dès les premiers mois, P. Mauroy prend l'habitude de débiter le conseil – une fois l'appel des conseillers terminé – par un « carnet¹³⁵ », dans lequel il salue aussi bien les promotions ou les décorations accordées aux élus, que leur élection à des mandats nationaux, ou des événements familiaux comme les mariages de leurs enfants ou les naissances. Ces annonces sont entrecoupées par les applaudissements de l'assemblée. S'ensuit une longue séquence – elle peut durer une heure – réservée aux « communications du président », sans débats ni votes. A cette occasion, celui-ci peut être amené à commenter l'actualité internationale (11 septembre, inondations en Algérie,...) ou les débats nationaux en cours sur l'intercommunalité ou la décentralisation¹³⁶, à évoquer la coopération internationale de la métropole, notamment transfrontalière¹³⁷, et ses activités de représentation, ou encore à annoncer la tenue de « grands événements » soutenus par la CU (concert de Luciano Pavarotti, championnat du monde d'athlétisme Handisport...). C'est aussi l'occasion pour lui de rappeler ou de faire un point sur l'« agenda » et les grandes échéances communautaires (schéma directeur, élaboration d'un programme communautaire, modernisation des services...). Le propre de ces communications tient à leur niveau important de généralité, à la faiblesse de leur inscription partisane¹³⁸ et à l'absence de décisions qui en résulte. Elle sont souvent prononcées dans un contexte de faible attention ou de relative indifférence de la majorité des conseillers communautaires, qui en profitent pour lire les délibérations à venir ou vaquer à d'autres occupations (lecture du journal ou de revues de presse, apartés, navigation internet à partir de 2000 et l'attribution d'un ordinateur portable aux élus).

C'est seulement une fois ces deux séquences terminées que l'examen des délibérations proprement dit commence. Force est de constater que P. Mauroy adopte alors une position beaucoup plus discrète, laissant ses vice-présidents et les présidents de groupe à la manœuvre, et ne montant au créneau pour justifier certains choix que quand des contestations se font entendre.

A l'omniprésence d'A. Notebart et à son implication dans les dossiers, qui conduisaient celui-ci à présenter et à défendre la plupart des délibérations jusque dans le détail, succède une posture beaucoup plus distanciée de P. Mauroy. Si le président est parfois conduit à prendre position, il évite soigneusement de « descendre » dans l'arène ou d'user d'arguments d'autorité¹³⁹. Ses interventions appellent le plus souvent au bon sens, invoquent les exigences de la métropolisation ou l'état d'esprit communautaire, non sans craindre pour cela d'user d'une certaine emphase. Les mots de Pierre Clastres (1974 : 135-136) au sujet de la limite inhérente à la parole du chef Guayaki semblent s'appliquer assez bien au président Mauroy : « Un ordre : voilà bien ce que le chef ne saurait donner ».

Ainsi, en séance publique ou lors des réunions du bureau, le président parle beaucoup mais n'arbitre et ne décide presque jamais¹⁴⁰. Si l'analogie entre P. Mauroy et le chef des indiens Guayaki a

¹³⁴ Pour reprendre l'expression de Marc Abélès (1997 : 251).

¹³⁵ C'est le terme utilisé par les acteurs pour nommer cette séquence dans l'ordre du jour.

¹³⁶ Où à l'unisson avec les autres élus, il intervient pour réclamer plus de décentralisation ou de moyens pour les CU, comme lors du débat sur l'acte II de la décentralisation.

¹³⁷ Ainsi, lors des années 2000 et 2001, presque aucun conseil ne commence sans un point d'actualité préalable sur la coopération transfrontalière et sur le projet de traité franco-belge nécessaire à son institutionnalisation.

¹³⁸ Qui conduit P. Mauroy à éviter soigneusement de s'inscrire dans les polémiques nationales, sauf quand elles concernent la décentralisation ou les collectivités locales.

¹³⁹ Il laisse souvent le soin à B. Roman, président du groupe socialiste, de ferrailer sur un plan plus partisan quand cela paraît nécessaire, ce qui est somme toute rarissime comme nous le verrons dans le prochain chapitre.

¹⁴⁰ L'analyse de Patrick Lehingue (1992 : 136-137) des paradoxes de la parole du président de la République peut également être mise à profit pour comprendre l'impression de généralité qui se dégage des interventions publiques de P. Mauroy : « Ce paradoxe d'un discours qui pour demeurer singulier – au sens d'unique – doit souvent s'autocensurer en évitant toute singularité – ici toute originalité – renvoie au fondement même du jeu et à la position du locuteur dans celui-ci. Très schématiquement, les règles de la "police discursive" que le chef de l'État doit réactiver en chacun de ses discours se ramènent à *l'occupation systématique du lieu neutre et culminant, position centrale et en surplomb à partir de laquelle s'engendreront – et ce faisant, devraient se déprécier – les prises de positions contradictoires et polaires*

bien entendu ses limites, la réflexion de P. Clastres donne néanmoins à penser le flot de la parole présidentielle comme un signe de faiblesse plus que de force :

« Que dit le chef ? Qu'est-ce qu'une parole de chef ? C'est tout d'abord un *acte ritualisé*. Presque toujours, le *leader* s'adresse au groupe quotidiennement, à l'aube ou au crépuscule. Allongé dans son hamac ou assis près de son feu, il prononce d'une voix forte le *discours attendu*. [...] Nul recueillement en effet lorsque parle le chef, pas de silence, chacun tranquillement continue, comme si de rien n'était, à vaquer à ses occupations. *La parole du chef n'est pas dite pour être écoutée*. Paradoxe : personne ne prête attention au discours du chef. Ou, plutôt, on feint l'inattention. Si le chef doit, comme tel, se soumettre à l'obligation de parler, en revanche, les gens auxquels il s'adresse ne sont tenus, eux, qu'à celle de paraître ne pas l'entendre. Et en un sens, ils ne perdent si l'on peut dire, rien. Pourquoi ? *Parce que littéralement, le chef ne dit, fort prolixement, rien. Son discours consiste, pour l'essentiel, en une célébration, maintes fois répétée, des normes de vie traditionnelles* [...]. On comprend dès lorsqu'il ne trouble pas autrement ceux à qui il est destiné. Qu'est-ce qu'en ce cas parler veut dire ? *Pourquoi le chef de la tribu doit-il parler précisément pour ne rien dire ?* A quelle demande de la société primitive répond cette parole vide qui émane du lieu apparent du pouvoir ? Vide, le discours du chef l'est justement parce qu'il n'est pas discours de pouvoir : le chef est séparé de la parole parce qu'il est séparé du pouvoir. Dans la société primitive, dans la société sans État, ce n'est pas du côté du chef que se trouve le pouvoir : il en résulte que sa parole ne peut être parole de pouvoir, d'autorité, de commandement. *Un ordre : voilà bien ce que le chef ne saurait donner*. Voilà bien le genre de plénitude refusée à sa parole. Au-delà du refus d'obéissance que ne manquerait pas de provoquer une telle tentative d'un chef oublieux de son devoir, ne tarderait pas à se poser le refus de reconnaissance. Le chef assez fou pour songer, non point tant à l'abus d'un pouvoir qu'il ne possède pas, qu'à l'us même du pouvoir, *le chef qui veut faire le chef*, on l'abandonne¹⁴¹ : la société primitive est le lieu du refus du pouvoir séparé, parce qu'elle-même, et non le chef, est le lieu réel du pouvoir ».

Tout se passe comme si en répétant les mêmes mots d'ordre, en racontant inlassablement les mêmes histoires connues de tous¹⁴², P. Mauroy, à la manière du chef amérindien s'acquittait d'une sorte de « devoir de parole », conjurant en « parlant pour ne rien dire » le risque que sa parole acquière une force propre. En ce sens, il s'ajuste au nouvel ordre politique intercommunal, fondé sur le refus des maires de voir émerger un pouvoir présidentiel séparé et autonomisé.

La généralité de ses propos sur la métropolisation ou sur la nouvelle dimension européenne de la métropole, égrenés telle une litanie, a pour avantage principal de n'empiéter sur le domaine de personne et de produire un référent flou, auquel tout le monde peut adhérer sans risque dans la mesure où il ne prescrit rien de précis. Il faut d'ailleurs souligner qu'en parlant de la métropole, entité à advenir aux contours géographiques et institutionnels flous, P. Mauroy ne parle pas de l'institution intercommunale et de ses enjeux concrets en matière de politiques publiques (Bué, Desage, Matejko 2003). Les éventuels conflits sur la répartition des ressources sont ainsi relégués au second plan. Un haut fonctionnaire communautaire chargé notamment des politiques contractuelles, fit ce constat en entretien :

« Quand P. Mauroy fait monter un discours sur la métropole, ça a l'avantage de ne pas être le discours des maires. Tout ce discours ne prend pas les maires sur leur terrain, ne va pas les titiller »¹⁴³.

Ainsi, cette parole présidentielle stéréotypée et répétitive, pauvre dans son contenu, trouve une efficacité proprement politique dans le cadre de l'institution intercommunale, dans la mesure où elle autorise les ralliements les plus larges. Elle évoque à ce titre les discours des candidats au poste de Président du conseil sous la IV^e République, dont les ressorts ont été analysés par Brigitte Gaïti (1998 : 95) :

des adversaires. Ambivalence propre aux positions moyennes, à la fois centrales et médiocres, la distance neutralisante au monde social et aux points de vue concurrents ne peut engendrer qu'un discours général, global, agrégatif principalement peuplé d'euphémismes, de stéréotypes ou de tautologies. Pour demeurer ce "géométral de toutes les perspectives", le locuteur est porté à privilégier systématiquement la perspective aérienne, l'énoncé désincarné, abstrait, non directement référencé ».

¹⁴¹ Ce récit du « chef assez fou pour songer à faire le chef », qu'on « abandonne », évoque de façon troublante le sort d'A. Notebart.

¹⁴² Histoires qui prennent le plus souvent la forme de récits épiques sur le chemin accompli par la métropole lilloise vers sa nouvelle dimension européenne. Au fur et à mesure des années s'y ajoute la fresque des épreuves surmontées « ensemble », dans le consensus, comme la crise immobilière des années 1990 qui faillit mettre en faillite la société d'économie mixte Euralille chargée de la réalisation du nouveau quartier d'affaire, autour de la gare de TGV et qui fut sauvée *in extremis* par la décision du conseil, soutenue par les groupes politiques de droite, de transférer le déficit foncier de l'opération à la CU.

¹⁴³ Entretien n°73.

« Dans ce type de configuration, le jeu bien compris d'un candidat, souvent pris dans des alliances multiples, partiellement irréductibles, consiste à livrer à ses pairs parlementaires un texte sans aspérités, où prédominent les figures de l'euphémisation, le souci de ne pas s'engager précisément et de préserver face aux demandes de précision des adversaires, un flou qui tout en évitant les étiquetages politiques stricts est susceptible d'interprétations multiples, autorisant les rassemblements les plus larges. [...] *Loi d'être la preuve d'une médiocrité du personnel politique, ils manifestent le savoir-faire de certains professionnels de la politique, savoir-faire efficace dans la concurrence dessinée entre 1947 et 1953* »¹⁴⁴.

Si cette parole présidentielle n'est donc pas une parole d'autorité, elle s'inscrit bien dans le travail de dénégation et d'euphémisation des clivages propre à l'entretien du régime de consensus.

3. Does Pierre Mauroy matter ?

Si l'on se fie aux élus rencontrés, la personnalité de P. Mauroy aurait joué – et jouerait encore – un rôle décisif pour expliquer l'existence et la persistance d'un compromis interpartisan en CU. Parmi les nombreux propos entendus qui vont dans ce sens, nous avons choisi de citer ceux des deux principaux leaders de la droite communautaire, peut-être davantage emblématiques encore :

C. Decocq [président du groupe UMP à la CUDL et leader de l'opposition municipale lilloise] : « Cela [la participation à l'exécutif communautaire] pose parfois d'angoissantes questions¹⁴⁵. Le président Mauroy explique "Il y a un problème, nous devons trouver la solution ensemble". Et on la trouve ! Est-ce que je suis manipulé ? Pourtant, les résultats sont là. La méthode fonctionne parce qu'il s'agit de P. Mauroy. Sa façon d'assumer la présidence, sa dimension personnelle ont beaucoup influencé l'ambiance et les méthodes de travail »¹⁴⁶.

M.-P. Daubresse [député-maire UMP¹⁴⁷ de Lambersart, premier vice-président de P. Mauroy] : « [...] Les relations qu'on a avec P. Mauroy sont excellentes. Vous avez dû le sentir ? Elles ont basées à la fois – et c'est pour ça que je dis que les hommes ou les femmes jouent quand même – sur des relations personnelles d'estime réciproque très forte. Et en même temps, de règles du jeu respectées de part et d'autres ».

Le correspondant lillois du journal *Le Monde*, dans un article de l'édition du 23/24 juin 2002 intitulé « Les appétits de la droite lilloise », recueille des déclarations encore plus explicites :

« [...] Moyennant un accord programmatique et la nomination de M.-P. Daubresse au poste de premier vice-président, un consensus s'y était établi [en communauté urbaine] pour laisser la présidence à M. Mauroy. Orfèvre en matière de consensus, l'ancien maire de Lille "a démontré depuis longtemps que l'intérêt commun était son principal souci. Quand un maire lui demande quelque chose, il se fout de savoir s'il est de droite ou de gauche" souligne M. Lecerf [sénateur-maire UMP de Marcq-en-Baroeul, vice-président communautaire]. Il bénéficie donc du soutien des élus des petites communes pourtant très majoritairement de droite. "Mais ce respect ne tient qu'à sa personne, pas à son parti. S'il partait aujourd'hui, la communauté urbaine basculerait immédiatement" estime M. Daubresse ».

¹⁴⁴ Ces propos de B. Gaïti sur le personnel politique de la IV^e République, outre qu'ils font songer à l'attitude de P. Mauroy en CU, semblent faire échos aux observations de N. Elias à propos de Louis XIV dans la *Société de Cour* (1985 [1974] : 129) : « Le paradoxe de la "grandeur" de Louis XIV repose sur un phénomène fort curieux. Il existe des situations qui, pour être maîtrisées, requièrent, non pas des hommes doués de ce que nous appelons, avec une pointe d'exaltation romantique l' "originalité" ou la "force créatrice", non pas des personnages agressifs et dynamiques, mais des hommes dont la marque distinctive est une calme et égale médiocrité ».

¹⁴⁵ Nous reviendrons sur ces questions liées notamment à la gestion de la transgression du principe de compétition partisane dans le prochain chapitre.

¹⁴⁶ Extrait de l'entretien réalisé pour l'ouvrage *La métropole rassemblée* (1998 : 256). Élément significatif, C. Decocq tint un propos sensiblement différent devant nous en entretien, relativisant bien davantage cette fois-ci le rôle de P. Mauroy dans la fabrication du consensus : « [...] Si vous observez les autres CU qui sont en nombre très limité, puisqu'on en compte 14 en France, vous constaterez que ce consensus est partagé partout. *Il n'est donc pas spécifique, contrairement à ce que peuvent croire les Lillois ou des observateurs politiques lillois, il n'est pas lié au savoir-faire ou à la personnalité de Mauroy*. Puisque vous avez d'autres CU – je ne vous demande pas dans quelles conditions le maire de Bordeaux a été élu par des gens de gauche... – dans lesquelles le budget de l'exécutif est voté par la pseudo-opposition (*sic*) » (Entretien n°34). Si la publicité de ses propos le contraint à insister sur le rôle de P. Mauroy – explication plus compatible avec le respect de la règle normative de la non collusion interpartisane – le cadre plus confidentiel de l'entretien lui permet également d'assumer davantage la dimension pragmatique (au sens de Bailey) des règles du jeu intercommunal.

¹⁴⁷ M.-P. Daubresse, jusqu'alors président de l'UDF dans le Nord a rejoint l'UMP en 2002, avant l'élection présidentielle. Il fut ministre délégué au logement dans le gouvernement Raffarin III.

Outre ces adversaires politiques putatifs¹⁴⁸, les journalistes ou certains observateurs extérieurs alimentent également cette explication charismatique ou héroïque du consensus communautaire. Ainsi, le géographe Yves Lacoste écrit-il dans sa préface à l'ouvrage *La métropole rassemblée* (1998 : 12) :

« L'un des grands mérites de ce livre, plutôt que se limiter à des questions institutionnelles est la relation précise qu'il donne des difficultés rencontrées par la communauté urbaine, notamment des rivalités de pouvoir et de la manière dont elles purent être surmontées grâce au rayonnement de fortes personnalités. Démontrer ainsi le rôle des stratèges ou des décideurs atteste d'une analyse géopolitique sérieuse ».

La tendance fréquente qui consiste à imputer à un individu des propriétés produites configurationnellement (Elias 1991b [1970]) est redoublée ici par l'intérêt d'un certain nombre d'acteurs à accréditer cette lecture : pour les élus de l'opposition, elle fournit en effet une justification commode à leur participation à un exécutif présidé par un élu socialiste, pour certains universitaires (ici l'un des fondateurs de l'école de « géopolitique »¹⁴⁹), elle semble corroborer le bien-fondé de leur approche stratégiste du jeu politique local¹⁵⁰.

Pourtant, l'attitude et la posture adoptées par P. Mauroy à partir de 1989 s'inscrivent dans un *répertoire de leadership* disponible depuis la charte des maires : celui d'un suzerain – *primus inter pares* – plus que d'un monarque absolu¹⁵¹. Si l'habit de président consensuel semble lui aller comme un gant – ce qui implique de s'intéresser aux conditions de cette « félicité »¹⁵² – il n'en n'est pourtant pas le tailleur. La responsable du service de la communication revint en entretien sur la confusion fréquente entre l'interprète et son rôle :

« Le président de la CU n'est pas comparable au maire d'une grande ville. Il doit composer avec les délégations de ses vice-présidents qui jouent à plein. L'équilibre se fait en comprenant que la décision n'est pas toujours une voie verticale. *Le rôle du président ici est presque obligatoirement consensuel. On a l'impression que c'est à cause de P. Mauroy, parce qu'il joue ce rôle à merveille* »¹⁵³.

Cette posture de rassembleur modéré et d'homme de compromis¹⁵⁴, si elle finit par apparaître constitutive de sa personnalité, était pourtant loin de lui être acquise d'avance. Elle tranche en effet singulièrement avec son image d'« homme de parti » – à l'origine de la courte phase de politisation partisane de la CU de 1977¹⁵⁵ et Premier ministre d'« union de la gauche » ensuite – dominante jusqu'au milieu des années 1980. Pour reprendre les propos de Brigitte Gaïti (1998 : 19) cités plus hauts, c'est donc largement la situation – caractérisée ici par les attentes de rôle renouvelées de la nouvelle coalition au pouvoir – qui fait de P. Mauroy l'homme de la situation, et non l'inverse.

Lors du conseil du 26 juin 1989, le premier après son élection, il est ainsi amené à justifier la constitution d'une coalition avec les formations de droite, contre les critiques des élus communistes. Dans un discours qui constitue l'exact opposé de celui tenu en 1977 pour défendre, alors, la formation

¹⁴⁸ Dans la mesure où ce sont des partenaires de gestion membres de l'exécutif au niveau intercommunal.

¹⁴⁹ Également représentée par Béatrice Giblin-Delvallet et son ouvrage sur la région Nord-Pas-de-Calais (1990).

¹⁵⁰ Pour une critique du prisme épique de ce courant d'analyse issu de la géographie et notamment représenté par la revue *Hérodote*, voir Michel Hastings (1989).

¹⁵¹ Nous rejoignons ici Bernard Jouve et Christian Lefèvre (1999 : 41- 42) quand ils écrivent : « A l'opposé d'une démarche anthropomorphique qui tendrait à confondre les villes européennes avec leurs élus, qui ferait des grands maires urbains de véritables *condottiere* de cette fin de siècle, à la fois stratèges économiques, intégrateurs de demandes sociales, managers d'organisations publiques et parapubliques de plus en plus étoffées, *cet ouvrage met l'accent sur leur très forte dépendance* ».

¹⁵² Félicité qui est au principe de l'oubli des conditions collectives de production de ce rôle.

¹⁵³ Entretien n°77.

¹⁵⁴ Qui est largement formalisée au moment de la formation d'une coalition électorale de maires derrière sa candidature, comme le montre cet extrait d'interview par le quotidien *Nord Matin*, le 25 mars 1989 : « Ce que je souhaite pour Lille, pour cette CU qui doit être confortée dans sa vocation d'outil au service du développement de la métropole, *c'est que nous nous mettions autour de la table* : les maires des grandes villes, bien sûr, mais aussi les représentants de tous les groupes présents dans le conseil de communauté afin que personne ne se sente écarté de la dynamique à mettre en place. Et cette dynamique concerne autant les grandes villes que les petites. Nous ne voulons pas d'une société à deux vitesses et pas davantage d'une métropole à deux vitesses. Je souhaite la présence proportionnelle au bureau de toutes les sensibilités politiques qui composent les conseil ».

¹⁵⁵ Qui se traduit notamment par la constitution d'un exécutif de type majoritaire. Nous avons eu l'occasion de montrer précédemment comment P. Mauroy s'était opposé à la représentation des formations de droite au bureau de la CU en 1977, s'attirant les foudres de ces dernières stigmatisant alors son esprit partisan et dogmatique (*voir supra*). Notons également, illustration du caractère fluctuant et historiquement construit de ces typifications des personnalités, que c'est alors A. Notebart qui fait figure de gestionnaire pragmatique et de garant du consensus. Voir *supra*.

d'un exécutif majoritaire¹⁵⁶, il insiste cette fois-ci sur la spécificité des institutions intercommunales, qui justifierait de transcender ses appartenances partisans :

« [...] C'est une confusion de considérer qu'au niveau de la CUDL nous soyons au premier degré, c'est-à-dire comme si on venait de procéder à des élections qui auraient été des élections municipales. *Au second degré nous sommes un établissement public, nous avons pour vocation, sur un secteur déterminé de nous entendre entre les élus que le SU a désigné pour établir entre nous des règles de coopération.* Il n'y a pas de différence, sauf l'ampleur, entre une CU et un SIVOM ou un syndicat de communes. En général, dans un Syndicat de communes on ne commence pas à faire de la politique, à procéder à des élections comme au premier degré. Voilà pourquoi un accord est intervenu, comme la loi d'ailleurs l'autorisait. Je pense que c'est un très bon accord car si nous sommes ici très différents, il y a tout de même une obligation pour chacun de nous, qui sommes élus de nos communes, de nous entendre pour établir les règles de la coopération intercommunale et pour servir les intérêts de cette Communauté urbaine à partir d'orientations qui sont de bonnes orientations. *Si vous cherchez une signification hautement politique à ce qui vient de se passer, c'est votre droit, c'est votre choix. Mais je crois que je vous avais répondu par avance en vous disant que nous allons coopérer ensemble* [sic]. *Nous nous connaissons, nous habitons la même région, nous habitons des villes qui sont voisines, quelque fois nous habitons les mêmes villes, nous avons des rapports entre nous et même si nous sommes différents, j'espère que nous allons coopérer et coopérer d'une façon fructueuse.* Vous avez vu tout à l'heure que 19 secrétaires étaient prévus, 17 ont été élus, et si vous révisiez ce jugement un peu rapide, vous pourriez prendre votre place pour travailler à la coopération intercommunale, *sans considération politique excessive*, en sachant bien que tout ce que font les élus a toujours une coloration politique. *Ici c'est une coloration de coopération. Nous voulons coopérer avec tout le monde.*

[...] En tout cas, je voudrais féliciter les vice-présidents, leur dire ma fierté et mon plaisir de travailler avec eux pour la réussite de la CU, c'est surtout ce qui m'importe ».

Si le retournement de discours et d'attitude de P. Mauroy entre 1977 et 1989 est patent, il ne faudrait pas en conclure pour autant à un simple opportunisme de sa part, qui impliquerait l'hypothèse d'une distance réflexive et stratégique à son identité politique. On trouve plutôt ici une nouvelle illustration de la matrice positionnelle et structurale des prises de positions dans le champ politique (Bourdieu 1981, 1984) où dispositions, positions et prises de positions interagissent dans un rapport dialectique. Les contraintes du jeu sont incorporées par les acteurs en action, en même temps que ceux-ci font exister le jeu à travers leurs pratiques¹⁵⁷. Ce point de vue permet de sortir de l'indémêlable question de l'antériorité ou de la primauté des variables personnelles ou configurationnelles¹⁵⁸, et de considérer qu'elles entretiennent un rapport constitutif (Giddens 1986) plutôt que causal.

Si cette identité est « stratégique » (Collovald 1988), dans la mesure où elle est ajustée de façon fonctionnelle à des attentes, nul besoin de considérer pour autant qu'elle est le fruit d'une stratégie délibérée. P. Mauroy devient « l'homme du consensus » en même temps que son activité politique principale se concentre progressivement dans une institution qui prescrit et rétribue ce type de posture.

Bien sûr, encore fallait-il que la structure de son habitus ne soit pas réfractaire à cette « actualisation » de son rôle, et c'est ici qu'interviennent certaines dispositions personnelles antérieurement acquises. Comme le soulignent Jacques Lagroye, Bastien François et Frédéric Sawicki (2002 : 144) :

« [...] l'aptitude d'un être humain à tenir correctement le rôle que lui assigne sa place dans l'institution résulte – pour une part qu'il faut apprécier – de dispositions acquises à l'extérieur de cette institution. On peut certes considérer que la compétence d'un individu, sa capacité à faire adroitement un usage d'un rôle, manifeste une habileté "personnelle" de l'homme – attachée à sa nature ou suscitée par les relations qu'il entretient, ou les deux à la fois, c'est affaire de choix philosophique. *Ce qui importe ici et d'un point de vue sociologique, c'est de prendre la mesure des prédispositions de certains individus, ou catégories d'individus, à tirer le meilleur parti de leur insertion dans une institution ou un type d'interaction.* Ces prédispositions sont concrètement repérables dans l'aptitude à mettre en œuvre des pratiques qui assurent la "réussite" dans un rôle ».

¹⁵⁶ Voir le chapitre 5.

¹⁵⁷ P. Bourdieu (1997 : 166) écrit ainsi : « Le langage de la stratégie, que l'on est contraint d'employer pour désigner les séquences d'action objectivement orientées vers une fin qui s'observent dans tous les champs, ne doit pas tromper : les stratégies les plus efficaces, surtout dans les champs dominés par les valeurs de désintéressement, sont celles qui étant le produit de dispositions façonnées par la nécessité immanente du champ, tendent à s'ajuster spontanément, sans intention expresse ni calcul, à cette nécessité ».

¹⁵⁸ Qui constitue l'un de ces « *paired concept* » (pour reprendre le terme d'A. Schutz) dont les sciences sociales sont coutumières. N. Elias (1991b [1970]) a bien montré combien la séparation logique entre l'individu et ses configurations sociales constituaient un coup de force théorique menant à une aporie.

Ces prédispositions, si elles constituent des obstacles ou des ressources dans la capacité à tenir un nouveau rôle, n'existent qu'à l'état latent avant d'avoir été activées (Lahire 1998). Autrement dit, elles ne se révèlent et n'agissent qu'au gré de changements de configuration qui permettent aux acteurs de les mobiliser. Si les dispositions personnelles et les réserves d'expériences accumulées de P. Mauroy n'expliquent pas le compromis intercommunal, elles lui permettent néanmoins d'interpréter de façon plus ou moins convaincante la nouvelle partition de président consensuel qui en découle, et, dès lors d'en tirer profit et satisfaction personnelle¹⁵⁹.

Son passage par Matignon, et l'identité de majesté que façonne cette expérience à la tête du gouvernement, semble par exemple l'inciter – lors de son retour au local – à s'intéresser davantage aux grands projets ou aux activités de représentation qu'au suivi concret des dossiers¹⁶⁰. Ce désengagement se traduit d'ailleurs par un renforcement du rôle du secrétaire général, dont l'un d'entre eux vécut difficilement la distance avec P. Mauroy, comme en témoigne l'une de ses assistantes d'alors en entretien :

« C'était l'horreur parce que Jean-Louis Destandau [le secrétaire général de 1996 à 2000] ne voyait pas le président alors qu'il s'attendait à le voir. Il avait des phases de déprime. Le président ne voulait pas être emmerdé par des contingences organisationnelles. C'était d'ailleurs un peu léger de sa part de ne pas suivre les dossiers. Il faisait toujours une lecture partielle des notes. Si on lui rédigeait quelque chose pour le conseil, il ne lisait que l'introduction »¹⁶¹.

Beaucoup moins investi dans la gestion quotidienne de l'institution qu'A. Notebart, il n'éprouve aucun trouble à laisser davantage de marges de manœuvre aux vice-présidents dans leurs délégations et à ne pas empiéter sur le domaine des maires. Son faible intérêt personnel pour la gestion ordinaire et les compétences traditionnelles de l'institution intercommunale rencontrent ainsi les nouvelles attentes de rôle des conseillers communautaires.

Certains éléments de sa carrière politique antérieure – locale et nationale – ont pu également faciliter son adaptation aux contraintes particulières liées à la présidence d'un exécutif collégial, valorisant l'aptitude à négocier et à « envelopper les choses »¹⁶².

Au niveau municipal d'abord, P. Mauroy, dans le droit fil d'Augustin Laurent, hérite en 1973 d'une coalition de type « Troisième force », où le MRP est représenté, avant de réaliser des listes d'union avec le PC en 1977. Quand on l'interroge en entretien sur la gestion du consensus communautaire, il fait spontanément référence à cette expérience de la « politique d'ouverture » sur le plan municipal, avant d'insister néanmoins sur la spécificité du travail de président de CU :

« – Pourriez me dire, quelles qualités faut-il pour être président de la CU, et en quoi sont-elles différentes de celles de maire ou pas d'ailleurs ?

– Maire de la ville de Lille, je me suis appuyé sur mes amis, sur l'électorat, sur une histoire, par conséquent c'était une sorte d'armée politique, qui était tournée vers la conquête d'une ville. Au fur et à mesure, j'ai pu faire des opérations politiques quoi. En particulier pour l'élection de député. Il y a les catholiques qui sont venus avec notre politique d'ouverture en 1973. Les Assises socialistes, c'est moi qui les avais "drivé". Bon, mes amis socialistes criaient un petit peu, les laïcsistes, etc. il y avait Notebart d'ailleurs, bon. Mais les autres, par contre, j'ai eu des gens de première catégorie. Denise Cacheux, tous ceux qui sont venus avec moi, vraiment une équipe formidable. C'était des MRP quoi. Mais des MRP qui étaient devenus socialistes, Buron, qui avait fait un courant. C'était des catholiques qui voulaient gérer avec les socialistes, qui étaient acquis à une ligne à gauche. Là, il a fallu jouer de diplomatie un petit peu, faire son travail politique si vous voulez. Enfin maire, au départ, c'était mon armée à moi. Il fallait projeter les militants, tout ça. Mais donc c'était du commandement. Et puis alors à Lille, il avait 3000 municipaux, une caisse de résonance extraordinaire ! Mais il faut vraiment la driver (sic), autrement... Donc l'autorité, les sections... parce qu'on est en prise directe là. Il faut être dans l'autorité de sa responsabilité. Ici à la communauté, on est au second degré. Donc il faut avoir ces qualités là, mais enfin... Ce qu'il fallait faire c'était convaincre le GADEC, convaincre les maires des petites communes de notre volonté de les développer, c'était trouver les grands axes de développement. La communauté urbaine c'était une structure qui n'était pas encore bien connue. C'était davantage de la persuasion, de la diplomatie, et de l'enveloppement quoi. Vous voyez ? »¹⁶³.

¹⁵⁹ En plus des ressources éventuelles qu'elles lui fournissent dans l'occupation d'un rôle, les dispositions personnelles d'un acteur interviennent dans la satisfaction plus ou moins grande qu'il en retire.

¹⁶⁰ Plusieurs fonctionnaires rencontrés ont insisté en entretien sur le faible intérêt de P. Mauroy pour le suivi des dossiers, différence majeure avec son prédécesseur : « P. Mauroy n'entre jamais dans un dossier sur les détails techniques » (entretien n°78).

¹⁶¹ Entretien n°43.

¹⁶² Pour reprendre les mots de P. Mauroy lui-même. Voir l'extrait d'entretien cité plus loin.

¹⁶³ L'opposition entre le vocabulaire militaire utilisé pour décrire l'action municipale (« armée », « conquête », « opérations », « projeter », « commandement ») et le vocabulaire de la diplomatie mobilisé pour décrire l'action

Paradoxalement, son expérience de Premier ministre d'un gouvernement d'« union de la gauche » semble le servir également, mais de manière plus inattendue. Dans les propos de P. Mauroy lui-même, elle ferait office de garantie à toute épreuve de son ancrage à gauche, autorisant dès lors d'autant plus facilement ses alliances avec la droite en CU qu'il ne pourrait être suspecté de « compromission ». Il fournit cette justification dans ses mémoires (2003 : 375) :

« Je remarque qu'à aucun moment, cette volonté d'ouverture [en direction des forces politiques de droite] n'a été regardée comme une compromission. Chacun sait parfaitement qui je suis, et quelle politique de gauche j'ai menée quand j'étais Premier ministre. Les alliances locales que j'ai pu conclure pendant plus de trente ans ont toujours été considérées comme un enrichissement de mes capacités d'action, jamais comme un affaiblissement de mes convictions. Simplement on admettait qu'à Paris je puisse afficher mon solide engagement socialiste, et que dans ma ville, je sois le maire de tous les Lillois. »

Concluons cette première section en revenant sur le paradoxe constitutif du leadership présidentiel en CU, auquel P. Mauroy n'échappe pas. Nous avons montré en effet qu'il suffit que le leader use de son autorité putative pour que celle-ci soit remise en cause, à la manière de ce qui arriva à A. Notebart à partir du milieu des années 1980. Cette situation, qui condamne l'autorité présidentielle à rester en quelque sorte virtuelle, explique le décalage entre la réputation d'influence qui est celle de P. Mauroy et la faiblesse manifeste de ses interventions dans la plupart des politiques communautaires.

Ainsi, beaucoup d'élus rencontrés, s'ils prêtent en première intention un rôle significatif au président dans les processus de décision¹⁶⁴ – conforme à sa réputation et à son charisme consensuel – semblent en difficulté dès qu'on leur demande d'illustrer à partir d'exemples concrets cette autorité. Les propos du vice-président Bernard Gérard¹⁶⁵ sont tout à fait typiques de cette oscillation. Après avoir souligné la centralité institutionnelle de P. Mauroy et sa contribution décisive au consensus, il est bien obligé de reconnaître la rareté de ses interventions dans le domaine dont il a la charge :

« [...] C'est le génie de Mauroy qui fait fonctionner le consensus. Je peux vous garantir que je ne suis pas convaincu que demain ça pourra être la même chose. Mauroy est très fort. Pour moi c'est un grand monsieur, un très grand monsieur.

– Et il a prise sur les décisions ? Son emprise, elle se joue sur quoi, sur quelles politiques ?

– [Hésite longuement]. Mauroy il suit quand même bien tous ses dossiers mais... [Hésitation]

– Parfois on cherche où s'exerce le pouvoir de P. Mauroy ...

– C'est un grand pouvoir d'animateur, c'est... [Hésite de nouveau et semble de plus en plus perplexe].

– Il a pu avoir des positions qui tranchent à un moment donné pour vous ?

– Pour l'instant non. En gros aujourd'hui, il essaye de faire en sorte que ça ne parte pas dans tous les sens. Ce n'est déjà pas si simple »¹⁶⁶.

De même, Paul Deffontaine, vice-président socialiste chargé de la politique des résidus urbains depuis 1989 dresse un tableau contrasté de l'influence de P. Mauroy, pour insister cependant sur son faible suivi des dossiers, considéré ici comme un handicap¹⁶⁷ :

« [...] Le mandat 89-95 a fait l'objet en terme de management politique d'un tandem assez heureux constitué par P. Mauroy et B. Roman. P. Mauroy est un visionnaire de la politique remarquable, je dirais un manager d'assemblée, pour ne pas dire un manipulateur brillant, et donc il chapeautait le tout, et il était accompagné par B. Roman qui est un gestionnaire qui prend ses responsabilités et qui a porté les dossiers entre 89 et 95. Ce que j'analyse aujourd'hui, je ne l'ai pas ressenti entre 89 et 95, à cause de ce tandem. En 1995 [...] on s'est retrouvé avec un visionnaire, qui est tout sinon un gestionnaire. Et donc P. Mauroy est incapable de faire le boulot que B. Roman a fait précédemment [...].

– Il n'y avait plus d'interface entre les porteurs de dossiers...

intercommunale (« convaincre », « persuasion », « diplomatie », « enveloppement ») mérite d'être noté. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette pacification/sanctuarisation de l'intercommunalité dans le prochain chapitre.

¹⁶⁴ Ainsi, quand on leur demande de classer par ordre d'importance « les « lieux de décision qui comptent en CU », 52% des 60 conseillers communautaires qui ont répondu à cette question placent le président en première ou en deuxième position (et 30% en première), ce qui en fait le deuxième choix après le bureau de la CU. Pour les résultats détaillés du questionnaire, voir annexes.

¹⁶⁵ Maire UMP de Marcq-en-Baroeul et vice-président chargé de l'eau et de l'assainissement.

¹⁶⁶ Entretien n°29.

¹⁶⁷ Dans la mesure où P. Deffontaine, vice-président très investi dans sa délégation et dont nous reparlerons ensuite, s'oppose assez souvent à ses services ou à d'autres élus (concernées par des implantations d'équipements par exemple) et recherche l'appui du président pour passer outre certaines de leurs réticences.

– Voilà, exactement. Et, plus grave, comme il n’y avait plus d’interface, moi je suis quand même obligé d’interpeller le président. Et le président fait confiance, il ne peut pas faire autrement je dirais, encore que je trouve que ces choix ne sont pas toujours heureux, quand je l’interpelle, il se retourne vers ses services, et ça retombe dans les travers des services. Il n’y a plus d’interface entre le président visionnaire qui est là pour donner les grandes orientations et les services, alors qu’il y avait entre 89 et 95, B. Roman qui pilotait les dossiers et qui avait une autorité pour dire à tel ou tel chef de service : “Attendez, on a décidé comme ça, vous ferez comme ça” »¹⁶⁸.

P. Mauroy occupe ainsi une position de garant des équilibres négociés entre les communes membres et les forces partisans, plutôt que de *decision* ou de *policy-maker*. S’il veille sur la régulation politique de l’institution, il n’en est pas pour autant l’arbitre et doit au contraire sa position prééminente à l’autolimitation de son champ d’intervention.

Pour autant, la contribution de P. Mauroy durant trois mandats à la formalisation d’un rôle de président consensuel n’aura pas été mince et s’imposera probablement en partie à son successeur, quel qu’il soit. Dans le cadre d’une configuration intercommunale inchangée¹⁶⁹, on peut parier sans risques que celui-ci sera contraint d’endosser le même type de posture « consensuelle ».

Section 2. Les politiques intercommunales solubles dans le consensus municipaliste

– « **Le directeur du service Développement de la métropole** : On a une demande de subvention d’une ferme école sur les activités maraîchères en agriculture biologique. Il y aura sûrement une délibération de Martine Aubry [vice-présidente chargée du développement économique] et Yves Durand [maire socialiste de Lomme et président de l’association des communes des Weppes¹⁷⁰] qui mettent une grosse pression là-dessus.

– **Le directeur général des services** : Je ne voudrais pas jouer les emmerdeurs, mais ça fait partie de nos compétences ?

– **Le directeur du service développement** : Joker ! Ça fait partie des Weppes ! [Territoire rural situé au sud-ouest de l’agglomération lilloise] »

Echange lors de la réunion de préparation des délibérations du conseil et du bureau du 29/11/2001 ; Relevé d’observation.

La gestion collégiale et interpartisane de l’institution intercommunale est fréquemment présentée par les acteurs politiques qui y participent comme un facteur d’efficacité accrue des politiques intercommunales. La distance au scrutin – caractéristique de ces assemblées élues au second degré – permettrait une gestion plus rationnelle des problèmes par des conseillers communautaires libérés des contraintes de positionnement partisan. Cette idée – relayée par certains observateurs de la chose intercommunale¹⁷¹ – n’est pas sans renvoyer au mythe réformateur à l’origine de l’intercommunalité¹⁷², à la différence près que ce sont désormais les élus locaux eux-mêmes qui se l’approprient, afin de justifier leurs arrangements interpartisans.

Avant d’étudier d’un point de vue plus organisationnel la fabrication et la gestion politique du « consensus », nous reviendrons ici sur quelques-unes des caractéristiques de l’action publique intercommunale depuis le début des années 1990 et l’arrivée au pouvoir de P. Mauroy et de sa

¹⁶⁸ Entretien n°17.

¹⁶⁹ C’est-à-dire notamment d’une permanence du mode de désignation au suffrage indirect des conseillers.

¹⁷⁰ Région rurale située au sud-ouest de l’agglomération et dont les maires expriment alors un certain mécontentement par rapport à l’insuffisance à leurs yeux de l’intervention communautaire sur ce territoire.

¹⁷¹ Catherine Ribot écrit ainsi dans sa thèse de droit public (1993 : 516) : « Dégagées des contraintes électorales, la structure de coopération peut élever les débats intercommunaux au-dessus des confusions conjoncturelles pour entamer des réflexions fondamentales sur l’avenir de l’aménagement de son territoire, les grandes orientations économiques, les choix sociaux...Loin d’embrouiller les débats, la multiplicité communale contribue à les épurer. A l’écart des campagnes électorales, les affrontements politiques *se dépouillent de leurs scories* pour parvenir aux questions essentielles de la gestion sociale ».

¹⁷² Voir *supra*.

coalition. A l'instar des précédents chapitres, nous interrogerons notamment l'émergence – ou non – de normes d'action publique spécifiquement communautaires.

Dans un premier temps, et dans la continuité de la section précédente, nous montrerons comment, loin de renforcer l'autonomie de la CU par rapport aux communes, l'arrivée de P. Mauroy et de sa coalition à la tête de l'institution en 1989 tend plutôt à renforcer l'orientation municipaliste des pratiques représentatives intercommunales (*A*).

Dans un second temps, nous resserrerons la focale en nous concentrant sur trois politiques communautaires récentes – la mise en place de la taxe professionnelle d'agglomération, la construction d'un nouveau stade communautaire et la prise de compétence habitat – dont nous avons eu l'occasion de suivre l'élaboration lors de notre période d'observation au sein de la CU. Nous montrerons qu'en dépit de leur dimension intercommunale revendiquée et apparente, ces politiques restent d'abord informées par des logiques municipales (*B*).

Nous terminerons cette section en analysant l'évolution des politiques communautaires en direction de Roubaix, ville qui concentre de manière archétypale certaines des difficultés sociales et urbaines de l'agglomération. Certains investissements importants réalisés par la CU dans cette ville à partir du début des années 1990 ont pu laisser croire à l'amorce d'un virage dans un sens plus correctif des politiques intercommunales. Force est pourtant de constater que si Roubaix a davantage bénéficié des crédits communautaires ces dernières années, elle le doit davantage au renforcement circonstanciel de la position de son maire dans l'alchimie du consensus, qu'à la formalisation de normes d'action publiques redistributives à l'échelle de l'agglomération.

A. Une communauté réduite aux acquêts

Dans notre première partie, nous avons montré comment les conditions d'installation de la CU avaient abouti à une réappropriation rapide par les communes des compétences qu'elles étaient censées lui avoir transférée. Si cette « rétrocession » ne se fit pas *de jure*, elle se produisit néanmoins *de facto*, du fait de la préemption par les communes de ces secteurs d'activité et de l'abandon de toute velléité de centralisation normative par les premiers dirigeants de la CU.

Ainsi, ce sont essentiellement à partir de ses nouvelles missions – comme la gestion du métro – que la CU étend progressivement son champ d'intervention, les compétences traditionnelles de l'action urbaine (voirie, urbanisme, logement,...) restant largement sous le contrôle des mairies. C'est bien cette mise en commun *a minima* de l'actif, cette « communauté réduite aux acquêts », qui est réaffirmée avec l'arrivée de P. Mauroy à la tête de l'institution en 1989, en réaction contre les tentatives d'autonomisation d'A. Notebart.

Nous voudrions montrer ici, à partir de l'étude de leurs pratiques représentatives, que la majorité¹⁷³ des conseillers communautaires agissent d'abord – et parfois exclusivement – au sein de la CU comme les représentants des intérêts de leur commune. C'est l'une des premières conclusions que tire inmanquablement l'observateur extérieur amené à se pencher de plus près sur le fonctionnement des institutions intercommunales¹⁷⁴, d'ailleurs présente dans plusieurs travaux récents sur l'intercommunalité (Savary 1996, Gaxie 1997, Baraize et Négrier 2001, Guéranger 2003). Si nous serons amené dans notre dernier chapitre à montrer certains angles morts d'une lecture exclusivement « intergouvernementaliste » du processus d'institutionnalisation intercommunale, on ne peut néanmoins manquer de revenir dans un premier temps sur la force de l'orientation municipaliste des pratiques représentatives en CU de Lille, qui constitue à bien des égards le ferment principal du régime de consensus. En favorisant une répartition proportionnelle des ressources communautaires –

¹⁷³ Nous reviendrons dans le neuvième et dernier chapitre sur des formes d'investissement et d'implication intercommunale singulière, qui relativisent l'universalité de ce rapport à l'institution néanmoins largement partagé. En outre, même les élus qui se prennent au jeu de la CU et qui défendent ses intérêts propres dans certains domaines (souvent le secteur dont ils sont responsables en tant que vice-président), adoptent des comportements de courtiers des intérêts de leurs communes quand il s'agit d'autres compétences thématiques.

¹⁷⁴ Soulignons que ces pratiques de courtage, si elles sont assumées au niveau municipal où elles constituent pour l'élu une manière de revendiquer son action, sont au contraire dissimulées dans l'enceinte communautaire où elles constituent une transgression du principe d'autonomie de l'institution intercommunale. C'est donc dans les instances en coulisses (commissions, bureau), beaucoup plus que lors des séances plénières du conseil que s'observent ces pratiques. Olivier Nay (2003) fait un constat similaire pour l'institution régionale.

que les acteurs nomment « saupoudrage » – cette orientation s’oppose à la définition et à la mise en œuvre de normes d’action publiques centralisées et, plus largement, à l’expression de lignes de clivages de type idéologiques ou partisans dans l’action publique intercommunale.

1. L’orientation municipaliste des pratiques représentatives

« Je vais parler pour ma paroisse, mais après tout, on est là pour ça ».

Un conseiller communautaire (adjoint au maire d’une commune moyenne), commission des finances du 17/12/01. Relevé d’observation.

« Le sentiment pour l’ élu d’appartenir à une communauté reste à construire. Ils adhèrent à un certain nombre de schémas mais le naturel, ça reste : “Mon petit projet, ma petite affaire, pouvez-vous la faire ?” ».

Le directeur du service de l’urbanisme de 1979 à 1998, entretien n°51.

Dans la mesure où le municipalisme des élus communautaires constitue une entorse au principe de la représentation démocratique¹⁷⁵, c’est dans leurs pratiques en situation ou dans les discours qu’ils tiennent dans leurs communes que s’observe le mieux ce tropisme. Si les travaux d’Olivier Nay sur la Région (1997) ou encore d’Olivier Costa sur le Parlement européen (2003) ont bien montré la prévalence des pratiques de « courtage » des intérêts territoriaux dans ces institutions, ce phénomène est d’autant plus prononcé dans les institutions intercommunales qu’il n’existe pas de circonscription électorale correspondante¹⁷⁶.

Quand ils conçurent les structures intercommunales, les réformateurs avaient dû se résigner à accepter l’élection des conseillers communautaires au suffrage universel indirect. Ils pensaient néanmoins que la désignation des maires dans cette nouvelle instance serait suffisante pour les amener à considérer les problèmes et les enjeux à l’échelle de l’agglomération. Il ne fallut pas longtemps pour infirmer cette prévision et constater que leur appartenance municipale restait déterminante dans leur positionnement communautaire. Fallait-il s’en étonner, dans la mesure où l’espace intercommunal restait subordonné électoralement à la circonscription électorale communale ? Comme le souligne Olivier Nay (2003 : 58) à propos du « départementalisme » des élus régionaux,

« c’est moins dans l’espace régional que dans le cadre du département, du canton et de la commune, que se structurent des systèmes d’action consolidés au sein desquels les élus régionaux (du moins la grande majorité d’entre eux) ont la possibilité d’exercer durablement leur activité politique, autrement dit de se professionnaliser puis de se construire une carrière ».

Ainsi, les conseillers communautaires semblent avoir tout intérêt à privilégier le niveau institutionnel où se construisent leur éligibilité et les conditions d’une implantation et d’une carrière politiques durables. Les maires/conseillers communautaires – et, à un degré moindre, les conseillers communautaires/conseillers municipaux¹⁷⁷ – tendent à se percevoir et à agir avant tout en CU comme les représentants des intérêts de leur commune¹⁷⁸, avec le souci de « promouvoir les demandes financières de leur clientèle locale, d’importer des problèmes publics susceptibles de bénéficier directement à leur territoire et de trouver des arrangements qui préservent les intérêts des institutions locales auxquelles ils appartiennent »¹⁷⁹. Ils semblent ainsi endosser le plus souvent un rôle de « courtier » des intérêts municipaux¹⁸⁰.

¹⁷⁵ Selon lequel l’ élu ne serait pas le mandataire particulier de groupes ou de sous-territoires, mais le représentant universel de l’ensemble des citoyens relevant de la collectivité dont il est le représentant.

¹⁷⁶ Rappelons que chaque conseiller communautaire est désigné par son conseil municipal. Dans les grandes villes, qui détiennent plusieurs sièges, c’est le principe de la répartition proportionnelle entre les groupes qui prévaut.

¹⁷⁷ Les conseillers municipaux des grandes villes semblent parmi les élus les plus disposés à endosser une posture « communautaire », comme nous le verrons dans notre dernier chapitre, notamment consacré à l’investissement intercommunal de certains élus.

¹⁷⁸ Olivier Nay (2003) parle de « représentation du sol ».

¹⁷⁹ *Ibidem* p. 51.

¹⁸⁰ Pour reprendre la notion notamment développée par O. Nay (2002), à la suite des travaux américains sur les « brokers », pour rendre compte du travail des élus de représentation de leurs intérêts territoriaux.

Tout naturellement, c'est quand ils sont confrontés à un public communal que les élus exhibent le plus fièrement leur travail de courtage, euphémisé tant qu'ils restent dans l'enceinte intercommunale. On pourrait multiplier les illustrations, tant les exemples abondent dans les éditions locales de *La Voix du Nord* de ces maires mettant en scène leurs intercessions au profit de la commune¹⁸¹ :

« Le maire [M.-P. Daubresse, maire de Lambersart et vice-président communautaire] a annoncé [à l'occasion d'une réunion publique] que le quartier avait été récemment classé ville renouvelée par la CU. Devant les regards interrogatifs, il a précisé que *c'était à sa demande*, et que cela permettrait d'engager une série d'opérations d'aménagement, dont les coûts seraient assurés à environ 50% par LMCU »¹⁸².

« Suite à l'incendie qui a touché samedi en fin d'après-midi un bâtiment de l'ancien tissage Leuridan, le maire [de la commune d'Halluin] Jean-Luc Deroo *tient à intervenir* auprès de la CU, propriétaire du site depuis quelques mois. "Ce bâtiment est à l'état de friche depuis une dizaine d'années" indique-t-il. "Il n'est pas normal qu'il soit encore à l'abandon [...]. Fort de ce fait divers, *je vais donc intervenir auprès de la CU pour qu'elle fasse le nécessaire afin de l'éradiquer*" ».

Pour les élus communautaires, il semble d'abord essentiel d'apparaître auprès de la population comme de loyaux défenseurs des intérêts de la commune. Jean-Pierre Balduyck, député-maire socialiste de Tourcoing et vice-président communautaire exprime très explicitement le poids de cette contrainte de rôle dans un entretien accordé à une étudiante de l'Institut d'études politiques de Lille pour la réalisation d'un rapport de stage (Veber 1993) :

– A. Veber : *Certains voient dans la CUDL une diminution des prérogatives des maires ?*

– [...] Je pense que les maires ont toute leur place en CU à condition d'y être présents, d'y travailler et de bien connaître leurs dossiers. La CUDL n'est pas une structure qui dépossède les maires de leur pouvoir. Au contraire, elle les renforce. L'inconvénient pour le maire de Tourcoing est juste que comme il y a 86 communes, *l'opposition ou la population ont tendance à dire : "Mais à Roubaix, ils ont plus !". La difficulté de la CUDL est d'expliquer que Tourcoing a sa part et que ce n'est pas parce que je suis du même groupe que le président que je suis moins bien servi que Roubaix. C'est une bataille politique permanente mais c'est aussi notre métier* »¹⁸³.

Ainsi, alors que cela ne constitue aucunement une obligation légale, ce sont presque toujours les maires qui représentent leur commune en CU¹⁸⁴. L'association entre le mandat communautaire et le travail de courtage des intérêts municipaux est telle, qu'il apparaît inimaginable pour beaucoup d'élus qu'il en aille autrement :

« – *Le représentant communautaire aurait-il pu être quelqu'un d'autre que vous ?*

– Il y a certaines communes où ça se passe. Mais c'est une ineptie ! Le maire doit être à la CU ! Il y a beaucoup de choses pour la commune qui s'y décident et le rôle du maire, *c'est de jouer les interfaces avec cet organisme*. Les habitants ignorent cela mais c'est un rôle important. Notamment en matière de voirie. *Si le maire n'est pas actif pour faire inscrire des programmes, rien ne se fait*. Le maire doit se démener pour sa commune, rencontrer les services »¹⁸⁵.

– « [...] Dans une petite commune, si le maire n'est pas en même temps conseiller communautaire, il n'a plus rien à faire. Si c'est simplement pour gérer les écoles, faire les mariages et remettre des coupes, ça n'a strictement aucun intérêt ! *Le petit pouvoir qui peut rester au maire se trouve dans son influence au sein de la CU* »¹⁸⁶.

Pour ces deux maires de ville moyenne nouvellement élus, le premier UDF et le second socialiste, le poste de vice-président communautaire récemment acquis apparaît également comme une ressource supplémentaire pour défendre les intérêts de leur commune, avant toute autre considération intercommunale :

– « Je n'étais pas vraiment demandeur d'un poste de vice-président au départ. J'avais beaucoup critiqué mon prédécesseur sur son investissement [communautaire] qui l'éloignait de la commune. Après, au bout de

¹⁸¹ Nous verrons également dans notre chapitre 8 que ce registre est fréquemment mobilisé lors des élections municipales par les sortants.

¹⁸² *La Voix du Nord* du 19/01/2002.

¹⁸³ Extrait d'un entretien réalisé le 10 octobre 1993 par Anne Veber, étudiante à l'Institut d'études politiques de Lille pour son rapport de stage (1993). Entretien intégralement retranscrit annexé au rapport.

¹⁸⁴ On compte seulement trois exceptions pour 85 communes, où le maire n'est pas présent au conseil de communauté.

¹⁸⁵ Extrait de l'entretien n° 23 avec le maire GADEC de Quesnoy-sur-Deûle, commune résidentielle périurbaine de 6400 habitants.

¹⁸⁶ Extrait de l'entretien n°32 avec le maire GADEC de La Chapelle d'Armentières, commune de 7900 habitants.

quelques semaines en CU, on se rend compte assez vite que de nombreux dossiers qui concernent la ville se gèrent en communauté et *qu'il faut y être présent* [...] Je me suis rendu compte que le fait d'être vice-président permet d'être au bureau, ce qui est très important. *C'est là qu'on voit passer les dossiers et qu'on peut avoir voix au chapitre sur sa commune*. Surtout depuis que le bureau a un pouvoir délibératif important »¹⁸⁷.

– « Pour être l'avocat de sa commune, il faut pouvoir se faire reconnaître par d'autres secteurs de la CU. C'est pour cela qu'on [l'équipe municipale] avait souhaité être mieux représentés [en CU]. Cela permet de faire participer Halluin à la construction de la CU. Dans mon secteur de la Lys, il y avait trois vice-présidents du GADEC et pas d'autres groupes. Ma présence assure une certaine pondération. [...] Quand j'étais conseiller communautaire, j'avais souhaité participer à certaines réunions sur le SDAU et le PLU dans ma commune. Je vois la différence. Quand il s'agissait de rédiger les textes, les vice-présidents travaillaient ensemble, ailleurs. Là, on voit les conséquences. *On peut faire entrer la dynamique communautaire sur les préoccupations locales*. [...] *Ca permet de vérifier les corrélations entre les besoins de la ville et la CU* »¹⁸⁸.

Pour de nombreux élus communautaires, l'enjeu primordial de la présence en CU consiste donc à faire prendre en compte les projets municipaux et à glaner le maximum de crédits pour leur territoire. L'adjoint au maire (GADEC) de la commune de Wattignies décrit en entretien l'organisation du travail de courtage des intérêts municipaux, partagé avec le maire :

« [...] Notre ville avait un peu perdu sa place en CU [avec le précédent maire]. En CU, il faut avoir une présence et un rayonnement auprès des autres élus. Notre maire avait été vice-président chargé des pompiers [attitude circonspecte]. Notre ville n'allait pas chercher ce qu'elle pouvait avoir. Quand on est arrivés, on a siégé au GADEC et tout de suite on a impulsé un environnement de sympathie autour de nous. Notamment à la commission voirie et à celle des transports et du PDU avec Quiquet [Vice-président du groupe des Verts chargé des transports urbains]. Je participe énormément au travail communautaire, si tant est qu'on puisse le faire par les commissions. Le reste est dirigé par P. Mauroy et son bureau. Wattignies prend toute sa place dans le GADEC. [...] On a décidé la chose suivante avec mon maire : moi je suis inscrit en voirie parce qu'on avait pas ce qu'on méritait [...] J'obtiens pas mal de choses pour ma ville, dans un contexte technico-politicien. Je suis OK techniquement, je connais les dossiers et je peux faire de la politique avec mon maire quand il le faut. [...] Je travaille en direct avec les services sur la voirie et l'assainissement. Je suis présent aux réunions avec la population et je vais aux réunions de chantier. Les fonctionnaires ont mon numéro de portable. Ils me disent que je suis le seul élu communautaire dont ils ont le portable ! Il faut reconnaître que ça sert une politique de guichet en même temps, dans le sens où quand il nous manque 400 000F comme récemment pour finir un chantier, et bien je vais voir Janssens [vice-président GADEC chargé de la voirie] qui me dit "OK" et les fonctionnaires jouent le jeu parce qu'ils me connaissent. Mais bon, c'est difficile de faire autrement. Je défends ma commune ! »¹⁸⁹.

Cette attitude municipaliste répandue parmi les élus communautaires, discrète lors des réunions publiques¹⁹⁰, s'objective beaucoup mieux durant les réunions de commission ou de bureau, en particulier au sein de la commission voirie, lors de laquelle est validée – et éventuellement amendée – la programmation des crédits hors enveloppes¹⁹¹. L'importance symbolique de ces politiques aux yeux des maires et la divisibilité des ressources allouées¹⁹², favorisent particulièrement l'expression de revendications municipalistes et le jeu des marchandages. Lors de la réunion de la commission du 25 février 2002 par exemple, les services distribuent aux élus présents leurs propositions de programmation concernant la politique d'entretien de la voirie, établies à partir de critères de vétusté¹⁹³. Outre l'attitude observable de la majorité des élus présents – qui, à peine le

¹⁸⁷ Entretien n°33 avec le maire UDF de Faches-Thumesnil, commune limitrophe de Lille de 16000 habitants.

¹⁸⁸ Entretien n°12 avec le maire socialiste d'Halluin, commune du nord-ouest de la métropole de 18000 habitants.

¹⁸⁹ Entretien n°21.

¹⁹⁰ Il arrive parfois qu'un maire utilise la présence des médias au conseil pour prendre la parole et attirer l'attention sur un problème particulier ou une revendication de sa commune. Cette prise de position publique lui permet d'exciper de sa position de courtier sur le terrain municipal ensuite ou de se dédouaner d'une décision communautaire impopulaire quand il s'y oppose de façon ostensible.

¹⁹¹ Jusqu'en 2002. A partir de 2002, la suppression officielle des enveloppes aboutit à accroître encore le rôle de la commission dans la validation de la programmation des crédits, même si les maires gardent un grand rôle dans cette dernière, comme nous le montrerons dans notre dernier chapitre.

¹⁹² La politique de voirie se caractérise par une autonomie municipale des interventions qui l'expose sujette aux revendications municipalistes que la politique de l'assainissement par exemple. Dans cette dernière, l'intégration du réseau limite souvent la possibilité d'intervenir à l'échelle municipale pour résoudre un problème d'inondations par exemple. Nous reviendrons sur ce point dans notre dernier chapitre, pour essayer d'évaluer et d'expliquer les niveaux d'intégration variables de différents secteurs d'action publique en CU.

¹⁹³ Pour la première fois depuis la remise en cause budgétaire du principe des enveloppes, dans le budget 2002.

document distribué se précipitent sur la page concernant leur commune – certaines réactions trahissent le prisme municipaliste qui est le leur :

Mme Darnel [adjoindé UMP de Marcq-en-Baroeul, vice-présidente chargée des parking en CU], à l'attention du directeur du service voirie : « Comptabilise-t-on le nombre de kilomètres faits par commune en fonction du kilométrage total de voies ? A ce rythme, combien de temps je vais mettre pour remettre mes chaussées à niveau ? Parce que 1,2 km pour une ville de 45000 habitants, ça ne fait pas beaucoup ! »

Je saisis la discussion entre deux maires de petites communes assis à côté de moi, en écho à cette intervention :

« – S'il n'y avait qu'à Marcq... Tu vois, depuis la disparition des enveloppes, ce sont les grandes villes qui en bénéficient.
– Il y a quand même toujours une enveloppe par unité territoriale (UT) non ?
– Oui.
– Donc tu as toujours intérêt à être bien avec ton patron d'UT ?
– Tout à fait.
– Moi je vois la différence. Avant j'avais [nom d'un directeur d'UT], maintenant j'ai [nom d'un autre directeur]. Avant c'était un chantier par an, là ça fait bientôt trois ans que je n'ai rien eu ! »¹⁹⁴.

Les fonctionnaires de la CU rencontrés insistent presque tous – pour la déplorer – sur la tendance des conseiller communautaires à jouer les courtiers des intérêts de leur commune, ce qu'ils résumement dans leur jargon professionnel par l'expression péjorative de « logique de guichet »¹⁹⁵ :

« Les précédents POS étaient un peu des compilations de toutes les demandes des communes et de l'État. Maintenant, la CU veut faire passer un certain nombre de choses mais ce n'est pas facile. [...] *Les conseillers sont d'abord maires et ensuite conseillers communautaires. Ils viennent d'abord chercher des sous à la CU* »¹⁹⁶.

« Nous aux finances, on est les premiers à constater la logique de guichet. Quand un maire connaît bien les rouages de la CU, ou quand il connaît un directeur, il peut obtenir énormément de choses [pour sa commune] »¹⁹⁷.

« – *Quelle est votre vision de la CU ?*

– A la CU, il y a 170 ordonnateurs, au bénéfice des communes. *La CU est la vache à lait des communes. Les maires essaient de tirer le maximum de ce qu'ils peuvent* »¹⁹⁸.

En dépit des discours convenus qu'ils tiennent volontiers devant le conseil sur l'intérêt communautaire, les conseillers se trouvent souvent bien en peine quand il s'agit de donner des exemples précis de leur positionnement en ce sens. Les propos de C. Decocq – président du groupe UPM¹⁹⁹ à la CU et leader de l'opposition municipale lilloise – en entretien sont tout à fait révélateurs. Alors qu'il croit avoir trouvé une illustration probante de son engagement communautaire, il prend conscience à voix haute en l'exposant qu'elle témoigne plutôt d'une posture municipaliste :

– *Est-ce qu'en tant que conseiller municipal vous avez un rôle privilégié pour faire valoir, à un moment donné, un intérêt communautaire qui serait supérieur à celui des communes ?*

– [Il marque un temps de réflexion assez long avant de répondre]. Je cherche un exemple... C'est difficile. C'est tout de même difficile. Politiquement difficile. J'ai pas de... Si, j'ai un exemple en tête ! Par exemple notre positionnement sur Grimonprez-Jooris [nom du stade lillois concerné par un projet de rénovation²⁰⁰], qui a finalement remporté la décision à la CU, parce que c'est bien parti... Enfin, il est tout de même lié à une posture politique lilloise, et même à une posture politicienne de campagne. Disons les choses comme elles sont. On est en campagne 2001, je m'exprime en faveur de Grimonprez-Jooris, certes c'est la solution la moins chère mais c'est aussi une solution lilloise. Et j'aurais eu du mal... bon peut-être que cet exemple est

¹⁹⁴ Relevé d'observation directe.

¹⁹⁵ Nous montrerons dans notre dernier chapitre qu'au fur et à mesure que se consolide une identité administrative propre et autonome des fonctionnaires communautaires, cet usage instrumental de l'institution par les maires contrevient fortement à leurs attentes et fait l'objet de leurs récriminations croissantes.

¹⁹⁶ Le directeur du service de l'urbanisme. Extrait de l'entretien n° 7.

¹⁹⁷ Une fonctionnaire du service des finances. Extrait de l'entretien n° 89.

¹⁹⁸ Un fonctionnaire de la trésorerie générale affecté à la CU.

¹⁹⁹ Le groupe Union pour la métropole (UPM) regroupe l'UMP et l'UDF de 1995 à 2002. A partir de 2002, la création d'un groupe UDF spécifique le réduit aux membres de l'UMP. Nous parlerons donc indifféremment à partir de cette date de groupe UPM ou UMP.

²⁰⁰ Ce projet de rénovation sera largement développé dans notre prochaine sous-section.

un peu caricatural... mais j'aurais eu du mal en tant que Lillois et même opposant lillois à défendre un stade à Trifouilly-les-Oies. Ce n'est pas forcément une bonne décision, mais bon... »²⁰¹.

L'institutionnalisation de ce rôle de courtier ne se perçoit jamais mieux qu'à l'occasion de ses rares transgressions, notamment dans les réactions qu'elles suscitent. C'est ce qui se produit lors de la réunion de la commission voirie du 25 juin 2001, l'une des premières après le renouvellement du conseil consécutif aux élections municipales, lorsque Marc Santré – adjoint chargé de la voirie de la ville de Lille et membre du groupe les Verts – repousse la proposition qui lui est faite par les services de réaliser un nouveau carrefour à feux dans sa commune, au prétexte de l'absence d'urgence de cet investissement. Ce renoncement *a priori* anodin suscite la surprise générale, visible sur les mines des commissaires mais également des fonctionnaires présents. L'ingénieur responsable de l'unité territoriale de voirie et de signalisation pour le secteur de Lille, normalement impliqué dans la réalisation du projet avorté, réagit avec une certaine amertume :

« Il a fait une erreur stratégique Santré. Il vient de se faire piéger et de perdre les 1 million de francs du carrefour à feux. Je ne sais pas comment il va régler le problème maintenant »²⁰².

A peine l'adjoint lillois s'est-il désisté qu'un élu intervient pour défendre la réalisation d'une opération similaire dans sa commune, obtenant après quelques discussions les crédits non attribués à l'opération lilloise. La réunion terminée, le chef de l'unité territoriale se dirige vers l'élu lillois et lui signifie qu'il n'aurait pas dû « laisser échapper cette somme ». Ce à quoi celui-ci lui répond qu'il n'entend pas « être dans une logique d'enveloppe, et quémander pour avoir tout ce qui passe »²⁰³.

Cette intervention inattendue de l'élu lillois et l'ensemble des réactions de surprise ou de réprobation qu'elle entraîne traduisent l'imprégnation dans les pratiques et dans les représentations de la norme du courtage. Celui qui s'y soustrait s'expose à l'incompréhension, voire aux rappels à l'ordre.

L'orientation municipaliste des pratiques représentatives des conseillers, si elle varie en fonction de l'implication intercommunale des élus et du secteur d'action publique²⁰⁴, tend néanmoins à transformer la CU en espace de marchandage permanent sur la répartition territoriale des crédits²⁰⁵. L'autorité centralisée voudrait-elle s'émanciper de cette contrainte, qu'elle se trouverait confrontée au droit de veto informel reconnu aux maires.

2. Le droit de veto informel des maires

« On est très frappé du fait qu'à la CU, on ne fait jamais contre les maires mais avec. Le pouvoir n'est pas vraiment unifié ».

Nathan Starckmann, directeur de l'agence d'urbanisme de Lille. Extrait de l'entretien n°99.

La reconnaissance de la souveraineté des maires sur le territoire de leur commune et de leur pouvoir d'initiative en matière de projets est constitutive de l'accord politique de 1989. Si celui-ci se traduit par l'inscription des priorités municipales à l'agenda de la CU, il instaure également une sorte de droit de veto informel des maires sur les politiques communautaires qui concernent leur commune²⁰⁶. Ainsi, pour les services comme pour les vice-présidents, l'obtention du consentement du maire devient un préalable absolu à toute réalisation d'équipement intercommunal, même dans les

²⁰¹ Entretien n°34.

²⁰² Extrait d'un échange informel avec ce fonctionnaire quelques minutes après que la séance soit levée.

²⁰³ Récit réalisé à partir d'un relevé d'observation directe de la réunion.

²⁰⁴ Comme nous le verrons plus précisément dans notre dernier chapitre.

²⁰⁵ Cette représentation de leur rôle apparaît également dans les réponses à notre questionnaire. Quand on leur demande s'ils considèrent que leur commune « reçoit suffisamment de la CU », 58 enquêtés sur 69 répondent par la négative ou en choisissant l'item « pourrait être mieux ». 7 seulement répondent favorablement.

²⁰⁶ Une fois encore, cette situation est loin d'être exclusive à la CU de Lille. A l'occasion de la transformation du district de Nantes en CU, une charte de fonctionnement a même été adoptée qui prévoit que cette dernière ne mette pas en œuvre sur le territoire d'une commune un projet que celle-ci aurait refusé (Le Saout 2004 : 99).

domaines de compétences qui ont été transférés à la CU par la loi²⁰⁷. Quand on interroge le directeur adjoint du service des résidus urbains sur ce point, sa réponse est sans ambiguïtés et mentionne deux exemples récents de veto municipal :

« – *La CUDL pourrait-elle imposer un équipement à une commune ?*

– Non. Pas vraiment. On le voit bien à Leers. On cherche toujours la concertation avec le maire. C'est aussi pour cela qu'on est allés à Halluin pour le centre de valorisation énergétique, même si ce n'était pas forcément le meilleur endroit. Parce que le maire voulait bien, même s'il avait des exigences²⁰⁸ ».

Dans le premier cas cité, les services communautaires avaient projeté de construire un centre de tri des résidus urbains sur le territoire de la commune de Leers, dans le cadre de la mise en œuvre d'un schéma directeur de traitement des déchets approuvé par le conseil. Devant la levée de boucliers des riverains, le maire de cette commune s'opposa fermement au projet communautaire, ce qui contraignit les services à renoncer à cette localisation pourtant jugée optimale, en vertu de la règle implicite du nécessaire consentement du maire. Comme le justifie le vice-président chargé de cette compétence :

« Même si nous avons le pouvoir de continuer, nous avons toujours voulu, absolument, qu'une unanimité des partenaires se dégage pour avancer. C'est pour cela que nous abandonnons cette hypothèse »²⁰⁹.

Le deuxième exemple évoqué dans l'extrait d'entretien, renvoie à la décision prise au début des années 1990 de construire un nouvel incinérateur des ordures ménagères afin de remplacer les trois anciens. Le choix final d'un site très excentré dans l'agglomération, jugé contraignant par les services, résulte du refus des maires des deux communes d'abord envisagées d'accueillir un tel équipement.

Cette primauté accordée à l'avis du maire, même quand il s'agit de compétences explicitement dévolues à la CU et sur lesquelles celle-ci aurait toute capacité juridique d'imposer ses choix aux communes²¹⁰, s'exerce notamment en matière d'aménagement ou de l'urbanisme. Quand il s'agit par exemple de réaménager un nouveau carrefour à l'entrée du « grand boulevard » reliant Lille à Roubaix/Tourcoing, l'avis du maire de La Madeleine de réaliser un tunnel s'impose à ceux de l'agence d'urbanisme et des services de la communauté²¹¹. Une jeune fonctionnaire du service de l'urbanisme un brin dépitée résume cette situation où la voix du maire semble toujours prépondérante :

« – *Comment s'articulent les demandes des maires et les exigences de la CU ?*

– On écoute les deux, mais j'ai l'impression qu'à la fin, c'est toujours le maire qui gagne ».

²⁰⁷ La chambre régionale des comptes dans son rapport sur la CU souligne et critique cette situation de compétence partagée : « Les conditions d'exercice des compétences font ressortir le souci constant de l'exécutif communautaire de respecter les intérêts des communes membres. Au système binaire du tout ou rien qui domine l'actuel régime législatif et réglementaire de répartition des compétences, *la culture propre de la CUDL préfère un système qui, dans de nombreux domaines, distinguerait, outre le strictement communautaire et le strictement communal, une large frange d'intérêt partagé.* [...] Un tel système, s'il peut apparaître plus souple et plus respectueux des réalités du terrain, présente néanmoins des risques de conflits d'intérêts fréquents et génère des lenteurs car, dans le système de représentation actuel qui ne favorise pas l'apparition de majorités claires, le consensus indispensable est souvent difficile à réunir. Certes, ainsi que vous le rappelez, tous les textes et notamment les plus récents font une large place à la concertation et rendent même obligatoires les consultations et les comptes-rendus annuels, mais *il demeure qu'au moins en ce qui concerne les compétences obligatoires des communautés urbaines, il s'agit d'attributions qui ont été retirées aux communes, par la loi, pour être confiées à un établissement ; cette situation juridique, qui n'exclut nullement consultation et concertation, conserve à la communauté urbaine l'entière responsabilité des dossiers en cause* ».

²⁰⁸ Parmi celles-ci, la garantie que sa commune continue de percevoir l'exclusivité du produit de taxe professionnelle généré par cet équipement une fois le passage sous le régime de la taxe professionnelle d'agglomération.

²⁰⁹ Extrait de l'article de *La Voix du Nord* du 22 juin 2001 : « Leers n'aura pas son centre de tri ». Il précise dans un communiqué publié par l'édition du lendemain : « J'ai également rappelé que la communauté urbaine ne s'était jamais implantée sur une commune contre l'avis d'une municipalité. En conséquence, la décision d'acquisition est pour le moment secondaire ».

²¹⁰ Précisons ici à l'appui de notre démonstration qu'en trente cinq ans d'existence, la CU n'a jamais fait de recours contre une commune devant le tribunal administratif.

²¹¹ Les élus du groupe les Verts dénonceront sans succès ce choix d'aménagement lors des réunions de bureau et de conseil du 1/03/02. Ils seront les seuls à voter contre cette délibération, preuve que la règle implicite de non ingérence dans les choix municipaux est scrupuleusement respectée par les autres maires. Nous reviendrons dessus dans le prochain chapitre.

Ainsi à Neuville-en-Ferrain, commune située à proximité de Tourcoing, c'est une ligne de bus à « haut niveau de service » – prévue dans le Plan de déplacement urbain (PDU) approuvé par les conseillers communautaires à l'unanimité – dont le passage est remis en cause suite à l'opposition du maire, relayant celle d'une partie des riverains mobilisés²¹². Confronté aux services d'une institution dont les élus sont désignés au second degré, le maire a beau jeu de revendiquer son monopole de la légitimité démocratique pour faire valoir son point de vue et d'opposer son expertise domestique à celle des fonctionnaires.

Ce droit de veto des maires se traduit également par la contrainte systématique pour la CU d'accorder des « compensations » aux communes qui acceptent d'accueillir un équipement d'intérêt communautaire sur leur sol, comme l'explique très clairement le maire de Wattrelos et vice-président socialiste chargé du budget :

– *La CU est-elle capable d'imposer des normes sans être obligée d'obtenir l'accord d'une commune ?*

– Non.

– *Parce qu'on peut imaginer qu'à un moment l'intérêt communautaire soit contradictoire...*

– Oui, on peut imaginer évidemment que l'intérêt communautaire soit contradictoire. C'est possible. Mais, ça ne s'est jamais fait comme cela. Pour ce que j'en ai à l'esprit, *il y a toujours eu la recherche d'un compromis*. Dans un compromis quand on sait que quelque chose est d'intérêt communautaire – pour les déchets par exemple on sait bien qu'il faut les installer quelque part, vis-à-vis des différents maires, la question se traduit très concrètement : “ Quelle est la compensation que vous me donnez ? ” Tous les groupes politiques acceptent ce principe. Ça ne sert à rien de dire : “On ne veut pas d'une usine de traitement des déchets”. On n'a pas davantage les moyens de l'imposer en dehors du territoire de la communauté. Donc, *a fortiori*, essayons de positiver, de nous en donner les moyens à l'intérieur et puis de bâtir quelque chose d'équilibré pour ça »²¹³.

Les compensations accordées à une commune dans le cadre de l'implantation d'un équipement communautaire sur son sol²¹⁴. Un exemple de transaction au sein du bureau de la CU

M. LE PRESIDENT (P. MAUROY) : « Il s'agit d'un rapport très important pour lequel j'ai longtemps reçu le maire de Sequedin. Vous étiez alors à mes côtés M. le Directeur Général, et je me suis engagé vis-à-vis du maire de Sequedin. Son conseil municipal est jusqu'à présent majoritairement hostile, et pour le convaincre, il fallait un certain nombre de décisions, tout à fait normales par ailleurs. Vous vous souvenez, sans doute de celles prises pour Halluin [commune où a été construit le principal incinérateur intercommunal l'année précédente] : nous sommes actuellement dans la même situation ; il nous faut réussir, d'autant plus que je mets quiconque au défi de trouver un meilleur emplacement sur le territoire de la communauté urbaine que celui de Sequedin [...]. Ils demandent un contournement de la commune pour ne pas avoir des files de camions à longueur de journée à travers la ville de Sequedin. Je demande sa prise en considération, sans cela nous n'aurons jamais la décision favorable du conseil municipal. Avec cette promesse, M. le maire veut bien se battre pour dégager une majorité au sein de son conseil municipal. Je ne peux pas aller au conseil municipal de Sequedin uniquement pour constater une majorité contre l'implantation de notre projet. Il faut d'abord que la communauté urbaine fasse des propositions et, après, trouver une majorité à Sequedin. C'est capital pour nous car je ne sais vraiment pas où trouver ailleurs un autre terrain. [...]

M. SEGARD [président du groupe GADEC dans lequel siège le maire de Sequedin, absent du bureau] : Monsieur le Président et chers collègues, M. DUBUISSON m'a fait passer un certain nombre d'observation. [...] Le dernier point porte sur la compensation de la taxe professionnelle de Sequedin qui aurait été perçue en fiscalité additionnelle, en fonction de bases taxables déterminées par les services fiscaux, devrait lui être reversée dès la mise en service du dépôt de bus et du centre de valorisation organique. Cette demande s'appuie sur deux éléments : la délibération sur la Taxe professionnelle d'agglomération qui prévoit une compensation financière en cas d'implantation d'équipements communautaires générant des nuisances et la jurisprudence sur le Centre de valorisation énergétique d'Halluin²¹⁵. Il pose la question ; c'est une négociation à avoir en fonction de la valeur des bases [fiscales].

M. LE PRESIDENT : On arrivera à régler ce point dans le même état d'esprit que pour Halluin. *Il faut peut-être le dire doucement.*

²¹² Rappelons que le maire dispose notamment de son pouvoir de police pour faire entrave aux politiques communautaires. La volonté de la CU de passer outre impliquerait un recours administratif contentieux avec la commune qui ne s'est jamais produit dans ce sens depuis que la CU existe.

²¹³ Entretien n°27.

²¹⁴ Extrait du procès verbal du bureau du 10 octobre 2003.

²¹⁵ Il est ici fait référence au cas de négociation développé plus haut qui avait permis l'implantation d'une usine d'incinération sur le territoire de l'une des communes de la CU moyennant d'importantes compensations fiscales pour celle-ci.

M. SEGARD : Notre collègue M. DECOCQ [Président du groupe UPM] disait de ne pas parler de “compensation”. Dans la mesure où une commune accepte un type d'équipement d'intérêt métropolitain, qui n'assure pas son rayonnement mais, qui, au quotidien, génère un certain nombre de nuisances, il est donc logique qu'elle ait un accompagnement financier ainsi que des mesures d'intégration du site.

M. GUILLEMINOT (DGS) : *Il vaut mieux parler d'accompagnement plutôt que de compensation.*

M. LE PRESIDENT : Je pense que M. le maire de Sequedin est de bonne volonté mais qu'il doit convaincre son conseil municipal car c'est vraiment là le seul terrain possible et, si on n'arrivait pas à une solution, je ne sais pas où on pourrait aller.

M. SEGARD : Il ne le remet absolument pas en cause.

M. LE PRESIDENT : *Je ne veux pas rentrer dans une procédure d'obligation pour les communes qui nous conduirait à d'énormes difficultés. Il faut donc absolument trouver un arrangement et je me rendrai au conseil municipal en essayant de leur apporter des solutions. On pourrait ainsi gagner la partie.*

M. DEFFONTAINE [Vice-président chargé des résidus urbains] : [...] C'est vrai que pour la CU il est important de pouvoir installer un certain nombre d'équipements dans leur cohérence environnementale ; c'est vrai aussi que l'ensemble des demandes qu'a formulées le Maire au Président, constitue une opération globale de réaménagement de sa ville que ce soit en terme de flux routier, de bruit et d'odeur, que ce soit en terme de requalification d'un site qui, aujourd'hui est dégradé. Sequedin en sera gagnante à terme. C'est un problème difficile et il faut que les gens de Sequedin puissent progressivement s'approprier ce sujet. Mais ce n'est pas une opération comme certains voudraient le dire, où quelqu'un accepte des nuisances pour le bien de la communauté urbaine. C'est une opération où l'on est gagnant-gagnant et il faut la mettre au point. Ceci dit, il me semble qu'un certain nombre de demandes complémentaires du maire peuvent faire l'objet, dans la journée, d'un ajustement de la délibération. [...]

M. LE PRESIDENT : C'est dans cet état d'esprit que je lui ai donné tout apaisement ; il faut donc continuer avec ce rapport. Je pense qu'on finira par l'emporter, sachant qu'on n'a pas d'autre solution, sauf à décider contre l'avis de la commune, ce que je voudrais éviter.

Cette obligation de compensations n'est pas sans alourdir sensiblement le coût des projets communautaires.

Soulignons pour finir que les élus savent se mobiliser de concert quand leur droit de veto municipal paraît menacé. Ainsi, un amendement de M.-P. Daubresse²¹⁶, déposé lors de l'adoption finale du PDU, le 23 juin 2000, vint retirer la valeur contraignante des cartes annexées au document, réduisant sensiblement la possibilité pour les services de les rendre opposables aux maires²¹⁷. Ce « codicille » de dernière minute est adopté par l'ensemble des conseillers communautaires, à l'exception du seul élu écologiste de l'assemblée, qui accuse M.-P. Daubresse de « vouloir couper les ailes du PDU »²¹⁸.

3. La contrainte de « saupoudrage » des crédits

Les politiques communautaires à l'heure du gouvernement collégial semblent marquées par l'objectif de satisfaire le plus grand nombre de communes et d'élus²¹⁹ plutôt que d'orienter (ou d'infléchir) le développement urbain de l'agglomération. Claude Sorbets, dans un article déjà ancien (1983 : 67), dressait un constat en ce sens de l'action de la CU de Bordeaux, qui pourrait s'appliquer à la CU de Lille du début des années 1990²²⁰ :

²¹⁶ Alors député-maire UDF de Lambersart et vice président de la CU.

²¹⁷ Le directeur du service du plan de déplacement urbain nous expliqua en entretien les raisons à ses yeux de cette intervention du leader de la droite de l'agglomération : « – *Comment expliquez-vous l'“amendement Daubresse” au PDU ?* – [...] M.-P. Daubresse sera candidat à la succession de P. Mauroy. Il voulait défendre le rôle des maires. Ensuite P. Astier [vice-président du PDU] s'est approprié l'amendement pour ne pas s'opposer à Daubresse. Huit jours avant le conseil, il y a eu un aller-retour entre versions de l'amendement. La loi dit : “Les choses du PDU se décident au niveau de l'agglomération”. Du coup, les maires sont un peu en retrait par rapport à la loi. On est bien dans le débat sur le rôle de l'agglomération par rapport aux communes avec l'amendement Daubresse ». Entretien n°74.

²¹⁸ Extrait du compte-rendu du conseil.

²¹⁹ Gilles Savary (1998 : 121) observe une contrainte comparable dans la distribution des ressources intercommunales dans la CU de Bordeaux, qu'il nomme « principe du juste retour communal ».

²²⁰ Plus qu'à celle d'A. Notebart à la même période, caractérisée par l'affirmation de l'autorité présidentielle.

« A un premier niveau, il est possible de dire : il n'y a pas de politique générale ou sectorielle communautaire : *ce qui prime c'est le non-choix, la non-définition d'objectifs communs, la satisfaction des demandes au coup par coup*. Ce qui se manifeste par le saupoudrage des crédits communautaires ».

Si de nombreux conseillers communautaires y vont de leur couplet pour dénoncer publiquement le « saupoudrage » des crédits ou la « logique de guichet »²²¹, l'observation de leurs pratiques conduit à relativiser la portée de ces critiques. D'une certaine manière, les possibilités de requalification/justification des revendications municipales sont tellement nombreuses qu'elles permettent toujours de s'exonérer soi-même de l'accusation de municipalisme, dès lors essentiellement adressée aux autres. A tel point que ce discours, loin de nécessairement refléter une aspiration à davantage d'intégration des politiques intercommunales, semble manifester le plus souvent chez ceux qui le mobilisent une insatisfaction toute municipaliste quant à la part des ressources communautaires qui leur revient. Critiquer le saupoudrage des crédits apparaît parfois comme la figure la plus légitime pour revendiquer une meilleure part dans la répartition des ressources.

Les revendications municipalistes se présentent d'ailleurs souvent sous le jour plus avantageux de la défense de l'équité entre territoires ou entre les habitants. Le président Mauroy lui-même, quand il rappelle aux élus des petites communes la part des crédits communautaires qui leur a été allouée lors du précédent mandat, invoque un objectif d'« équilibre » de la métropole²²² :

« [...] Je voudrais revenir sur un point que nous avons toujours gardé à l'esprit : *l'équilibre de notre métropole*. Sachez que grâce au fonds de développement et d'aménagement d'espaces publics urbains, les 49 communes de la CU qui comptent moins de 6000 habitants ont bénéficié de plus de 74MF pour le réaménagement de leur places ou l'amélioration de leur centre ville. Il s'agit d'un effort sans précédent »²²³.

Beaucoup plus récemment, lors du débat au sein du bureau de la CU sur la délibération-cadre relative à la prise de compétence « grands équipements sportifs », le président exposa plus clairement ce que recouvrait cet objectif d'équilibre, à savoir l'assurance pour chaque commune de « trouver son compte » dans les politiques communautaires :

« [...] Troisième orientation : chacun doit comprendre que, chaque année, on amorcera non seulement un grand équipement mais également un équipement pour les villes moyennes et pour les communes les plus petites : chaque année devront être engagés des crédits *afin que chacun puisse y trouver son compte*. Quatrième orientation, celle du stade et du réseau de piscines. *Ce n'est pas une contrepartie, mais un équilibre, chacun le comprend bien, pour satisfaire l'ensemble des communes de la CU*. Par conséquent, si on donne le premier coup de pioche pour Grimonprez-Jooris, on en donnera également un pour le réseau de piscines ; les choses seront menées parallèlement. Mais dire cela n'est cependant pas suffisant. Je pense à un certain nombre de demandes émanant de villes moyennes et petites. Par exemple, sur le plan de la culture, qui est l'âme des villes, il faut naturellement des équipements d'intérêt communautaire, mais il faut aussi que les autres communes aient la possibilité de s'exprimer culturellement. Leurs équipements sont souvent insuffisants et elles ont besoin de lieux d'expression. Je pense que ce sont là des revendications louables. On les reprendra progressivement. [...] *Certaines villes ont l'impression que tout va aux grandes villes et qu'elles n'ont rien, ce n'est pas vrai. Depuis que je suis président de cette Communauté Urbaine, j'ai toujours veillé à respecter les équilibres ; je crois qu'il ne peut y avoir de pérennité heureuse pour notre Etablissement sans porter attention à cet équilibre* »²²⁴.

Ainsi, la prise en compte de la destination municipale des crédits s'impose comme une contrainte essentielle pour les politiques publiques intercommunales, qui se traduit jusque dans leur présentation budgétaire²²⁵, comme le fait remarquer cet ancien secrétaire général :

²²¹ Même H. Ségard, le président du groupe GADEC – inspirateur et principal défenseur du système des enveloppes voiries – déclare dans une interview à *La Voix du Nord* du 9 octobre 2001 : « La CUDL c'est l'hypermarché des communes. Chacun vient chercher son petit bout de trottoir ».

²²² Cette légitimation des politiques répartition municipaliste des crédits sous le vocable de la solidarité et de l'équilibre fait songer aux travaux de Jean-Louis Briquet sur la requalification du clientélisme en Corse à travers le registre de l'amitié et du désintéressement (1999). Ici, c'est une rhétorique du développement qui vient légitimer les échanges politiques.

²²³ Extrait du compte-rendu du conseil du 4 juillet 1995.

²²⁴ Extrait du compte-rendu du bureau du 10 octobre 2003.

²²⁵ On comprend dès lors que l'une des stratégies déployées par les fonctionnaires pour s'opposer aux pratiques de courtage des maires sera de réduire cette visibilité de la destination géographique des crédits, comme nous le verrons dans notre dernière partie.

« – *Quelle est la spécificité administrative de la CU ?*

– Il faut que la gestion financière tienne compte de deux facteurs différents et parfois antagonistes. Il y a un ensemble communautaire mais à l'intérieur la présence de chaque commune. Il faut une gestion analytique qui lisibilise cela. Ca s'est traduit par la création d'une "sous-nomenclature" par lettre qui permettait une affectation par destination géographique »²²⁶.

Cette contrainte s'oppose à l'émergence d'une autorité planificatrice centralisée, capable d'établir ses propres priorités d'intervention, indépendamment de la nécessité de servir telle ou telle commune. On retrouve ici une contrainte redistributive fréquente dans les systèmes politiques multi-niveaux, comme le soulignent S. Leibfried et P. Pierson (1992 :28) :

« Les systèmes politiques multi-niveaux génèrent souvent des dispositifs d'action publique complexes, destinés à incorporer les préoccupations de chacun des niveaux impliqués ; mais ils génèrent aussi des règles de décision complexes pour la réforme des politiques existantes, afin de s'assurer que *les préoccupations de chacun puissent être satisfaites*.

La politique d'aménagement et d'urbanisme offre un terrain d'observation privilégié de ces mécanismes de saupoudrage, de façon d'autant plus paradoxale que l'un des premiers objectifs affichés par les concepteurs des CU était justement la réduction de la consommation de l'espace et la lutte contre l'étalement urbain, en privilégiant la sectorisation fonctionnelle et la concentration²²⁷. Rien qu'entre 1989 et 1995, ce sont pourtant 54 zones d'habitat ou industrielles différentes, souvent de petite taille²²⁸, qui sont créées par la CU à la demande des maires²²⁹. La perception par les communes de la plus grosse part de la taxe professionnelle les incite alors à se doter chacune de leurs zones d'activité, peu importe le coût pour la CU – en terme de nouvelles infrastructures à réaliser – d'une telle politique²³⁰. Le chef du service du contrôle de gestion – recruté après le contrôle de la chambre régionale des comptes²³¹ – ne retient pas ses critiques à l'encontre de cette politique :

« [...] J'ai eu récemment en main le recueil de plans et de photos réalisés par le service de l'urbanisme. Il est édifiant. Les photos aériennes des ZAC sont la meilleure évaluation de politiques publiques que j'ai eue. Il n'y a aucune cohérence globale ! On a fait des ZAC à peu près dans toutes les villes qui le demandaient. On a fait 20, 30 maisons dans toutes les ZAC pour répondre aux politiques du logement de chaque mairie. Mais ce n'est pas une politique publique ça ! C'est une réponse à des demandes d'élus »²³².

Confrontés à la nécessité de satisfaire les demandes territoriales des maires, pour respecter l'accord amiable de 1989 et ne pas remettre en cause le consensus, les services communautaires se trouvent souvent dans l'impossibilité d'arbitrer ou d'imposer des critères intercommunaux. Une ingénieure du service de l'urbanisme explicite en entretien les conditions d'élaboration du schéma directeur, d'où ressortent les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de certaines prescriptions et la faible autonomie de la CU :

« Le problème avec les prescriptions générales du schéma directeur, c'est qu'elles sont très nombreuses et très complexes et donc sujettes à appréciation. Les règles sont déjà des choix politiques. La plupart des urbanistes pensent qu'il faut favoriser la densité urbaine mais c'est un point de vue un peu conceptuel des urbanistes. On a notre point de vue de technicien, et puis il y a les choix des élus. *Il faudrait à un moment qu'il y ait un choix communautaire. Ce choix est fait en partie dans le SDDU de 1997, qui dit "pas trop d'urbanisation nouvelle", mais après on a des difficultés pour apprécier ce que veut dire ce "pas trop"*. A partir de quand dit-on à l' élu trop ou pas trop ? Le règlement du PLU n'est jamais arrêté mais évolue. On discute certaines choses avec un élu et on se rend compte après que le règlement a changé. [...] Au niveau du schéma directeur, le premier projet a été envoyé à toutes les communes. Elles devaient dire ce qu'elles voulaient changer. Les communes ont proposé les "carrés"²³³ qu'elles voulaient voir changer. Les maires

²²⁶ Entretien n°88.

²²⁷ Nous renvoyons ici à notre première partie.

²²⁸ Chantal Bécot (1993 : 245) repère le même phénomène dans la CU de Bordeaux de fragmentation des zones industrielles et commerciales, attribuant cette dispersion au système de relation clientéliste entre Chaban Delmas et les maires. Elle souligne le coût et les problèmes de rentabilité pour l'institution maître d'ouvrage de telles opérations.

²²⁹ Selon Pierre Perrin, le secrétaire général à cette période. Entretien n°88.

²³⁰ Cette situation sera sensiblement modifiée par la réforme de la TP introduite par la loi Chevènement, comme nous le verrons dans la sous-section suivante.

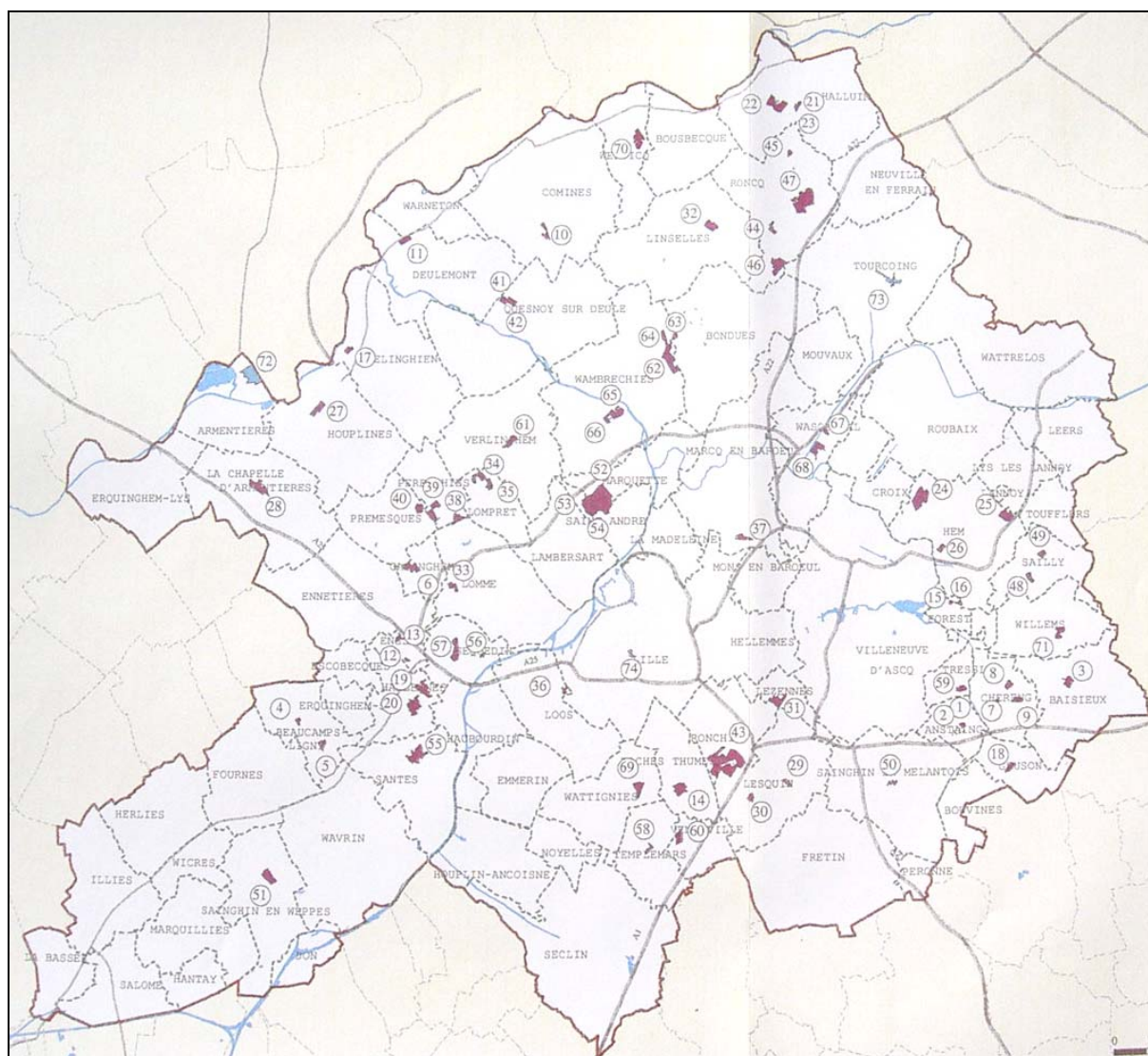
²³¹ Nous reviendrons dans le dernier chapitre sur le contenu et les conséquences importantes de ce contrôle de la chambre régionale des comptes.

²³² Entretien n° 72.

²³³ Le schéma directeur planifie la vocation future des sols. Pour cela, il décompose le territoire communautaire en carrés de 250 m sur 250, leur attribuant une vocation tantôt économique, tantôt d'habitation, tantôt mixte ou encore de

venaient défendre leur projet lors des réunions. *On avait l'impression que tout ce qui était demandé par les maires était accepté.* C'était très décevant. Souvent, leurs propositions étaient un peu contradictoires avec nos propositions. Je m'occupe du projet Euratechnologie²³⁴. On se dit qu'il serait bien que le port de Lille déménage un jour pour libérer des terrains. On avait commencé des négociations avec le Port de Lille. Ils demandaient d'avoir d'autres terrains pour envisager le déménagement. Dans la négociation du SDAU, le maire d'Haubourdin a dit : " Je ne veux pas de logistique ! ". Tous les carrés du développement économique avaient été retirés. C'est la logique communale qui a prévalu. Nous avons fait des notes pour avertir de l'importance de l'enjeu mais il n'y a pas eu de débat. Notre note à la hiérarchie et au vice-président n'a rien donné »²³⁵.

Les ZAC habitat (zones colorées) réalisées par la CU entre 1989 et 2000



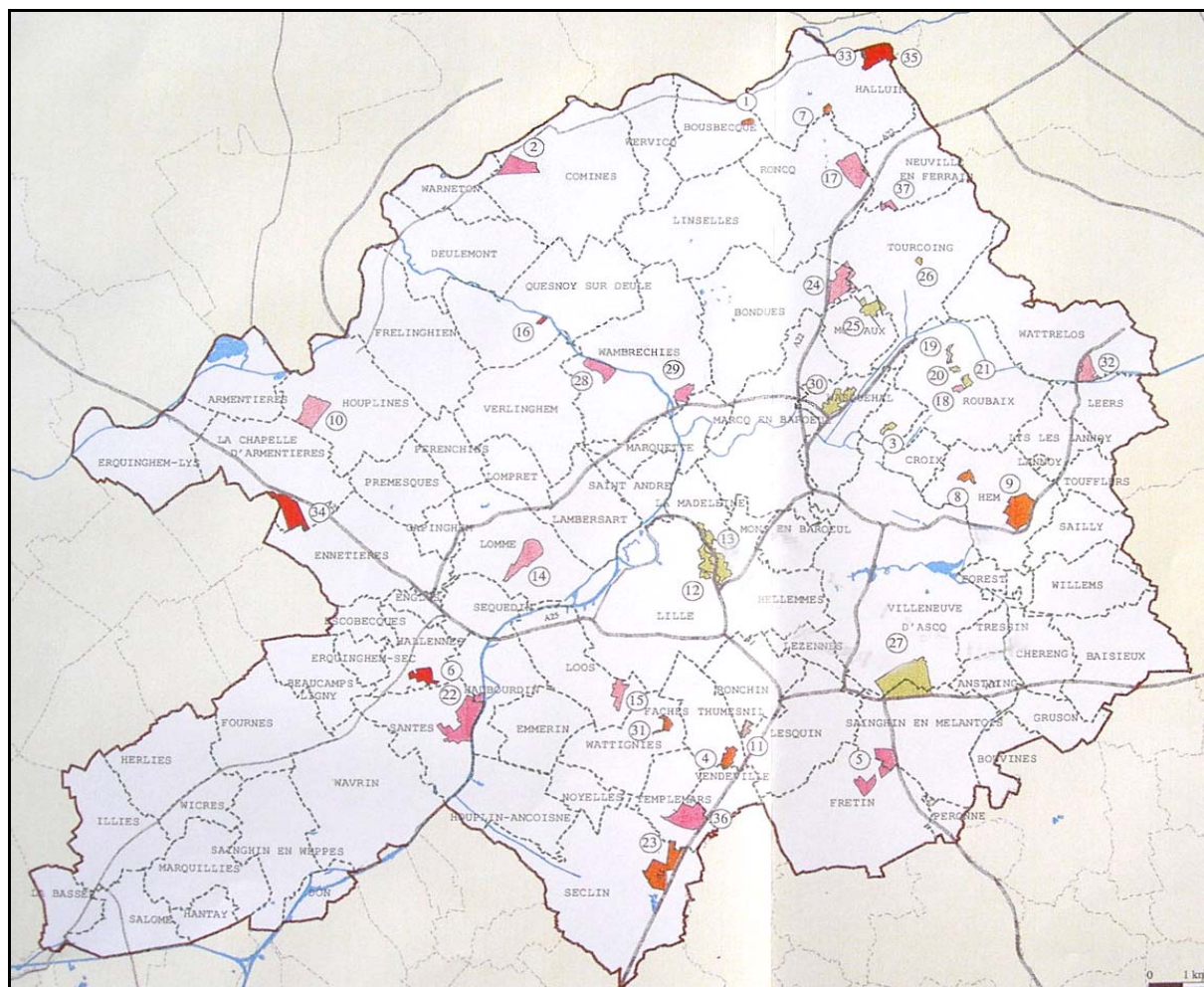
Source : Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement (avril 2000).

loisirs. Les limites précises de ces zones sont ensuite définies dans les Plan locaux d'urbanisme, qui ont une vocation réglementaire opposable au tiers. C'est souvent dans la traduction des carrés en règlements d'urbanisme que se joue une part importante de la réappropriation municipale des prescriptions.

²³⁴ Projet visant à requalifier un ancien quartier industriel de Lille en concentrant notamment les entreprises liées aux nouvelles technologies.

²³⁵ Entretien n°76.

Les zones d'activités économiques et mixtes (habitat et activité) réalisées entre 1989 et 2000 par la CU



Source : Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement (avril 2000).

La politique communautaire des transports urbains, sensiblement redéfinie à l'occasion de l'arrivée au pouvoir de P. Mauroy, est également emblématique de cette contrainte. Les nouveaux maîtres de l'institution décident en effet en 1989 – contre l'avis des services techniques – de réaliser à la fois une nouvelle ligne de métro entre Lille, Roubaix et Tourcoing et de rénover l'ancien tramway, qui relie également ces communes par un tracé passant un peu plus à l'est. Cette solution coûteuse²³⁶ permet surtout aux élus de ne pas trancher entre les deux options qui se sont affrontées durant les années 1980, et de satisfaire l'ensemble des maires des communes traversées. B. Roman, directement impliqué dans les transactions, est très explicite sur la motivation essentiellement politique de ce double choix qui est aussi un non-choix :

« [...] Je vous l'ai dit, on a des fonctionnaires de très bonne qualité ici, donc ils sont capables de prendre en compte des configurations particulières. Guillemot [DGS au moment de l'entretien], il était le directeur du métro à l'époque, si on lui avait dit "Faites nous une proposition", il n'aurait jamais fait une proposition de métro et de tramway. Mais quand on lui a dit : "Si on fait le métro et qu'on ferme le tramway, on ne passera pas au conseil et ce sera la crise", et bien il a travaillé sur le métro et le tramway ».

²³⁶ Lors du débat sur la réalisation de la ligne 2 du métro, le 15 novembre 1989, le maire de Wasquehal, alors dissident du parti socialiste, est le seul à insister sur le coût de ce double choix : « Je voudrais signaler une chose, c'est qu'apparemment il y a une première en France : c'est la première grande communauté qui choisit deux moyens de transport ! Normalement on choisit le VAL ou le tramway moderne, mais pas les deux ! *Lorsqu'il y a un problème politique, de temps en temps, pour trouver un consensus, on choisit les deux solutions proposées. J'ai l'impression que c'est une politique de riches. A-t-on les moyens à la CU sans hypothéquer l'aménagement du territoire de nous lancer dans ces deux moyens de transport ?* ».

C'est parce que la CU est suffisamment riche – notamment grâce au recours à l'emprunt massif à partir de cette période – qu'elle peut se permettre ici de ne pas choisir et de rester dans le cadre d'un jeu à profits mutuels. Le vice-président socialiste du budget depuis 2001, Dominique Baert, revint en entretien sur ces « éléments de souplesse » qui l'autorise en quelque sorte à moins arbitrer qu'ailleurs entre plusieurs demandes :

« [...] Un budget n'est pas une chose figée, je ne suis pas intangible. Il doit s'améliorer en marchant. S'il correspond à un besoin, validé comme tel par le bureau, s'il correspond à un engagement qui doit être respecté, s'il correspond à une politique prioritaire, je trouverai les crédits nécessaires. *Je ne me suis jamais trouvé en situation de devoir dire non, et ne pas être capable, si le non était infondé, de le corriger.* Il y a quand même dans un outil de cette taille avec 12,5Mds de francs, *des éléments de souplesse* qui à un moment, ne vous mettent jamais en situation de dire "non", brutalement, de manière abrupte »²³⁷.

Dès lors, de nombreuses politiques communautaires se caractérisent par l'ambiguïté de leurs objectifs, qui doivent être suffisamment larges et suffisamment flous pour que puissent s'y loger une myriade de projets municipaux aux objectifs parfois contradictoires²³⁸. Le vice-président chargé de la culture²³⁹ décrit en entretien cette contrainte d'ambiguïté, telle qu'elle s'est imposée à lui lors dans la rédaction de la délibération cadre relative à la politique culturelle dans le cadre du transfert de compétence organisés par la loi Chevènement :

– « [...] Et moi, dans ma délibération culturelle, je suis un peu Gros Jean parce que *toutes les choses claires que je voulais dire sont devenues des ambiguïtés*, et toutes les ambiguïtés sont des débats à venir.
– *C'est une contrainte communautaire de devoir rendre les choses ambiguës pour gagner une majorité ?*
– Oui, oui. Donc on ne cite rien. On dit : "les scènes nationales", on ne les cite pas. Bon, ça tombe bien, il n'y en a qu'une. Mais on ne les cite pas »²⁴⁰.

Même quand des commissions entreprennent en début de mandat de fixer des critères pour attribuer leurs crédits, il est rare qu'elles parviennent à résister longtemps à la pression revendicative des communes, surtout quand il s'agit de la ville principale. Un élu communautaire, conseiller municipal d'une grande ville et membre de la commission culture, livre un exemple très précis en ce sens :

« [...] Si vous voulez, ce qu'on avait dit en début de mandat, c'était qu'on tâcherait de favoriser d'abord les actions communes à l'intérieur de la CU. Si plusieurs structures se mettaient ensemble pour faire quelque chose, on les favoriserait d'un grand coup, ou bien alors si des structures présentaient quelque chose, on les favoriserait si elles présentaient quelque chose de vraiment exceptionnel. Mais on ne continuerait plus à donner chaque année 200 000 F ou 300 000 à l'orchestre de Lille, au ballet du Nord... machin. [...] *De toute façon, l'histoire des critères culture elle sera à mon avis brève. Dès la première semaine, elle avait été entachée. C'était à l'époque de l'exposition Berthe Morisot [au palais des beaux-arts de Lille]. On avait défini des critères et les critères c'était donc, on ne donnait pas de l'argent à un projet sans y avoir participé [i.e. participé à sa définition], il fallait que ça implique la CU. Et puis est arrivé Berthe Morisot, il fallait dire oui ou non dans les cinq minutes. Et bien évidemment, tout le monde a baissé sa culotte et a donné de l'argent pour Berthe Morisot. Donc c'était dès le départ très mal parti. [...] Alors moi, je ne suis pas d'accord avec la politique de la CU, parce que je trouve que c'est parfaitement jésuite ce machin-là : Faites ce que je dis, pas ce que je fais »²⁴¹.*

La contrainte de répartition des crédits selon une logique qui ne désavantage aucune commune pose plus largement la question de la difficulté de la CU à établir et mettre en œuvre des normes d'action publique qui soient autre chose que la somme des volontés communales.

²³⁷ Entretien n°27.

²³⁸ Nous reviendrons sur ce point dans notre dernier chapitre mais notons dès à présent que l'« ambiguïté » des politiques communautaires, loin d'être un dysfonctionnement corrigeable – comme le pensent notamment les acteurs administratifs – semble constituer ici une dimension constitutive de l'action publique intercommunale, dans la mesure où elle s'avère fonctionnelle politiquement dans une configuration politique collégiale et municipaliste marquée par la contrainte d'hétéronomie. Sur la fonctionnalité organisationnelle de l'ambiguïté, voir l'article de James March (1991).

²³⁹ Le maire socialiste de Villeneuve d'Ascq, Jean-Michel Stiévenard.

²⁴⁰ Entretien n°37 bis.

²⁴¹ Entretien n°35.

4. La difficile définition et mise en œuvre de normes communautaires

La faible capacité de la CU à produire des normes d'action publiques opposables aux communes est perceptible dans la plupart de ses secteurs d'intervention. En matière de voirie, le mécanisme des enveloppes – qui ne sera remis en cause qu'après le passage de la chambre régionale des comptes – institutionnalise cette démission communautaire. L'attribution des crédits au *prorata* des surfaces de voirie s'apparente en effet à un abandon par la CU de sa capacité normative²⁴².

Les politiques d'aménagement et d'urbanisme – encore considérées par les maires comme un domaine réservé – sont particulièrement concernées par cette prééminence municipale. Trois fonctionnaires du service de l'urbanisme rencontrés en font l'amer constat :

« Le schéma directeur s'est fait un moment où il aurait fallu être fort pour imposer ses choix, à un moment où l'expression des intérêts communaux était très forte. Il était suffisant qu'un maire soit pressant pour qu'on lui donne satisfaction. Le SDAU a été une somme de "non-choix" »²⁴³.

« C'est très paradoxal que les maires disent que la CU décide alors que ce sont eux qui décident de tout ! Nous leur fournissons simplement les instruments généraux. [...] Au niveau du POS, une des seules choses qui se fait contre l'avis des communes, c'est l'inscription des réserves par l'État »²⁴⁴.

« Aujourd'hui, il y a certaines lignes de crédits comme les enveloppes voirie dont on est exclu. Les maires ont fait une sorte de *hold-up* sur la programmation stratégique. Je fais des projets stratégiques, mais par commune. [...] Quand ils viennent nous voir pour obtenir des financements ZAC, je leur réponds que je ne veux plus de financements ZAC mais une dotation thématique "renouvellement urbain" par exemple. On va devoir trouver des compensations face à la disparition des enveloppes. Les dotations vont disparaître au profit de politiques communautaires mais ça ne va pas se faire du jour au lendemain. *Aujourd'hui, on accompagne surtout les politiques communales* »²⁴⁵.

Le principe de la répartition des crédits *per capita* qui prévaut, fût-il approximatif²⁴⁶, empêche de mener ouvertement des politiques correctrices, c'est-à-dire plus favorables aux communes les plus pauvres ou dont les besoins seraient accrus en raison de leurs fonctions centrales. On peut faire ici un parallèle avec les observations de F. Scharpf (1988) à propos des effets de la décision conjointe dans les politiques de l'UE et, surtout, de la République fédérale d'Allemagne. Celui-ci souligne en effet la faiblesse redistributive de ce système qui tend à pénaliser les Länder les plus pauvres.

Loin d'un modèle centralisé et balistique, où l'institution communautaire établirait ses propres objectifs *a priori*, puis les déclinerait dans des normes d'action publique au niveau de chaque territoire, on se trouve ici dans un ordre inversé, où ce sont plutôt les priorités sédimentées et désordonnées des communes qui s'imposent à l'action communautaire.

Ce fut particulièrement perceptible lors de la mise en œuvre des nouvelles compétences issues de la loi Chevènement de 1999. Cette dernière prévoyait en effet que les institutions intercommunales bénéficiaires des nouvelles compétences élaborent au préalable des « schémas » d'orientation, afin de déterminer les principes de leur intervention future au nom desquels elles pourraient revendiquer dans un second temps le transfert d'un certain nombre d'équipements jusqu'alors communaux. Le projet de loi, sans surprise, promeut ainsi le modèle de l'autonomie intercommunale. Concrètement pourtant, c'est un scénario très différent qui se produisit à la CU de Lille, dans la mesure où les schémas furent d'abord définis en fonction des équipements que les communes voulaient bien lui transférer, tant dans le domaine sportif que culturel. C'est d'abord l'un de nos informateurs, directement associé à la rédaction de la délibération cadre sur le transfert des équipements sportifs, qui nous confia combien les volontés des maires des grandes villes s'imposèrent dès le début à la CU, balisant largement le cadre de la réflexion :

« La logique pour les schémas a été complètement inversée. Je l'ai suivi de près donc je peux te le dire. On a commencé par voir quels équipements pouvaient être transférés et ensuite on a fait le schéma et défini les

²⁴² Voir *supra*.

²⁴³ Entretien n°51.

²⁴⁴ Entretien n°76.

²⁴⁵ Entretien n°67.

²⁴⁶ Nous montrerons en effet que les clefs de répartition communale des crédits communautaires sont souvent connues approximativement par les maires, ce qui ouvre certaines marges de manœuvre pour les fonctionnaires, même si elles passent par des stratégies officieuses.

critères pour les justifier. Pour le sport c'était la rénovation de Grimonprez-Jooris²⁴⁷, la piscine olympique de Tourcoing et le vélodrome de Roubaix. Pour la culture c'était le musée des civilisations à Lille et l'opéra²⁴⁸.

Les propos de cette autre fonctionnaire, chargée de mission sur les transferts de compétences, vont dans le même sens, insistant également sur la dépendance de la CU par rapport à des choix municipaux qui lui sont pourtant préjudiciables :

« Sur le transfert de compétences en matière d'équipement culturel, je trouverais important que la CU établisse une stratégie avant d'intervenir, mais je ne suis pas sûre qu'elle le fera. Un de mes grands combats c'est de ne pas prendre le Conservatoire de musique de Région qui est un équipement artistique. J'ai l'impression que c'est déjà joué peut-être et que la CU ne sera qu'une vache à lait. *Les communes sont prêtes à nous donner ce qui est budgétivore, mais pas ce qui est porteur d'image.* La ville de Lille ne veut pas nous transférer son musée des beaux-arts alors que ça aurait beaucoup plus de sens. On continue de faire une politique de guichets déguisée. On aurait eu une action culturelle lisible si on avait dit par exemple : "On se centre sur les musées". C'est la politique que l'on veut mener qui devrait guider les transferts mais je doute fort que ce soit comme cela que ça se joue »²⁴⁹.

Le conseiller communautaire lillois du groupe des Verts Dominique Plancke peut ainsi conclure lors du conseil du 10 octobre 2003 à propos du schéma culturel : « La grande ambition de la CU en la matière est un peu passée à la moulinette du consensus »²⁵⁰. Les propos en entretien du vice-président chargé de la culture (cités plus haut) corroborent d'ailleurs ce point de vue.

Les politiques intercommunales, loin de découler de priorités d'action définies en amont et de manière autonome par les vice-présidents et les fonctionnaires de la CU, résultent donc plutôt des possibilités d'action que veulent bien leur laisser les communes. Ici, le refus de ces dernières de perdre le contrôle de certains équipements ou, inversement, leur pression très forte en faveur de certains transferts, structurent très largement les possibilités communautaires.

L'action intercommunale au concret ressemble dès lors davantage au modèle du *garbage can* décrit par J. March et J.-P. Olsen (1972) – où des décisions hétéroclites prises indépendamment les unes des autres se juxtaposent sans cohérence d'ensemble ni linéarité – qu'à la rationalité fonctionnelle planificatrice qui lui est souvent prêtée par les réformateurs du local d'hier ou d'aujourd'hui.

Les critères d'intervention communautaires semblent le plus souvent ajustés *a posteriori*, en fonction des coups déjà partis et des contraintes d'action. Cet échange amusé (et amusant) entre fonctionnaires, lors d'une réunion de la direction générale des services opérationnels, en témoigne :

Le directeur adjoint à la voirie : « On travaille un peu à l'envers sur le projet communautaire. On pourrait d'abord construire les priorités et les décliner ensuite. Et pas l'inverse.

Le DGS : On est dans l'humain ici. Les équations que j'ai apprises à Polytechnique, je ne m'en suis jamais servi. Par contre, la distribution des sucettes, je m'en sers tout le temps !

Le directeur adjoint : Oui, ça j'ai bien compris. C'est ce qu'on fait en permanence en commission voirie [rires]. C'est comme ça qu'on avance.

Le directeur du service Eau et assainissement : On dirait un dialogue dans *Alice au Pays des Merveilles*. Tout le monde est fou ! »²⁵¹.

Même certaines politiques qui se donnent à voir comme communautaires résultent parfois de l'accumulation de demandes municipales. La création d'une ligne budgétaire spécifique pour la réalisation de zones où la circulation est limitée à 30km/h résulte au moins autant de la multiplication des sollicitations des maires²⁵² que de l'affirmation d'une politique communautaire de sécurité qui déterminerait des sites prioritaires d'intervention. De même, l'intégration des piscines municipales dans le schéma « grands équipements sportifs » de la CU découle davantage des pressions des élus désireux de se désengager de l'entretien coûteux de ces équipements et d'un troc autour du transfert d'autres équipements²⁵³, que de la conviction partagée parmi les élites intercommunales administratives et politiques du bien-fondé de cette intervention. On est donc loin dans l'élaboration des politiques publiques intercommunales du modèle d'une médiation descendante, où des élites

²⁴⁷ Nom du stade de football lillois dont nous reparlerons dans la prochaine sous-section.

²⁴⁸ Discussion téléphonique avec un informateur. Extrait du carnet d'observation, le 24 juin 2003.

²⁴⁹ Entretien n°77.

²⁵⁰ Extrait du compte-rendu du conseil.

²⁵¹ Relevé d'observation directe, le 28 mars 2002.

²⁵² Souvent évoquées lors des commissions voirie auxquelles nous avons participé.

²⁵³ Notamment de la rénovation du stade de football Grimonprez-Jooris dont nous reparlerons ensuite.

intercommunales diffuseraient progressivement leurs normes d'action auprès des communes²⁵⁴, en fonction d'un « intérêt communautaire²⁵⁵ » bien compris.

Sans qu'il faille considérer cet « échec » comme une surprise, tant l'ampleur de la tâche assignée à la CU au départ était sans conteste démesurée, notons néanmoins que son existence depuis presque 40 ans ne semble avoir empêché en rien le creusement des inégalités territoriales au sein de l'agglomération ou même la tendance à la périurbanisation²⁵⁶. Les écarts de richesse entre territoires ont continué à se creuser durant cette période comme l'attestent les travaux de Jérôme Thévenot (1999)²⁵⁷.

La difficulté d'établir des normes d'action communautaire entrave sensiblement la capacité de la CU à jouer un rôle redistributif – qui aurait pour objectif avoué de favoriser certains territoires dans une logique de rattrapage²⁵⁸ – ou même, plus modestement, de régulation de l'urbanisation de l'agglomération.

Quand des options communautaires ont été péniblement définies, c'est parfois au moment de leur mise en œuvre qu'elles sont appropriées et dénaturées par les communes, souvent d'autant plus facilement qu'elles ont été adoptées en raison de leur ambiguïté. Nous avons montré précédemment comment un amendement au Plan de déplacement urbain avait préservé *in extremis* le droit de veto des maires sur son application locale. Pour le schéma directeur, l'objectif avancé de densification – pour lutter contre la consommation excessive d'espace – semble voué aux mêmes difficultés d'application²⁵⁹, si l'on en croit le directeur de l'agence d'urbanisme chargée de son élaboration par la CU:

« L'intercommunalité est difficile à gérer. On essaiera sur le schéma directeur. On peut afficher un objectif communautaire et puis ensuite associer le pouvoir local qui peut être hostile. L'idée de densification est souvent refusée par les maires. Le morcellement communal est difficile à gérer. Sur les opérations de logement, la CU est extrêmement ouverte aux propositions des élus locaux. Des maires montent des projets de logements de 15 maisons à l'hectare ! Comment on le gère après, en sachant que les maires vous disent : la

²⁵⁴ Nous rejoignons ici les conclusions d'Olivier Nay sur la région (2002 : 73), critiques à l'égard d'une approche cognitive de la fabrication des politiques publiques régionales : « L'activité de médiation [des élus], ici, ne renvoie aucunement à la capacité d'une minorité agissante qui, par ses ressources ou son pouvoir d'expertise, serait capable de peser sur les politiques régionales, ou mieux, capable de promouvoir de nouveaux "référentiels" de l'action publique. Loin de ce schéma élitiste et volontariste (privilegié par B. Jobert et P. Muller dans leurs premières analyses), elle est bien plus le résultat d'un processus diffus de remontée des demandes territoriales auquel les élus régionaux participent en agissant comme intermédiaires politiques. Le "transcodage" des enjeux qu'ils opèrent entre le territoire et la région, pour reprendre l'expression de P. Lascoumes, est ainsi le prolongement direct de leur activité de courtier, mais il est un résultat progressif et involontaire qui ne devient visible que lorsque apparaissent de nouveaux enjeux labellisés comme relevant de la compétence des conseils régionaux ».

²⁵⁵ François Benschdikh (2002 : 1331), a bien montré dans ses travaux les nombreux « avatars » liés à la définition par les agglomérations de l'« intérêt communautaire » – promu par la loi Chevènement – concluant même : « L'intérêt communautaire n'offre pas seulement l'avantage de garantir indirectement le respect d'un minimum de compétences pour l'institution communale. Il permet également, et de manière tout à fait paradoxale, la survie de l'intérêt communal ».

²⁵⁶ Sur la consommation de l'espace, on doit d'ailleurs souligner qu'en dépit des prescriptions du SDAU visant à limiter l'urbanisation nouvelle, il n'existe pas véritablement d'outil communautaire pour évaluer sa progression, premier obstacle conséquent à l'application d'une politique de régulation foncière.

²⁵⁷ Celui-ci défend la thèse d'un processus ségréatif à l'œuvre dans l'agglomération lilloise tant les écarts sont importants et continuent de se creuser entre les communes. Il écrit ainsi (1999 : 159) : « Le territoire de l'arrondissement de Lille apparaît donc comme particulièrement varié tant les communes qui le composent présentent des différences majeures (revenu moyen par ménage dans un rapport de 1 à 4, taux de chômage variant de 5 à 30%, etc.). De plus, au cours du temps, ces écarts semblent s'accroître de façon linéaire voire exponentielle, notamment pour la concentration de la grande pauvreté. Ces tendances peuvent s'expliquer en partie par des migrations de populations quantitativement importantes et qualitativement sélectives qui dessinent progressivement une véritable recomposition du territoire métropolitain ».

²⁵⁸ Dernier exemple en date sur lequel nous reviendrons dans la prochaine sous-section, la définition des critères d'attribution de la dotation de solidarité communautaire issue de la loi Chevènement par les conseillers communautaires, qui l'empêche de devenir l'outil de redistribution du potentiel fiscal vers les communes les plus pauvres comme le législateur l'avait imaginé.

²⁵⁹ La situation lilloise semble ici assez proche de celle observée par Christian Lefevre (1997 : 171) au sujet de la mise en œuvre du schéma directeur de l'agglomération lyonnaise : « L'élaboration du nouveau SDAU de l'agglomération lyonnaise ne semble pas avoir débouché sur des politiques nouvelles au plan territorial, ni avoir permis de débloquent une situation institutionnelle jugée préoccupante. Si le consensus a pu être obtenu (le document a été approuvé), c'est parce que les vraies questions sur les institutions à mettre en place pour gérer le SDAU n'ont pas été abordées ».

CU ne s'est jamais mêlée de dire aux maires il faut faire 30 et pas 15 maisons à l'ha ! Les maires votent le schéma directeur comme un seul homme mais après il va falloir les mettre en face de l'application »²⁶⁰.

Même les politiques explicitement conçues pour contrecarrer les logiques de développement urbain spontanées, comme celle dite de « la ville renouvelée »²⁶¹, voient leur capacité d'action limitée par l'extension progressive du nombre de quartiers éligibles. Ainsi, initialement ciblées sur les villes concentrant les difficultés urbaines et la présence de friches (Roubaix, Tourcoing, Wattrelos en particulier), ces lignes de crédit finissent par être mobilisées pour financer des projets de rénovation dans la commune de Lambersart – l'une des plus riches de la métropole, dont le maire UMP est aussi premier vice-président de la CU. Une urbaniste du service de la ville renouvelée nous expliqua par ailleurs que l'obtention de l'accord de certains maires pour intervenir sur « leurs » quartiers exigeait parfois qu'une partie de ces crédits soit affectée à de tout autres objectifs que ceux annoncés²⁶² :

« On fait de la ville renouvelée, mais pas seulement. F. Brière [le directeur du service] a passé des deals sur certaines opérations voirie de centre-ville. Il faudra montrer symboliquement qu'on peut faire du marbre dans le centre-ville... A côté, les villes disent "OK, vous intervenez sur nos quartiers en difficultés" alors que les maires ne sont pas toujours demandeurs" »²⁶³.

5. Idéologies partisanes introuvables

Si les politiques communautaires semblent se dissoudre le plus souvent dans la prise en compte des intérêts municipaux, les clivages partisanes font également les frais du régime politique intercommunal, mais selon des modalités bien différentes de celles décrites par ses défenseurs. Loin de traduire un dépassement des affrontements au nom des intérêts supérieurs de la métropole ou de la poursuite d'un projet commun, la faible expression de préférences partisanes distinctes dans l'élaboration de l'action publique résulte d'abord de la prééminence accordée à la médiation des intérêts municipaux et à la recherche de la majorité la plus large. Les positions partisanes sont le plus souvent subordonnées à la contrainte du maintien du consensus municipaliste, comme le regrette l'assistant du groupe socialiste au sujet de la politique communautaire d'aménagement d'aires d'accueil pour les gens du voyage :

« Le positionnement du PS sur les gens du voyage et l'aménagement de terrain m'énerve. En réunion de groupe, la conseillère de Villeneuve d'Ascq qui préside le syndicat mixte gens du voyage est intervenue pour dire qu'elle doutait beaucoup de la proposition de Wambrechies, Bondues, Marcq-en-Baroeul de se mettre ensemble pour réaliser le terrain d'accueil pour événements exceptionnels. P. Mauroy l'a stoppé net en disant que si les communes se mettaient d'accord entre elles, ça irait comme cela »²⁶⁴.

C'est la capacité des organisations partisanes à traduire des enjeux externes²⁶⁵ ou à promouvoir des alternatives²⁶⁶ de politiques publiques concurrentes qui est remise en cause, et non

²⁶⁰ Entretien n°99.

²⁶¹ Cette politique – mise en œuvre à partir de 1997 sous l'égide du nouveau maire de Roubaix – entend affecter des crédits importants à la requalification des quartiers industriels en déclin. Elle est présentée comme une réaction volontariste face à la périurbanisation qui creuse le solde migratoire négatif des grandes villes.

²⁶² Signalons ici que cette réaffectation informelle se fait parfois avec la complicité des services : le service de la ville renouvelée, peu étoffé y trouve le moyen de consommer tous ses crédits, les unités territoriales de mobiliser des lignes supplémentaires pour exercer leur mission habituelle de voirie.

²⁶³ Entretien n°84.

²⁶⁴ Echange informel au restaurant communautaire, le 16 juillet 03.

²⁶⁵ D. Gaxie et P. Lehingue (1984) utilisent la notion d'« enjeux externes » pour qualifier des enjeux politiques qui font sens pour les profanes et renvoient notamment à l'expression d'intérêts sociaux concurrents, qui se distinguent des « enjeux internes » de la compétition politique (comme la lutte pour les postes) qui concernent essentiellement les professionnels de la politique. Comme eux, nous considérons que les préoccupations des agents sociaux accèdent à l'état de demande à partir d'un travail de transfiguration par les acteurs de l'offre politique : « Les intérêts externes sont moins exprimés qu'ils ne sont convertis, c'est à dire inséparablement transmutés par une opération d'alchimie sociale et ralliés à une croyance » (p. 62).

²⁶⁶ Nous employons ici ce terme dans le sens que lui donne J. Kingdon (1995) pour qualifier les différentes solutions disponibles par rapport à un problème, une fois celui-ci mis à l'agenda.

leur rôle en tant que tel, qui se trouve au contraire réaffirmé dans la fabrication et la régulation des compromis entre élus²⁶⁷.

Celui qui participe pour la première fois aux réunions des instances communautaires – conseil, bureau, commission – ne peut qu’être frappé par la rareté des controverses entre conseillers sur le sens et les objectifs de l’action publique. Il ne s’agit pas ici de surestimer *a priori* l’importance des enjeux idéologiques dans l’activité des partis politiques (Offerlé 1987, Poirmeur 1990²⁶⁸) ou dans la définition des politiques publiques locales (Garraud 1989), ni même de suggérer que cette euphémisation serait propre à la CU²⁶⁹, mais de constater simplement la faiblesse de leur expression, dans une institution caractérisée par l’opacité de ses modes de décision et par la désignation de ses conseillers au suffrage indirect.

La mise en place de la politique de développement économique communautaire entre 2001 et 2002, pour ne prendre qu’un seul exemple, fut l’occasion d’observer cette faible emprise des distinctions partisans. M. Aubry, vice-présidente socialiste, fut chargée par P. Mauroy d’élaborer une « stratégie économique », en concertation avec les membres de sa commission thématique et l’ensemble des maires. Plusieurs dizaines de réunions eurent lieu qui aboutirent au vote d’une délibération, le 20 décembre 2002, intitulée « Une stratégie économique ambitieuse, volontariste et équilibrée à la mesure des enjeux ». S’il n’est pas possible de revenir dans le détail sur son contenu²⁷⁰, ni même sur les conditions de son élaboration, on doit néanmoins souligner l’impression d’une convergence des conseillers communautaires par rapport aux objectifs avancés (le renforcement de la notoriété de la métropole et de son internationalisation, la poursuite de la tertiarisation, l’aide au développement des filières d’excellence, l’approfondissement du partenariat avec les entrepreneurs), d’autant plus facilement qu’ils semblent autoriser des appropriations multiples. M. Aubry endosse ainsi en commission un discours bien éloigné du portrait de la « dame des 35 heures »²⁷¹ :

« La question qui se pose à nous est comment accompagne-t-on l’innovation? Nous avons peu d’aides aux entreprises prévues. J’ai une formation économique (*sic*), j’ai fait pas mal de développement économique local. Qu’est-ce qui fait que Lyon est devenue la deuxième métropole économique alors que Bordeaux continue de s’enfoncer ? Que les entrepreneurs et les élus travaillent ensemble ! Ce n’est pas le fait de donner des aides »²⁷².

Si certaines divergences s’expriment lors des réunions, elles portent davantage sur la méthode ou sur la manière d’atteindre ces objectifs que sur ces objectifs eux-mêmes. La nature des amendements proposés par les groupes de l’UPM et du GADEC à la délibération finale en témoigne²⁷³.

²⁶⁷ Nous montrerons dans le prochain chapitre que le régime de coalition intercommunale place les entreprises partisans et leurs leaders au centre du processus de négociation, mais comme médiateurs des intérêts des autres élus plus que comme porteur d’intérêts sociaux contradictoires.

²⁶⁸ Cet auteur a bien montré comment l’activation de la question sociale au sein du parti socialiste faisait figure d’emblème largement dépendant des enjeux intra-partisans.

²⁶⁹ Les travaux d’O. Nay sur l’espace politique régional (1997 : 84-85) sont là pour le montrer : « On doit bien se rendre à l’évidence : les délibérations, les compromis et les rapports de force entre les groupes politiques dans l’assemblée ne s’articulent pas forcément autour des clivages idéologiques ou partisans autour desquels le jeu politique est censé s’ordonner ; ils sont étroitement dépendants des relations entre les exécutifs territoriaux à la fois en situation de concurrence pour le contrôle de l’action publique et tenus de coopérer dans la réalisation de projets menés en partenariat ».

²⁷⁰ On peut néanmoins citer les six objectifs majeurs avancés : « 1) Conforter le développement de son territoire pour construire une grande métropole transfrontalière de dimension européenne. La politique d’aide devra s’attacher au renforcement du positionnement à l’international de Lille-Métropole en incitant les entreprises de rang international à s’implanter et à se développer sur le territoire métropolitain ; 2) Développer des activités stratégiques (soutenir les actions de développement endogène, prospecter et accueillir en priorité les activités renforçant l’effet de grappe, soutenir la constitution de réseaux et les actions collectives et structurées de développement) ; 3) Restaurer une offre foncière et immobilière attractive, répondant aux besoins des investisseurs et des entrepreneurs ; 4) Assurer un développement équilibré du territoire de Lille-Métropole ; 5) Favoriser l’emploi, susciter le développement endogène ; 6) Développer la formation et la recherche en lien avec le contexte local et veiller à améliorer l’accompagnement des investisseurs et des entreprises à l’implantation ». Extraits de la délibération.

²⁷¹ Titre d’un essai journalistique à succès qui lui est consacré (Béatrice de l’Aulnoit et Philippe Alexandre, Robert Laffont, 2002), dépeignant notamment son « étatisme » et sa défiance vis-à-vis de la négociation avec les entreprises.

²⁷² Commission de développement économique du 25 janvier 02. Relevé d’observation.

²⁷³ Les trois amendements proposés par le groupe UPM viennent réaffirmer les objectifs déjà avancés. Exemple des ajouts proposés : « Le devoir immédiat de LMCU est, certes, de soutenir les activités existantes (textile, VPC, santé) et

Comme d'autres politiques communautaires, la politique économique semble avant tout marquée par un souci de concilier en permanence de multiples objectifs (solidarité, excellence, équilibre), dont la dimension potentiellement contradictoire n'est jamais soulevée. En même temps que la perspective même du conflit d'intérêts se trouve évacuée, ce sont les chances d'une politisation partisane des enjeux qui s'amenuisent. Rémi Dormois (2004 : 158), dans ses travaux sur la planification urbaine à la CU de Nantes, fait le même constat d'une euphémisation/dépolitisation des conflits d'intérêts, sous l'influence de l'objectif dirimant du consensus :

« L'attention centrale accordée à la procédure d'élaboration et à ses effets en terme de régulation politique a eu comme conséquence de mettre à l'arrière-plan la question du contenu [du schéma directeur]. La priorité donnée à la recherche du consensus fait que le document de planification urbaine n'explicite plus des arbitrages clairs entre logiques d'intérêts contradictoires ».

Conséquence (et illustration) de la faible emprise des distinctions partisans, la difficulté des conseillers communautaires rencontrés à envisager ce que pourraient être les effets d'une alternance sur l'action publique intercommunale. En entretien, Dominique Baert – maire socialiste de Wattrelos et vice-président chargé du budget – essaya d'abord de démontrer en quoi la politique menée par la CU était une politique de gauche. Visiblement peu sûr de son fait, il renonça à cette explication et invoqua finalement la spécificité technique de ses domaines d'action pour justifier une politisation partisane limitée²⁷⁴ :

– *Est-ce que ça veut dire qu'il ne peut pas y avoir de politiques communautaires de droite ou de gauche ?*

– Ah si ! Je crois qu'aujourd'hui, il y a une politique communautaire de gauche... enfin de gauche... sensible à la vie quotidienne ! On a mis le paquet plus sur les transports, l'assainissement, l'écologie urbaine, euh... je crois qu'on est plus dans une approche développement durable... La CU, elle a une orientation majoritaire à gauche. L'UMP qui n'a que 36 membres élus sous ce vocable a pris acte que le groupe socialiste est à 85 et eux à 36. Je crois qu'ils en ont pris acte, mais dans ce cas-là, il y a deux solutions... Euh, est-ce que vous dites, bon, on subit et on ne participe pas, ou est-ce qu'on participe à la définition des objectifs, grâce là aussi à l'alchimie particulière... il y a une équation, ce n'est pas une alchimie, c'est une équation de P. Mauroy, euh... on a abouti à ce climat relativement consensuel dans la prise de décision. Chaque président de groupe se voit avant les conseils pour définir ce que peuvent être les positionnements des uns et des autres et quand il y a des choses qui... euh, des aiguilles qui risquent de piquer, B. Roman s'emploie à trouver avec les groupes... bon. Il y a des votes politiques évidemment, bon... maintenant vous savez... dire qu'on veut faire de la sécurité dans le métro, c'est un choix qui transcende tous les groupes politiques. Après c'est une question d'affectation des moyens. Aujourd'hui, c'est vrai que majoritairement, l'UMP vous dirait, en tout cas c'est ce qu'ils essayent de faire croire, qu'il faut faire plus pour le développement économique, sauf qu'ils savent aussi que faire du développement économique, ça veut dire acquérir des terrains, viabiliser, faire construire et qu'il ne suffit pas de le décréter pour le faire. En sens inverse, je leur dis OK, tu veux que je mette 30 ou 40 millions d'euros sur le développement économique, de toute façon les services sont incapables de les consommer, en revanche, si je les mets là, dans ce cas là, je ne ferai plus la voirie et les trottoirs. Or, dans ta ville, tu sais très bien que... euh, les trottoirs, la voirie, l'assainissement, les inondations, ils n'ont pas

de proposer une offre foncière attrayante aux investisseurs, ce que prévoit précisément la présente délibération. Mais LMCU doit aussi et surtout élaborer : une réflexion professionnelle, partenariale et internationale sur les facteurs d'attractivité de son territoire, une observation des reconversions réussies par d'autres villes européennes, une ambition prospective à la hauteur des enjeux à relever, et comportant des objectifs explicites de positionnement spécifique, d'excellence distinctive, de croissance, d'emploi et de qualité urbaine, un projet de pilotage permettant d'orienter prioritairement les interventions de LMCU et de ses partenaires sur tout ce qui concourt à la réussite de l'ambition prospective choisie » (extrait de l'amendement). Les autres amendements proposés sont à l'avenant. Du côté du groupe GADEC, les amendements portent sur les dispositifs d'organisation et d'intervention économique, réaffirmant que « la gouvernance économique est la principale clé de réussite du développement économique métropolitain ». Les amendements proposent un organigramme pour le pilotage de cette gouvernance économique, afin d' « assurer la compétitivité de notre territoire dans la concurrence que se livrent les agglomérations régionales, et plus largement les métropoles françaises et européennes » (extrait de l'amendement).

²⁷⁴ Certaines voix militantes, comme celle de ce chargé de mission du groupe socialiste, regrettent qu'une lecture plus partisane des compétences communautaires ne soit pas défendue, insistant sur les effets pervers d'un pragmatisme gestionnaire légitimant selon lui une conception de l'action publique plus proche de celle défendue par la droite : « C'est toujours la gauche qui a contribué à politiser le local. On est en train de couper la branche sur laquelle on se trouve. Les thématiques du cadre de vie se sont imposées, mais elles sont souvent beaucoup moins politisées que celles des services ou des équipements collectifs par exemple. Sur le transport, on pourrait avoir une politique de gauche sur la question des tracés ou des tarifs par exemple ». Discussion au restaurant communautaire avec l'assistant du groupe socialiste, le 1 avril 2003 ; extrait du carnet d'observation.

de frontières politiques la plupart. *Vraiment, la gestion communautaire, c'est quand même de la gestion quotidienne pour beaucoup. La voirie, les trottoirs, ils n'ont pas de couleurs politiques* »²⁷⁵.

M.-P. Daubresse – député-maire UMP de Lambersart et premier vice-président chargé de l'urbanisme – est encore plus clair. Il relativise en effet les conséquences d'une éventuelle alternance sur le contenu de l'action publique intercommunale et préfère évoquer de façon sibylline des divergences d'appréciation sur la méthode de gestion :

« – *Est-ce qu'il pourrait y avoir une politique communautaire de droite qui serait différente de celle qu'elle est maintenant ?*

– Pas sur le projet. Quand je me suis présenté contre P. Mauroy [en 1995], j'ai fait ma campagne, je pense que j'avais raison sur le positionnement, j'avais tort dans la tactique, j'ai fait ma campagne sur le thème : "Nous avons le même projet, mais nous ne sommes pas d'accord sur les méthodes de gestion". C'est-à-dire qu'on peut gérer la communauté dans son fonctionnement, dans son organisation interne, dans la manière dont elle répond ou pas aux besoins des territoires de manière totalement différente, tout en ayant le même projet. Je veux dire le projet communautaire [actuel] que j'ai quand même largement contribué à écrire, il sera forcément le projet communautaire du prochain président quel qu'il soit. Mais, c'est sûr que si j'étais à la présidence, je ne générerais pas du tout la maison comme elle est gérée aujourd'hui. Je l'ai toujours dit, ce n'est pas nouveau comme polémique »²⁷⁶.

Cette faible saillance des clivages idéologiques dans l'action publique communautaire montre une nouvelle fois que les « idées », loin d'être des propriétés attachées de manière substantive aux acteurs politiques – constituant en tout temps et en tout lieu des variables indépendantes explicatives de leur action – sont produites, et plus ou moins activées, en fonction de la configuration institutionnelle dans laquelle ils sont insérés et de leurs contraintes de positionnement²⁷⁷. En l'absence de prescriptions au clivage venues de l'extérieur (électeurs, militants, groupes d'intérêt) ou de contrainte de distinction liées à la compétition électorale, les élus communautaires – aussi différents soient-ils – semblent trouver plus d'avantages à s'arranger sur la répartition municipale des ressources communautaires qu'à s'affronter sur le sens de l'action publique intercommunale dès lors rendu subsidiaire.

B. Trois politiques « communautaires » à la loupe

S'il était exclu, en raison de l'immensité de la tâche, d'aborder l'ensemble du spectre des politiques publiques communautaires, nous avons choisi néanmoins de donner un coup de projecteur particulier sur trois d'entre elles. Outre que nous avons eu l'occasion de les observer « en train de se faire », lors de notre période d'immersion au sein de l'institution, ces politiques paraissaient d'autant plus intéressantes à analyser qu'elles sont souvent présentées par les acteurs politiques intercommunaux comme emblématiques de l'intégration intercommunale en marche. Ainsi, nous reviendrons dans un premier temps sur les modalités de mise en place de la taxe professionnelle d'agglomération et sur ses premières conséquences ici aussi paradoxales. En dépit de sa technicité fiscale apparente, la mise en place de cette réforme cristallise les affrontements pour la réappropriation municipale des ressources communautaires. Dans un second temps, nous nous pencherons sur la décision de la CU – consécutive au transfert de la compétence de réalisation et de gestion des grands équipements sportifs prévus par la loi Chevènement – de rénover le stade de football Grimonprez-Jooris, en insistant sur le poids déterminant de l'héritage municipal lillois dans cette initiative d'apparence communautaire. Enfin, nous reviendrons sur la prise en charge récente, mais *a minima*, de la compétence habitat par la CU, qui fait suite à la longue absence de décision en la matière, dont nous montrerons qu'elle est la conséquence directe des règles du jeu politique communautaire. L'analyse

²⁷⁵ Entretien n°27.

²⁷⁶ Entretien n°37.

²⁷⁷ Nous rejoignons ici D. Gaxie et P. Lehingue (1984 : 12) quand ils avancent : « Les produits politiques offerts sur les divers marchés (thématiques, problématiques, argumentaires ou arguties), la palette infiniment variée et recommencée des nuances les plus subtiles, comme la définition même de ce qui est en discussion, sont d'abord (ce qui ne veut pas dire seulement mais en tout premier lieu et avant toute autre chose) l'expression objective de la lutte concurrentielle interne aux entreprises, filiales et sous entreprises politiques et de la lutte concurrentielle entre les entreprises sur les divers marchés ».

sous forme d'épuration de ces trois politiques publiques sera suffisante si elle nous permet de mettre en lumière quelques-uns des effets typiques du régime de consensus sur l'action publique.

1. Le transfert de la taxe professionnelle : neutralisation et effets inattendus de la réforme

L'instauration d'une taxe professionnelle d'agglomération (TPA²⁷⁸) à partir du premier janvier 2002 – dont le produit serait perçu exclusivement par les établissements publics de coopération intercommunale²⁷⁹ – est sans conteste la pièce maîtresse de la loi Chevènement de juillet 1999²⁸⁰. Elle a été jugée par de nombreux observateurs comme l'une de ses dispositions les plus innovantes²⁸¹ et les plus favorables au renforcement de l'intercommunalité urbaine. Le législateur attendait plusieurs effets de la généralisation de ce dispositif (Marchand 2004, Guengant 2004) :

- 1) La disparition de la concurrence fiscale à laquelle se livraient les communes pour attirer les entreprises, avec un effet de *dumping* sur les taux.
- 2) L'organisation des implantations économiques à l'échelle de l'agglomération, avec une meilleure prise en compte de critères d'aménagement.
- 3) La croissance des ressources communautaires, dans la mesure où la taxe professionnelle connaît depuis plusieurs années une progression plus rapide que la fiscalité sur les ménages.
- 4) Une meilleure répartition de la richesse fiscale entre l'ensemble des communes.

A l'instar de ce qui se passa lors de la naissance de la CU, la forte mobilisation des maires va pourtant favoriser une traduction locale de la réforme beaucoup plus favorable aux communes qu'escompté.

C'est d'abord le ministère de l'Intérieur lui-même, sous la pression des maires, qui chercha à amortir les conséquences du transfert de la taxe professionnelle sur le budget des communes (Rangeon 2000), inscrivant ce projet dans le droit fil de l'incrémentalisme des réformes de l'intercommunalité en France. Des mesures de compensation sont ainsi prévues, afin d'assurer aux communes une stabilité de leurs ressources financières pour les années à venir. La CU se voit ainsi contrainte de verser chaque année aux communes, et sans limitation de durée, une « attribution de compensation » qui correspond aux recettes perdues dans l'opération de transfert de fiscalité, calculées à partir de l'année fiscale n-1²⁸². Première conséquence inattendue de ce dispositif – qui amputa sérieusement la progression des ressources communautaires –, 33 communes²⁸³ décidèrent d'augmenter leur taux de TP l'année précédent le transfert, afin de s'assurer un calcul de leur attribution de compensation plus avantageux l'année suivante. Le président du groupe GADEC, chargé par P. Mauroy de superviser la mise en

²⁷⁸ La TPA est le nom de la taxe transitoire perçue par les CU tant que les taux restent différents selon les communes, c'est à dire pendant 10 ans, durée d'harmonisation progressive des taux prévue par le législateur. La TPA deviendra alors Taxe professionnelle unique (TPU).

²⁷⁹ Qui se traduit également par l'abandon du principe de la fiscalité additionnelle pour ces derniers.

²⁸⁰ Le principe de la taxe professionnelle unique voit le jour avec la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR) qui permet aux nouvelles structures (communautés de villes et de communes) de s'en doter. C'est cependant la loi Chevènement qui aboutit à la généralisation de ce dispositif, en le rendant obligatoire pour les structures existantes et en offrant de larges incitations financières pour la création de nouvelles structures (communautés d'agglomérations et de communes) qui appliquent cette spécialisation fiscale.

²⁸¹ Sur l'élaboration et le contenu de la loi Chevènement, voir notamment sous la direction de Gérard Marcou et Philippe De Bruycker : *Annuaire 2000 des collectivités locales. La réforme de l'intercommunalité*, CNRS Editions, 2000, p. 1-106. Sur la place centrale de la réforme de la taxe professionnelle dans cette loi, voir notamment l'article de Guy Gilbert (« Les deux réformes de la taxe professionnelle. Complémentarité ou concurrence ? », p. 83-90) dans ce volume.

²⁸² L'attribution de compensation est ainsi égale au produit de la TP 2001 de la commune, moins le produit des 3 taxes ménages perçue par la CU sur le territoire de la commune [qui revient à cette dernière]), moins les charges transférées dans le cadre du transfert de compétences. La progression des ressources communautaires générée par le transfert de la TP à la CU équivaut ainsi au solde positif résultant de la croissance des recettes fiscales d'une année sur l'autre, une fois l'attribution de compensation versée aux communes. Le législateur avait souhaité que le montant des attributions de compensation reste figé *sine die* à partir du premier janvier 2002, sans en faire une contrainte légale. Les élus de la CUDL décidèrent finalement de l'indexer de 2% par an, au détriment de la progression des ressources communautaires.

²⁸³ Chiffre avancé par la directrice du service des finances de la CU lors de la réunion de la commission spéciale des finances du 25 octobre 2001. Relevé d'observation.

place de la TPA, stigmatise cette attitude lors de la réunion de la commission des Finances du 25 janvier 2001 :

« On voit comment certaines communes ont anticipé le transfert de fiscalité et ont augmenté leurs taux de TP dans leur budget l'année d'avant. [...] Si nos marges de manœuvre sont réduites aujourd'hui, c'est aussi à cause des communes et des collègues qui ont eu un comportement en ce sens »²⁸⁴.

Cet effet d'aubaine ressemble beaucoup à ceux observés au moment de la mise en place de la CU en 1967-1968, quand de nombreuses communes profitèrent de sa création pour contracter de nouveaux emprunts qu'elles allaient ensuite lui transférer.

Une autre conséquence inattendue du mode de calcul de l'attribution de compensation fut de dissuader les maires de transférer leurs équipements en bon état à la CU, et de privilégier ceux devant faire l'objet d'investissements onéreux. Les charges de fonctionnement des équipements transférés sont en effet déduites de l'attribution versée par la CU aux communes, ce qui réduit sensiblement l'intérêt pour ces dernières de tels transferts, dans la mesure où la perte de contrôle direct des équipements ne s'accompagne d'aucun avantage financier. Ainsi, alors que leur transfert à la CU fut un temps envisagé dans l'optique de la mise en place d'une politique intercommunale des musées, les villes de Roubaix et de Lille refusèrent catégoriquement le transfert du musée d'art et d'industrie pour la première, et des beaux-arts pour la seconde, tous deux récemment rénovés. La chargée de mission sur les transferts de compétences résume lors d'une réunion de direction générale cette prise de conscience par les mairies des faibles avantages liés aux transferts d'équipements :

« Au moment où sont expliquées les modalités de transfert et de fonctionnement de la commission de transferts de charges, les demandes des communes fondent comme neige au soleil ! »²⁸⁵.

Concernant la répartition du solde dégagé par la progression des recettes fiscales de la TPA, le législateur avait prévu qu'une quote-part soit réservée au financement des nouvelles compétences communautaires et une autre au financement d'une dotation de solidarité communautaire (DSC), dont le produit serait redistribué aux communes. Si le législateur laisse le soin à la CU de déterminer les critères de cette répartition, il lui assigne cependant comme objectif principal la réduction des inégalités fiscales.

Après plusieurs mois de négociations conduites – à la demande de P. Mauroy – par le président du GADEC Henri Ségard, une délibération du 20 novembre 2000 vient déterminer les conditions de détermination du montant de la DSC, en posant deux principes qui vont s'avérer ensuite incompatibles. Elle fixe ainsi la part de la progression des recettes fiscales qui est allouée au financement de la DSC (40% du solde) et la part qui revient au financement des politiques communautaires (60%). Pour rassurer les maires des petites communes, la délibération ne se contente pas de donner ces proportions, elle détermine également un montant plancher de la DSC de 70MF pour la première année (2002), anticipant ainsi sur un niveau de progression des bases fiscales pour l'année suivante encore inconnu.

Au moment de déterminer le montant de la DSC dans le budget 2002, la progression des bases fiscales moins forte qu'attendue oblige les élus à faire un choix sur le critère qu'il souhaite remettre en cause. Unaniment, ils font prévaloir celui du niveau plancher de 70MF²⁸⁶, rognant mécaniquement la part revenant au financement des politiques communautaires, qui passe de 60% prévus à 40%²⁸⁷. Le vice-président chargé des finances s'interroge sur les effets de ce choix favorable aux communes, lors de la commission spéciale du 25 octobre 01 :

« Nous sommes allés loin dans la redistribution en faveur des communes mais cela se fait au détriment des politiques communautaires. Il y a un débat qui s'ouvre : dans le prochain mandat, la CU va-t-elle être une machine de redistribution – légitime parfois – vers les communes ? ».

Outre la question du montant de la DSC, c'est celle des critères de sa répartition entre les communes qui focalise l'attention des élus, lors des négociations préalables à sa mise en place après

²⁸⁴ Relevé d'observation.

²⁸⁵ Réunion du 10 mars 2002. Relevé d'observation.

²⁸⁶ Ce montant aurait été de 53MF seulement si les conseillers s'était tenu à la proportion de 40% de la progression pour la DSC.

²⁸⁷ Ces informations sont fournies par le vice-président chargé du budget Dominique Baert lors de la réunion du conseil du 22 novembre 2002.

les élections d'avril 2001. Celles-ci aboutissent à une multiplication progressive des critères d'éligibilité, bien au-delà de la seule contrainte législative de péréquation fiscale²⁸⁸. Très vite, les conseillers communautaires/maires s'accordent pour qu'une part de la DSC couvre les pertes de ressources non prises en compte dans l'attribution de compensation²⁸⁹. Sous la pression des élus des communes les plus attractives économiquement, une part « intéressement au développement économique » est également créée²⁹⁰, afin de continuer à inciter financièrement les communes à l'accueil d'entreprises²⁹¹. L'ajout de ces deux nouvelles parts dans la DSC aboutit à faire entrer parmi les bénéficiaires des communes au profil très différent de celles qui bénéficient de la part péréquation. Au final, illustration de la grande diversité des critères retenus, toutes les communes de la CU perçoivent une part – certes variable – de la DSC, accréditant ainsi l'hypothèse de « saupoudrage » des crédits soulevée plus haut²⁹². Conséquence indirecte, la part consacrée à la réduction des inégalités fiscales entre communes est amoindrie, restreignant les effets de rattrapage aux plus petites communes²⁹³.

Cet affaiblissement de la fonction de péréquation de la DSC suscite sans surprise les protestations des élus des communes les plus pénalisées, insuffisantes néanmoins pour infléchir une répartition qui doit beaucoup semble-t-il à l'accord de gouvernement passé entre le parti socialiste et l'UMP après les élections municipales de 2001. Lors d'une réunion du groupe socialiste, un maire d'une petite commune, par ailleurs vice-président chargé des résidus urbains, critique l'insuffisante prise en compte de la richesse des ménages, au nom de la préservation du consensus :

P. Deffontaine : « Pour connaître des communes comme Gruson et Sully-les-Lannoy [communes résidentielles périurbaines], les voir émarger à la rubrique rattrapage dans la DSC me semble pour le moins paradoxal ! Et ça c'est parce qu'on n'a pas pris le critère de revenu par habitant.

B. Roman [Président du groupe socialiste, député et adjoint au maire de Lille] : Le problème, c'est qu'à chaque fois qu'on prenait un critère on se disait qu'il y aurait un problème nouveau.

P. Deffontaine : Ca veut dire qu'on n'a pas eu le courage d'intégrer le revenu des ménages dans le potentiel fiscal !²⁹⁴ ».

Le maire de Mons-en-Baroeul²⁹⁵, l'une des plus pauvre de la CU²⁹⁶, regrette également la dissolution des effets correcteurs de la DSC sous l'effet de l'ajout de nouveaux critères dont il conteste le bien-fondé :

« Je suis un petit nouveau donc je vais être simple. Le problème est celui des résultats à la sortie de cette boîte noire [la DSC] dont l'objectif est la solidarité. Avec les critères retenus, on aboutit à donner aussi aux riches. Sans citer les exemples que j'ai en tête, il me semble qu'il y a des injustices qui reposent notamment sur l'intéressement au développement économique. J'ai entendu parler d'efforts mais la notion d'effort est relative. Une commune qui a 100 ha et qui refuse de l'activité économique pour des choix politiques ne fait pas d'efforts. Des communes qui ont 8000 habitants/km² [Mons-en-Baroeul] ne peuvent faire cet effort et

²⁸⁸ La loi laisse le conseil définir librement les modalités d'attribution de la DSC. Deux critères obligatoires – mais non exclusifs – sont néanmoins retenus, qui alimentent une part péréquation : l'écart de revenu par habitant et l'insuffisance du potentiel fiscal par habitant.

²⁸⁹ C'est le cas notamment pour certaines communes qui connaissent des pertes liées à la reprise du taux additionnel de taxe d'habitation de la CU, basés sur des politiques d'abattement et des valeurs locatives moyennes différentes de celles des communes, ou encore à des exonérations de taxes professionnelles concédées la première année d'installation.

²⁹⁰ Cette part représente 27,5MF sur les 70MF de la DSC, 32,5 millions allant à la part péréquation/solidarité.

²⁹¹ Nous verrons ensuite que le transfert de TP eut un effet dissuasif sur ce point.

²⁹² Soulignons que les stratégies municipalistes des maires dans la détermination des critères sont ici largement servies par la mise à disposition de simulations financières, qui permettent aux élus d'évaluer en temps réel et *a priori* les effets de leurs décisions sur la part de DSC qui revient à leurs communes. A ce titre, certains fonctionnaires du service des finances rencontrés regretteront d'avoir donné trop facilement accès à ces outils. Nous reviendrons sur ce point plus loin.

²⁹³ Les acteurs politiques de la CU se targuent d'avoir fait passer l'écart maximum de potentiel fiscal par habitant entre communes de la CU de 1 à 32 avant la réforme, à 1 à 16 après. Cette réduction apparemment spectaculaire s'est cependant faite grâce au relèvement de 23 petites communes, représentant au total 50000 habitants (soit 5% de la population communautaire) dont il fut aisé et peu coûteux de doubler le potentiel fiscal par habitant.

²⁹⁴ Extrait de la réunion du groupe socialiste du 21 décembre 2001. Relevé d'observation.

²⁹⁵ Président du groupe Actions et Projets pour la Métropole (APM), proche du parti socialiste. Il fut élu conseiller régional sur la liste de ce parti aux élections de 2004.

²⁹⁶ Cette commune a accueilli dans les années 1960 la ZUP la plus importante de l'agglomération lilloise.

elles se trouvent ici sanctionnées. [...] *A un moment, à force d'ajouter des critères pour plaire à tout le monde et partager le gâteau, on se rend compte qu'on fait peu bouger les choses* »²⁹⁷.

L'autre objectif affiché de la TPA était de favoriser la planification spatiale des zones économiques à l'échelle de l'agglomération. Selon ses concepteurs, la centralisation de cet impôt devait mettre un terme à la concurrence entre communes pour attirer les entreprises sur leur sol, aboutissant à une dispersion des zones d'activité, consommatrice d'espace et gourmande en infrastructures nouvelles²⁹⁸. Ce que n'avait pas anticipé le législateur, c'est qu'aussitôt la manne de la TP transférée à la CU, les maires se montrèrent beaucoup plus réticents pour accueillir de nouvelles activités économiques sur leur territoire, dès lors considérées uniquement comme une source de nuisances supplémentaire. Cette réorientation des préférences municipales, conséquence inattendue mais directe de la réforme, se manifesta très clairement à l'occasion de la révision du SDAU, rendue nécessaire suite à son annulation par le tribunal administratif²⁹⁹. Les demandes de reclassements ou de retraits de zones d'activité prévues dans le précédent SDAU se multiplièrent, représentant au total 600 ha de foncier en moins pour les activités économiques³⁰⁰. Deux fonctionnaires du service de l'urbanisme rencontrés soulignent cette inflexion de l'attitude des maires consécutive au transfert de TP :

« Avant la loi Chevènement, toutes les villes voulaient du développement économique. Maintenant, elles veulent soit des zones d'habitat à la place, soit qu'on les supprime. Si les élus veulent des projets, on a besoin de carburant ! On a assisté à des revirements importants »³⁰¹.

« – *La CU peut-elle imposer ses points de vue aux mairies ?*

– [Sceptique] Lors des derniers débats sur le schéma directeur qui ont eu lieu, certains maires refusaient des “carrés” développement économique. Le compromis qui avait été passé par Daubresse c'était de dire : “On met des carrés développement économique, mais je vous promets qu'il n'y aura pas de développement économique”. Ca n'a pas empêché que le maire de Neuville-en-Ferrain, par exemple, n'a rien voulu entendre »³⁰².

M. Aubry, vice-présidente chargée du développement économique et donc concernée au premier chef par cette diminution de l'offre foncière, évoque également cette situation lors de sa commission du 25 juin 2001, brandissant la possibilité d'utiliser la DSC comme moyen de pression sur les élus récalcitrants :

« Je voudrais que la TPA ne crée pas un développement économique patate chaude, dont personne ne veut. J'en ai parlé avec M.-P. Daubresse. Il y a quatre zones d'activité dont les élus réclament aujourd'hui le rétrécissement. Ce n'est pas la bonne approche de refiler les zones au voisin. Sinon, je serai obligée de dire au président que la DSC devra être conditionnée à ceux qui font des efforts³⁰³ ».

Dispositif emblématique de la loi Chevènement, présenté comme « le moyen le plus efficace pour associer les enjeux territoriaux et fiscaux d'une réforme cohérente du système administratif local » (Marchand 2004 : 77), la TPA est donc loin d'avoir eu les effets escomptés, au moins dans les premières années de son application. Dans leur étude sur le transfert de la TP dans la CU de Bordeaux, C. Arpaillange, J. de Maillard, E. Guérin-Lavignotte, E. Kerrouche et M.-A. Montané (2001) parviennent à des conclusions assez proches des nôtres sur la neutralisation des effets de la réforme

²⁹⁷ Réunion de la commission finances du 17 décembre 2001. Relevé d'observation.

²⁹⁸ Dans sa thèse sur les politiques économiques dans la communauté urbaine de Bordeaux, Chantal Bécot (1996 : 305) écrit ainsi : « La configuration et la localisation des terrains économiques ne sont pas le résultat d'une volonté marquée de planifier à long terme l'action foncière à vocation économique. En la matière, les décideurs n'ont qu'un objectif : retirer le plus de gains possibles ».

²⁹⁹ Le tribunal administratif de Lille a annulé le 19 avril 2000 le schéma directeur de l'agglomération lilloise approuvé en 1997, suite au recours d'une association écologiste, au motif de garanties insuffisantes sur la protection des « champs captants » situés au sud de la métropole. Le schéma prévoyait la réalisation d'un axe routier traversant ce qui constitue la principale réserve en eau de la métropole.

³⁰⁰ C'est le chiffre avancé dans la commission d'aménagement du 4 octobre 2001 par le vice-président chargé de cette délégation.

³⁰¹ Entretien n°96.

³⁰² Entretien n°81.

³⁰³ On voit ici comment selon une étrange ironie du sort, l'ajout de la part « intéressement » dans la répartition de la DSC – limitant l'effet correcteur de cette dernière – participe d'une tentative pour contrecarrer l'un des effets imprévus du transfert de la taxe professionnelle à la CU.

dans un sens municipaliste³⁰⁴. La vigilance et la mobilisation des maires dans la mise en œuvre de la réforme – dans la mesure où cette dernière paraissait susceptible d’amputer sensiblement leurs ressources municipales – fut pour beaucoup dans cette réappropriation. Pour la énième fois dans l’histoire de la CU, les maires parviennent à retourner à leur profit un dispositif prévu au départ pour renforcer l’intégration de la CU. En effet, la mise en œuvre de la TPA semble se traduire au bout du compte par l’assurance pour les communes d’une plus grande stabilité de leurs rentrées fiscales³⁰⁵ et par un report sur la structure intercommunale du risque lié aux fermetures d’entreprises ou au ralentissement de l’activité économique. Il ne s’agit pas de dire ici que toutes les communes ont profité également de la réforme³⁰⁶, mais de souligner simplement qu’à court terme, elles sont souvent loin d’avoir pâti de la réforme comme il semblait que ce serait le cas au moment du vote de la loi.

Dire que les maires ont neutralisé une nouvelle fois les effets attendus du projet de réforme gouvernemental ne signifie pas qu’il en sera ainsi *ad vitam aeternam*. Le dispositif une fois en place peut produire certains effets difficilement prévisibles au moment de l’appropriation locale de la loi. Au moment de conclure notre enquête de terrain, à la fin de l’année 2003, il apparut que l’instauration de la TPA produisait certains effets préjudiciables sur les budgets des grandes villes, suscitant les protestations des élus de ces dernières. Les propos du maire socialiste de Villeneuve d’Ascq en novembre 2003, au moment du débat budgétaire 2004, témoignent de certaines incidences imprévues, et relativisent la capacité de neutralisation totale d’une réforme dont les implications et les paramètres sont trop complexes et incertains pour se laisser facilement contrôler :

« [...] On a des règles du jeu perverses, des choses qu’on n’avait pas... Par exemple, moi, la dotation de solidarité urbaine, elle est calculée sur le... comment dire... le potentiel fiscal. Et le fait qu’on soit en TPA fait que la base de calcul change. Toutes les communes ont perdu énormément de moyens alors que la règle était la garantie de ressources. La garantie n’est plus assurée.

– *Pour toutes les communes ou pour certaines plus que d’autres ?*

– Les plus grosses, beaucoup plus. Lille explose ! Donc on va mettre des mécanismes correcteurs. Le fait qu’on ait bloqué la dotation de compensation, le fait qu’elle ne soit pas indexée³⁰⁷, nous met dans des situations infernales alors que les dépenses continuent d’augmenter. La DSQ qui finalement est faible par rapport à la solidarité communautaire, qui est faible par rapport à ce qu’on garde pour les politiques communautaires. Et par exemple, ce matin [lors d’une réunion en CU] on a le cas où nos budgets sont, je ne vais pas dire larges mais quand même. On a vraiment du gras. [...] Dans mes responsabilités communautaires, sur un tour de passe-passe ou sur un simple sourire j’obtiens un million d’euros de plus ! Chaque année ! Sur un simple sourire ! Il y a de la réserve, ce n’est pas le problème. Et nous, les cinq grandes communes, Wattrelos, Armentières, on est aux abois ! »³⁰⁸.

Nous reviendrons dans notre dernier chapitre sur cette question décisive des limites de la capacité de contrôle des politiques publiques communautaires par les maires, notamment sur le temps long.

2. L’approbation « consensuelle » d’un projet de stade controversé

« Un stade, c’est quelque chose de trop sérieux pour être laissé à la communauté urbaine. Quelqu’un s’en occupera à notre place ! ».

Un directeur de service de la CU, sur un ton goguenard. Echange informel lors du conseil du 16/11/01. Extrait du carnet d’observation.

Si un équipement devait incarner à lui seul les obstacles rencontrés par le processus d’affirmation de la CUDL depuis sa création, le stade de football Grimonprez-Jooris (GJ) pourrait être celui-là.

³⁰⁴ Soulignons au passage que cette proximité tend à relativiser la pertinence explicative de variables locales dans le processus de municipalisation de l’intercommunalité, avant tout justifiable d’effets de configurations institutionnelles et politiques comparables.

³⁰⁵ Dont la progression est même assurée par la DSC et par la fiscalité des ménages.

³⁰⁶ Celles qui connaissaient les plus fortes progressions de TP étant malgré tout perdantes, même si c’est de façon moindre qu’attendue.

³⁰⁷ Cette progression est en fait indexée, mais de 2% par an. C’est le taux d’indexation lui-même qui n’est pas progressif.

³⁰⁸ Entretien n°37 bis.

Le premier acte de cette histoire emblématique se déroule en 1974, quand le conseil municipal lillois décide de sa construction, afin de répliquer à l'initiative d'A. Notebart de bâtir un stade à vocation métropolitaine sur le territoire de la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq. L'enjeu de ce conflit larvé porte notamment sur l'accueil de l'équipe de football professionnelle du Lille Olympique Sporting Club (LOSC), que la ville – son financeur presque exclusif – entend bien garder *intra muros*. L'agglomération devient ainsi en 1975 la seule en France de cette taille à être équipée de deux stades de 25 000 places chacun³⁰⁹, contrecoup direct de la rivalité larvée entre la ville-centre et la CU.

Le deuxième acte, sur lequel nous nous attarderons davantage, survient à la fin des années 1990, quand la question de la construction d'un nouveau stade de football se pose de nouveau. L'analyse du processus qui va de sa mise à l'agenda en 1999 au choix de rénover GJ en 2001 d'une part, puis à la décision du conseil de CU d'accepter et de financer ce projet en octobre 2003 d'autre part, fournit un révélateur précieux des ressorts de l'action publique intercommunale et de certains effets du consensus³¹⁰.

Si les premières réflexions sur la construction d'un stade émergent dès 1997-1998, dans la perspective de la candidature lilloise au JO de 2004 et en raison de l'inadaptation de GJ aux nouvelles normes du football professionnel (De Bruyker 2003), c'est en 1999 que la ville de Lille prend un engagement qui va largement conditionner la suite. A cette époque, elle est encore actionnaire majoritaire du LOSC et cherche à s'en désengager³¹¹. Elle lance alors un appel à repreneurs et retient la proposition de deux investisseurs privés, en juillet 1999. Une convention de reprise du club est signée entre les parties, précisant leurs engagements réciproques. Sans qu'il soit encore aujourd'hui aisé de comprendre pourquoi³¹², les élus lillois prennent alors l'engagement contractuel de construire un nouveau stade sur fonds publics, à une échéance de quatre ans maximum. Cet accord joue un rôle décisif dans le choix de la rénovation de GJ au détriment de la construction d'un nouveau stade, dans la mesure où cette solution apparaît dans un premier temps comme la plus rapide à mettre en œuvre, ainsi que la moins exigeante financièrement. Elle présente en outre l'avantage aux yeux du conseil municipal de régler la question de la requalification de l'ancien stade et de ne pas consommer de réserves foncières qui pourraient être mobilisées pour d'autres projets. Lorsqu'à partir de l'année 2000, sous l'effet de la loi Chevènement, se profile l'hypothèse d'une prise en charge communautaire du dossier³¹³, la solution de rénovation du stade GJ concoctée par la ville est donc déjà sur les rails³¹⁴, portée par les élus lillois et par le premier d'entre eux, P. Mauroy.

Pourtant, quand la réalisation d'un grand stade communautaire commence à être envisagée lors des réunions préparatoires des transferts de compétences en CU, les élus se gardent bien

³⁰⁹ Faute d'équipe de football résidente, le stadium Nord de Villeneuve d'Ascq devra se contenter de meeting d'athlétisme et de matchs de rugby pour remplir très occasionnellement ses gradins.

³¹⁰ S'il est bien évidemment impossible de se livrer ici à une analyse exhaustive de cette décision complexe, nous nous livrerons ici à un éclairage sélectif, suffisant pour éclairer le questionnement de cette section. Nous nous appuyerons pour ce faire sur nos propres observations au sein de l'institution et sur les mémoires de recherche réalisés par des étudiants de l'IEP de Lille (De Bruyker 2003) ou de master 1^{ère} année en science politique (Laniak 2004) que nous avons encadrés.

³¹¹ La loi Pasqua du 8 août 1994 prévoit l'abandon complet des subventions publiques aux clubs professionnels à partir de 2000 et la disparition des Sociétés d'économie mixte à objet sportif au profit de sociétés anonymes de spectacle de droit privé. Si la loi Buffet du 8 juillet 2000 assouplit cette contrainte et rend de nouveau possible les subventions publiques aux Sociétés anonymes sportives professionnelles (SPAS), elle ne remet pas cependant en cause la tendance au désengagement constatée.

³¹² Le club était alors dans une phase de redressement sportif, sa dette avait été apurée avant la cession par la Ville et il attirait suffisamment de convoitises pour ne pas avoir besoin d'enrichir la « dot ».

³¹³ La loi Chevènement de juillet 1999 donne en effet la possibilité aux CU de gérer certains équipements sportifs à vocation intercommunale. Les élus lillois, dont le premier d'entre eux est alors président de la CU, saisissent cette opportunité pour envisager le financement communautaire de leur projet. Le fait que le projet de rénovation de Grimonprez-Jooris ait été décidé alors que P. Mauroy était encore maire de Lille explique pour beaucoup qu'il n'ait jamais vraiment essayé d'envisager d'autres solutions, même quand celle-ci était politiquement contestée au sein de son assemblée et faisait l'objet de recours juridiques par des associations. En dépit de son identité exclusive de président de la CU depuis 2001, P. Mauroy se trouve ici lié par des engagements antérieurs, que M. Aubry ne manquerait pas de lui rappeler s'il venait à privilégier un autre site, plus en phase avec les attentes des élus communautaires et avec son intérêt politique de président de la CU.

³¹⁴ Comme souvent en matière d'action publique, la solution (la rénovation de GJ) existe ici avant que le problème (la construction d'un grand stade) ait été posé au niveau communautaire. Sur l'autonomie des solutions et des problèmes, voir l'ouvrage désormais classique de John Kingdon (1984).

d'entériner cette hypothèse³¹⁵, ménageant l'idée d'une définition intercommunale du projet. La délibération donnant à la CU la compétence en matière de réalisation et de gestion de « grands équipements sportifs », adoptée par le conseil le 10 décembre 2000, fait bien référence à un projet de grand stade, mais sans qu'aucun site ne soit mentionné. Si dans l'esprit des élus lillois et du président il ne peut déjà s'agir que de GJ, le respect de certaines formes légitimes de la délibération ou les égards dus aux maires des autres communes³¹⁶ commandent alors la patience.

A peine les élections municipales de mars 2001 sont-elles terminées et le conseil de CU renouvelé que le débat sur la localisation du stade se trouve réouvert. Il l'est notamment par le groupe GADEC³¹⁷ qui demande que plusieurs hypothèses soient étudiées et prend position en faveur de la rénovation du Stadium-Nord de Villeneuve d'Ascq, arguant de ses possibilités d'extension supérieures à celles de GJ, de sa meilleure desserte et de l'intérêt de n'avoir, à terme, qu'un seul stade communautaire. Ce dossier cristallise bientôt les reproches de ce groupe politique sur la conduite des transferts de compétences, qu'il accuse de faire la part belle aux grandes villes et de dessaisir les élus communautaires d'une partie de leur souveraineté à peine acquise³¹⁸.

Lors du conseil du 16 novembre 2001, les conseillers communautaires sont appelés à se prononcer sur les conditions de transfert de GJ à la CU, ce qui revient à entériner le choix de ce dernier. Le groupe GADEC dépose un amendement proposant de poursuivre les études de coût et d'opportunité sur les deux projets de GJ et du stadium. Cet amendement est rejeté par l'ensemble des autres groupes, aboutissant ainsi à retenir *a priori* la solution de GJ2, largement définie par la ville de Lille³¹⁹. Selon un processus presque archétypal de la *path dependence*, c'est le premier choix réalisé dans le cadre municipal qui s'impose ici, indépendamment de toute évaluation de sa pertinence dans le nouveau cadre d'action intercommunal³²⁰.

Ce choix résiste également aux multiples contestations dont il est l'objet en dehors de l'enceinte intercommunale, à peine adopté par la majorité de l'assemblée. C'est d'abord la Commission nationale supérieure des monuments historiques³²¹, appelée à se prononcer en raison de

³¹⁵ Lors d'une réunion de conseil privée (c'est-à-dire à huis clos) du 12 octobre 2000, le maire de Roubaix René Vandierendonck déclare ainsi : « Il ne faut pas citer d'équipements aujourd'hui, même à titre d'exemple. Ce sera au schéma directeur d'arrêter les décisions ». Il ajoute cependant : « Il faut simplement considérer que le contrat-plan prévoit de financer deux équipements sportifs majeurs dont le stade de foot ». Extrait du compte-rendu de la réunion, archives privées transmises par un informateur.

³¹⁶ Le maintien du consensus politique intercommunal implique notamment un travail d'« euphémisation de la domination de la ville centre », pour reprendre les termes de David Guéranger (2003) dans ses travaux sur la communauté d'agglomération de Chambéry. Dès lors, toute décision qui apparaîtrait comme une simple transposition en CU des *desiderata* de la ville-centre est illégitime et nécessite tout un travail préalable de re-justification communautaire.

³¹⁷ Ce groupe se trouve alors relativement marginalisé dans le consensus, depuis la candidature de son président contre P. Mauroy à l'élection du président de la CU. Nous reviendrons sur ce positionnement dans notre dernier chapitre.

³¹⁸ Henri Ségard, le président du groupe GADEC, exprime ce reproche lors de la réunion du bureau de la CU du 18 juin 2001 : [Répondant à P. Mauroy qui vient de préciser qu'il y a eu de nombreuses réunions sur le sujet] : « Pour être très précis, il y a certainement eu beaucoup de débats, beaucoup d'interrogations au sein du conseil municipal de la ville de Lille, au sein d'un comité de pilotage *ad hoc*. Le 20 novembre dernier, lorsque le conseil a décidé de se saisir de la compétence "Équipements sportifs et réseaux d'équipements sportifs", on savait que la maîtrise d'ouvrage de cet équipement allait revenir à la communauté. Il paraissait logique et légitime que le conseil de communauté puisse décider, de manière très précise, l'option qui était retenue en sachant très bien qu'il y avait une majorité qui se dégageait déjà sur l'extension de Grimonprez-Jooris. J'en prends acte, c'est tout. Mais permettez moi quand même de dire que sur la forme, sur la manière dont a été traité ce dossier, cela ne donne pas satisfaction et c'était bien la délibération cadre du 20 novembre qui nous donnait toutes les garanties ». Extrait du compte-rendu de la réunion du bureau.

³¹⁹ Preuve de la faible emprise intercommunale sur ce dossier, les services de la CU n'ont jamais été mobilisés pour étudier d'autres possibilités d'implantation. Autre illustration de ce monopole lillois, c'est la ville de Lille qui sélectionne les trois architectes amenés à concourir pour le projet définitif de rénovation, avant même qu'il ait été entériné par le conseil communautaire. *La Voix du Nord* du 16 novembre 2001.

³²⁰ On pense ici aux travaux de certains économistes de l'innovation montrant comment certains standards techniques s'imposent, non pas parce qu'ils sont les meilleurs ou les plus performants, mais souvent parce qu'ils ont été adoptés les premiers et parce que le coût de sortie pour les acteurs impliqués devient de plus en plus grand. L'étude la plus célèbre sur ce sujet est celle consacrée par Paul David (1986) à l'histoire de l'imposition de la norme de clavier *QWERTY*. Pour une mobilisation de cet exemple dans le cadre d'une théorie institutionnaliste en économie, voir Douglas North (1990).

³²¹ « Polémiques autour de la rénovation du stade Grimonprez-Jooris à Lille », *Le Monde*, 17 septembre 2002.

sa localisation contiguë à une citadelle classée construite par Vauban, qui rend un avis défavorable à sa construction en septembre 2002. Si l'exécutif communautaire et le maire de Lille obtiennent du ministre de la Culture, Jean-Jacques Aillagon, qu'il déjuge la commission quelques mois plus tard, ce revirement motive également la création d'une association d'opposants, « Sauvons le site de la Citadelle », dont les statuts sont déposés le 10 janvier 2003³²². Cette association milite pour l'abandon du projet de rénovation et la destruction de l'ancien stade³²³. Assez rapidement, elle interpelle les élus communautaires afin de chercher des relais au sein de cette arène. Pendant cette période, d'autres voix s'élèvent également pour critiquer le choix de GJ2³²⁴, parmi lesquelles celle du président du LOSC lui-même, qui se dit favorable à un projet de grand stade de 50000 places en périphérie, financé en partie par des fonds privés³²⁵.

Si certains élus de droite font mine, un temps, de se rallier à ces opposants et de réclamer une réouverture du dossier³²⁶, ils se rangent finalement très majoritairement dans le camp des soutiens à GJ2, lors du vote décisif sur le transfert de l'équipement à la CU, le 10 octobre 2003. Cette délibération est adoptée par 109 voix sur 125 votants (9 élus seulement votant contre, dont les 3 du FN), la droite communautaire apportant les suffrages nécessaires pour atteindre la majorité des 2/3, requise pour les transferts d'équipements³²⁷. Là où dans nombre d'institutions l'opposition se serait empressée de s'emparer du sujet pour mettre en difficulté le parti majoritaire³²⁸, les élus de droite communautaires laissent volontairement passer l'occasion et font bloc avec les élus socialistes.

Plusieurs éléments permettent d'expliquer cette réserve, outre le coût prévisible pour leur commune d'une rupture de la coalition à laquelle ils participent. D'abord, l'accord de mandature, signé entre P. Mauroy et M.-P. Daubresse en avril 2001³²⁹, dans lequel il semble que la réalisation de GJ2 ait fait l'objet de transactions officieuses³³⁰. L'autre élément qui explique la discrétion de la droite communautaire sur ce sujet réside dans les prises de positions antérieures de son président de groupe³³¹, C. Decocq. Également leader de l'opposition lilloise, celui-ci s'est prononcé en faveur de GJ2 avant l'élection municipale de 2001³³², ce que ne manque d'ailleurs pas de rappeler Martine Aubry au moment de défendre ce projet devant le conseil de CU. Les élus de droite sont donc amenés au nom du consensus et des décisions passées à soutenir un projet dont ils sont pourtant nombreux à critiquer la pertinence, jusque dans leurs explications de vote, le soir de conseil du 10 octobre 2003³³³.

³²² « Grimonprez-Jooris, le doute plane », *La Voix du Nord*, 15 janvier 2003.

³²³ La question des mobilisations associatives contre le projet GJ2 est trop complexe et surtout périphérique par rapport à notre problématique communautaire pour pouvoir être développée ici. Deux mémoires de recherche d'étudiants de master 1 lui ont été consacrés ces dernières années (Laniak 2004, Naessens 2005)

³²⁴ Celle du président du « comité grand Lille », groupe de lobbying d'inspiration patronale ou encore du président du comité olympique régional par exemple.

³²⁵ *La Voix du Nord*, 25 mai 2003.

³²⁶ *La Voix du Nord*, 7 juin 2003.

³²⁷ L'association « Sauvons le site de la citadelle » obtiendra l'annulation de ce vote par le tribunal administratif, au motif que la délibération de transfert devait être approuvée par 2/3 des membres du conseil et non des votants. Un second vote eut lieu en janvier 2005. Alors que 114 voix étaient nécessaires pour obtenir la majorité des 2/3, 118 conseillers se prononcèrent en faveur du transfert, quatre seulement – dont les trois du Front national – s'y opposant (contre neuf la première fois). Le GADEC maintint son abstention, sachant cette fois-ci qu'elle aurait l'effet d'un vote contre, ce qui peut donner l'impression d'un durcissement de sa position. En réalité, les ralliements de nombreux élus de l'UDF entre les deux scrutins réduisaient largement le risque de ne pas atteindre la majorité qualifiée et, dès lors, l'importance de la position du GADEC.

³²⁸ Exemple exactement inverse à Reims, où la question polémique de la rénovation du stade et les prises de positions sont largement lisibles au regard de la concurrence partisane.

³²⁹ Nous reviendrons sur cet accord de gestion dans notre prochain chapitre.

³³⁰ C'est en tout cas ce que nous confia le directeur de cabinet de P. Mauroy en entretien. Entretien n°88.

³³¹ Le groupe Union pour la métropole rassemble l'UMP et l'UDF jusqu'en 2002 et la création d'un groupe politique autonome par les élus de cette dernière.

³³² Nous nous permettons de citer de nouveau ici un extrait de l'entretien réalisé avec C. Decocq (entretien n° 34) déjà reproduit plus haut : « Enfin, il [le choix de GJ2] est tout de même lié à une posture politique lilloise, et même à une posture politicienne de campagne. Disons les choses comme elles sont : on est en campagne 2001, je m'exprime en faveur de GJ, certes c'est la solution la moins chère mais c'est aussi une solution lilloise. Et j'aurais eu du mal... bon peut-être que cet exemple est un peu caricatural... mais j'aurais eu du mal en tant que lillois, même opposant lillois, à défendre un stade à Trifouilly-les-Oies. Ce n'est pas forcément une bonne décision, mais bon... ».

³³³ Un journaliste résume bien l'impression qui ressort de l'observation de cette séance dans la *Gazette du Nord-Pas-de-Calais*, du 23 novembre 2003 : « Par défaut ! Le choix de l'extension de Grimonprez-Jooris était loin de plaire à

Ainsi, le président du groupe UDF, vice-président et maire de Faches-Thumesnil, qui se livre à une critique sévère du projet sans « prendre la responsabilité de rompre le consensus sur ce dossier » :

« Aujourd'hui, il faut le reconnaître, le dossier présenté est bien travaillé. Mais le groupe Energie commune³³⁴ souhaite attirer votre attention sur deux points particuliers :

1) Les tentatives pour apporter des réponses satisfaisantes aux questions du respect du site de la Citadelle, d'accessibilité au stade et de stationnement sont, certes, louables mais, malheureusement, pas complètement convaincantes. Malgré les engagements répétés dans la journée de M. QUIQUET [Vice-président Verts chargé des transports et adjoint de la ville de Lille], nous continuons à douter que les supporters, devenus bientôt 33.000, puissent accéder au stade dans les conditions de confort et de sécurité qu'ils peuvent attendre, tout en respectant l'aspiration légitime des riverains au respect de leur environnement;

2) Les orateurs ont insisté sur ce point : les données financières sont insuffisantes. Comment en effet nous demander de nous positionner sur ce dossier sans connaître à peu près précisément le montant des travaux d'extension du stade ? Car, même si une enveloppe indicative est aujourd'hui connue, elle n'a que peu de valeur tant que les plis de l'appel d'offres n'ont pas été dépouillés et, aussi, tant que les recours juridiques n'ont pas été purgés.

Je voudrais m'adresser au Maire de Lille et à son Premier adjoint, qui n'ont pas ménagé leurs efforts pour convaincre, alternant à la fois la séduction et les pressions, pour leur dire qu'ils peuvent être rassurés. Ils vont sans doute atteindre leur objectif ce soir, mais à quel prix ? Au prix d'un site exceptionnel durablement condamné à cohabiter avec un équipement incongru à cet endroit. Au prix d'un investissement qui amène à différer d'autres politiques publiques et M. ASTIER [vice-président GADEC chargé du plan de déplacement urbaine] vient de le regretter, alors qu'elles sont pourtant prioritaires telles que le plan de déplacements urbains ou l'espace naturel métropolitain. Et au prix, enfin, d'une régression de la gouvernance métropolitaine qui a vu ces dernières semaines le retour des trocs et des marchandages que notre collègue, M. SEGARD, a lui aussi dénoncé tout à l'heure.

Néanmoins, nous ne prendrons pas la responsabilité de rompre le consensus sur ce dossier. Nous ne le ferons pas car nos contributions au projet de délibération cadre³³⁵ ont été, je dois le reconnaître, largement reprises; nous ne le ferons pas non plus parce qu'il y a, au fond de beaucoup d'entre nous, une âme de supporter. Pour les supporters, nous disons oui au foot, bien sur, et nous le montrons, les uns et les autres, quotidiennement, par le soutien apporté dans nos communes aux clubs et aux équipes locales. Nous disons aussi oui au LOSC car nous vibrons tous au rythme de ses résultats et nous n'avons pas été les derniers à nous enthousiasmer pour le projet de grand stade prestement avancé puis étrangement remballé par ses dirigeants dans des conditions que M. DECOCQ a rappelées tout à l'heure³³⁶.

Preuve en négatif de l'effet bridant des arrangements intercommunaux, le seul leader politique de la droite dans l'agglomération qui exprime une opposition constante à GJ2 est Thierry Lazzaro, député UMP de la 6ème circonscription située dans l'arrondissement de Lille mais en dehors de la CU³³⁷.

Quant aux élus du GADEC, adversaires les plus résolus du projet lors du débat de novembre 2001, ils choisissent finalement de « ne pas prendre part au vote » plutôt que de s'opposer, permettant ainsi indirectement à la délibération d'obtenir la majorité nécessaire des 2/3. Ici aussi, de nombreuses

l'ensemble des élus communautaires. Et le vote en faveur du transfert du stade sous compétence communautaire n'a pas été des plus réjouissants pour nombre d'élus. Pas question en effet de briser le consensus qui anime la marche de la communauté urbaine de Lille, estimait M.-P. Daubresse. "Les votes se jugent et s'apprécient mais ils s'identifient aussi par des conséquences... La rupture du consensus remettrait en cause une institution que nous avons construite". Terminé donc le temps (très bref) où l'élus soutenait Michel Seydoux [président du LOSC] et ses rêves d'Arena [nom du stade d'Amsterdam] lilloise. A l'image de M.-P. Daubresse, nombre d'élus de l'opposition à la communauté urbaine ont prêché pour la paroisse aubryenne. Et le résultat des votes n'a finalement révélé aucune surprise. 90% des votants ayant exprimé leur accord au transfert de l'équipement sportif ».

³³⁴ Nom du groupe UDF en CU depuis sa séparation du groupe UMP courant 2002.

³³⁵ Une délibération cadre sur le schéma de réalisation des équipements sportifs est également soumise à l'approbation des conseillers ce soir-là. La prise en charge annoncée par LMCU de la rénovation et de la gestion d'un grand nombre de piscines communales, mais également de la coûteuse patinoire de Wasquehal (gérée par un syndicat de communes exclusivement à droite et en grande difficulté financière), ont pu apparaître comme des compensations apportées à certains soutiens. De façon surprenante, tant le troc communautaire est frappé d'illégitimité sociale, le président du groupe UMP C. Decocq termine d'ailleurs son intervention en énonçant les termes de l'échange : « Monsieur Le président, sur le projet de délibération cadre, prenant en compte les derniers aménagements qui lui ont été apportés et appréciant particulièrement la proposition, qui est une très bonne proposition, d'envisager le transfert de la patinoire Serge Charles à Lille Métropole Communauté Urbaine, le groupe Union pour la Métropole votera en faveur de la délibération cadre. S'agissant du transfert de GJ à Lille Métropole Communauté Urbaine, compte tenu des dernières précisions apportées par Mme Aubry et par vous-même, Monsieur le président, le groupe votera, dans sa majorité, en faveur du rapport ». Extrait du compte-rendu du conseil du 10 octobre 2003.

³³⁶ Le groupe UDF laisse une liberté de vote à ses dix membres. Deux seulement voteront contre la délibération.

³³⁷ *La Voix du Nord*, 18 janvier 2003.

promesses de compensations et pressions en coulisses³³⁸ ont semble-t-il rendu possible cette « abstention positive »³³⁹.

Ainsi, la difficile et incomplète politisation interne de cette question du stade, illustre mieux que tout autre exemple la singularité du régime de « consensus » et de ses effets sur l'action publique. Ici, la configuration collégiale semble empêcher la remise en cause d'une décision pourtant loin de faire l'unanimité, à l'intérieur³⁴⁰ comme à l'extérieur. Si l'irruption de contestations associatives contribua un temps à rouvrir des opportunités de politisation endogène³⁴¹, elle se suffit pas néanmoins à permettre une prise en charge durable de l'opposition au projet par l'un des groupes politiques communautaires, jusqu'à assumer le risque de rompre le consensus et de sortir de l'exécutif³⁴².

La faible représentation/politisation des intérêts sociaux contradictoires au sein de l'arène intercommunale est probablement l'une des raisons de la tendance au développement du contentieux juridique comme répertoire d'action privilégié des associations pour contester une décision communautaire³⁴³. Une fois la délibération du transfert de GJ adoptée par le conseil, l'association « Sauvons le site de la citadelle » se lance d'ailleurs dans une bataille juridique contre le permis de construire du projet, déposant plusieurs recours devant le tribunal administratif afin de contester sa légalité et sa légitimité. Après deux ans de procédure, elle a obtenu l'annulation du permis de construire par la cour d'appel de Douai en juillet 2005.

³³⁸ A l'instar du président du groupe UDF, le président du GADEC déclare ainsi en préambule de son intervention : « Je suis toutefois obligé, malheureusement, de rappeler que ces dernières semaines des pressions, sous de multiples formes et dans tous les cas navrantes, ont eu lieu ». Extrait du compte-rendu du conseil du 10 octobre 2003.

³³⁹ Comme le note O. Nay (2002 : 76) : « Pour des raisons tenant à un impératif de démarcation politique, les soutiens prennent rarement un caractère public par la voie d'un vote positif. Les groupes préfèrent bien souvent intervenir par le biais d'un "soutien sans participation" (encore appelée « abstention constructive » !) lors des procédures de vote, attitude complaisante qui permet de laisser passer des projets sans pour autant exprimer publiquement sa solidarité avec l'exécutif ».

³⁴⁰ Plusieurs élus rencontrés ont spontanément évoqué ce sujet, déplorant le choix de GJ. Au sein des services communautaires, jusqu'au plus haut niveau, le scepticisme était grand également concernant les contraintes de ce choix d'abord perçu comme celui de la ville de Lille.

³⁴¹ De façon classique en CU – le jeu consensuel entravant les processus de politisation partisane endogène – la politisation de l'enjeu du stade vient ici du dehors, et passe par la mobilisation d'un acteur externe. Ce fut la même chose au sujet du tumulus ou du SDAU, l'opposition des maires émergeant souvent très tardivement, sous l'influence d'associations d'habitants contestant ces projets (Bué, Matejko, Desage 2004). La désectorisation du jeu politique intercommunal, définie ici comme la captation de certains enjeux par des acteurs hors du jeu communautaire, apparaît ici comme une condition nécessaire à la politisation.

³⁴² Ce malgré la stratégie d'interpellation très nette en ce sens de l'association « Sauvons le site de la citadelle ». Comme le résume un article au titre explicite de *La Voix du Nord* du 24 janvier 2004 (« Grand stade : la CU dans la ligne de mire »), les porte-parole de cette dernière – parmi lesquels Frédéric Sawicki – ont rapidement insisté sur le rôle de la CU et des élus communautaires dans la décision, afin de pousser ces derniers à s'affranchir du très feutré jeu intercommunal, propice aux arrangements. Cette stratégie n'a que partiellement fonctionné, ne parvenant pas à subvertir durablement les règles de solidarité interpartisanes propres au régime de consensus.

³⁴³ C'est également la conclusion de Gilles Savary (1998 : 118) dans son étude de la régulation politique consensuelle à la CU de Bordeaux. Celui-ci voit dans la contestation du projet de métro par les associations l'émergence d'une « citoyenneté communautaire périphérique » : « En se l'appropriant sur un mode spectaculaire pour TRANSCUB, dans un registre plus discrètement civique pour CAUDERAN [noms des deux associations], sur des dossiers particulièrement sensibles et emblématiques, ces deux associations inauguraient une nouvelle forme d'opposition d'autant plus crédible qu'elle engrangeait des succès judiciaires face à l'inertie têtue d'une classe politique piégée dans son pacte communautaire. Ainsi neutralisée par un jeu institutionnel révolu, la démocratie locale se réactivait en périphérie, prenant appui sur l'utilisation particulièrement judicieuse des contre-pouvoirs administratifs et juridictionnels installés par la loi du 2 mars 1982 ».

3. L'exercice a minima de la compétence habitat : consensus et non-décision

« Avec la compétence habitat, pour la première fois, la CU va devoir violer les communes ».

Ancienne assistante du groupe GADEC, discussion informelle au restaurant communautaire, le 12 juin 2003. Extrait du carnet d'observation.

Pour terminer ce passage en revue de quelques politiques communautaires contemporaines, nous avons choisi de revenir brièvement sur un exemple de « non-décision »³⁴⁴ qui illustre d'une autre manière les limites de l'autonomie du pouvoir intercommunal.

Malgré plusieurs mises à l'agenda depuis une vingtaine d'années et des incitations de plus en plus pressantes de l'État en ce sens, il faut attendre décembre 2003 pour que la CU de Lille se dote officiellement d'une compétence en matière d'habitat social³⁴⁵. Encore faut-il préciser immédiatement que cette délibération ne remet pas fondamentalement en cause les prérogatives municipales en la matière. C'est donc sur les nombreux obstacles et revers rencontrés par cette prise de compétence, largement imputable une nouvelle fois au régime de consensus et aux accords locaux³⁴⁶, que nous allons revenir ici.

Rappelons pour commencer que les réformateurs impliqués dans l'élaboration du projet de loi sur les CU avaient imaginé doter celles-ci de larges attributions en matière de logement social – incluant la programmation et la gestion –, afin de les positionner comme interlocuteur unique des administrations déconcentrées pour le territoire de l'agglomération³⁴⁷. Cette conception se réduit pourtant comme peau de chagrin dans la loi de décembre 1966, les maires se montrant plus que réticents à se voir coiffés par une structure intercommunale dans ce domaine particulièrement sensible de leur action. L'intervention de la CU demeure donc cantonnée dans un premier temps aux garanties d'emprunts, accordées de façon automatique aux organismes HLM³⁴⁸, et à la tutelle toute virtuelle des trois offices publics devenus « communautaires », dont la persistance même en tant qu'entités séparées manifeste les limites³⁴⁹.

D'une certaine manière, les maires de droite ou non-inscrits des communes petites et/ou résidentielles comme les élus socialistes des grandes villes trouvent alors un intérêt commun à cette autonomie limitée des politiques intercommunales du logement social. Les premiers parce qu'elle leur permet d'éviter une programmation de logements sociaux sur leur territoire à laquelle ils sont presque

³⁴⁴ Sur la non-décision comme objet de l'analyse des politiques publiques, voir l'article classique de P. Bachrach et M. Baratz (1963). Dans ce dernier, les auteurs montrent que le travail politique consiste autant à éviter de prendre en charge certains problèmes qu'à décider et reviennent sur la palette des stratégies mobilisées pour ce faire. R. W. Cobb et C.D. Elder (1972), ou plus récemment M. Weir (1992), ont approfondi cette perspective, en insistant davantage sur le rôle des « groupes veto » dans les situations de non-décision.

³⁴⁵ Cette situation n'est pas spécifique à la CU de Lille si l'on en croit les remarques de Gilles Savary (1996 : 122) sur la CU de Bordeaux : « Ainsi, 30 ans après sa création, la CUB ne s'est toujours pas saisie de compétences d'arbitrage et de programmation dans les domaines pourtant sensibles du développement économique, du logement ou encore de grands équipements d'agglomération, préférant les accompagner à guichet ouvert que les structurer en projet global et cohérent ».

³⁴⁶ Le directeur du service en CU résume bien cette situation dans une note sur les implications de la loi Chevènement sur l'habitat adressée au secrétaire général le 1^{er} octobre 1999 : « Le logement et l'habitat constituent pour LMCU un enjeu reconnu par tous : institutions, administrations, élus et professionnels. Toutefois, plus que d'autres compétences, l'habitat se situe, au regard de la décentralisation, entre le pouvoir d'agglomération et le pouvoir communal, entre l'urbain et le social. Cette compétence « charnière » a toujours été au cœur de débats. La Loi Chevènement et son implication pour LMCU met en évidence *les écarts qui existent entre les dispositions législatives et les accords locaux* » ; Source : archives personnelles de l'un de nos informateurs.

³⁴⁷ Dans la mesure où l'État joue alors un rôle essentiel dans le financement et la programmation du logement social, à travers l'action du ministère de l'Équipement.

³⁴⁸ La CU n'a jamais cherché à conditionner son cautionnement aux respects de certains critères par les organismes, ce qui aurait pu lui permettre d'intervenir davantage dans leur programmation.

³⁴⁹ Nous renvoyons ici à notre première partie où cette question du maintien des trois organismes HLM de Lille, Roubaix et Tourcoing en lieu et place d'un organisme communautaire unique est abordée. Elle s'accompagne d'une confirmation du rôle des maires des grandes villes dans leur pilotage politique. La tutelle communautaire se réduit donc aux subventions décisives pour leur budget qu'elle leur accorde.

toujours hostiles (Desage 2005), les seconds parce qu'elle leur laisse le contrôle d'offices HLM pourvoyeurs de ressources importantes dans l'entretien de leurs clientèles électorales traditionnelles.

La multiplication des interventions de la CU dans les années 1970, souvent en simple accompagnement financier des projets de l'État³⁵⁰, donne l'occasion au conseil de formaliser sa doctrine d'intervention en matière de logement. Une délibération est adoptée lors de la séance du 12 janvier 1979 où le principe de souveraineté municipale en matière de programmation et d'attribution des logements se trouve réaffirmé³⁵¹. Celui-ci est également indirectement conforté par les lois de décentralisation de 1982-1983 qui, en accroissant les prérogatives des maires en matière de foncier et d'attribution de permis de construire, rendent leur consentement indispensable avant la réalisation de tout projet.

Faut-il dès lors s'en étonner, le conseil de CU ne saisit pas l'opportunité qui lui est offerte par la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation de Paris, Lyon et Marseille et des établissements publics intercommunaux de prendre la compétence de programmation de l'habitat.

La création de la CU, loin d'infléchir la tendance à la concentration du logement social dans les quatre villes principales, contribua plutôt à l'accentuer³⁵², sans que personne n'y trouve vraiment à redire jusqu'aux années 1980.

A partir de cette époque en effet, la mise à l'agenda politique gouvernemental du « problème des banlieues » (Damon 1997, Héraud 1998) modifie sensiblement la perception du logement social, dont la concentration est désormais perçue comme génératrice de désordres (Stébé 1995). Le principe de « mixité sociale »³⁵³, qui promeut une répartition spatiale des logements sociaux, devient l'un des *leitmotive* des nouvelles politiques de la ville (Jaillet 2000, Donzelot 2003). La loi d'orientation sur la ville (LOV) présentée en 1990 par Michel Delebarre en légifère le principe, en imposant aux communes de plus de 3500 habitants un taux minimum de 20% de logements sociaux. Elle incite également à la réalisation de programmes locaux de l'habitat³⁵⁴ (PLH) à l'échelle intercommunale afin d'atteindre cet objectif. Cette nouvelle toile de fond et le ralliement des maires des grandes villes au *credo* de la mixité sociale, rouvre le débat sur l'hypothèse d'une prise de compétence plus large de la CU en matière de logement social. Le débat s'installe au sein des groupes politiques à partir 1992 avec pour objectif l'élaboration d'un PLH communautaire. La première phase, dite de diagnostic, est même menée à son terme. Les choses, cependant, s'arrêteront là. En 1994, les conseillers communautaires enterrent la démarche et se contentent de voter un diagnostic, *ersatz* de PLH intercommunal dans la mesure où il n'est pas opposable aux communes et ne donne donc aucune autonomie de programmation à la CU. Cet abandon en cours de la procédure d'adoption d'un PLH communautaire équivaut à un nouveau rejet de la prise de compétence logement par la CU. Le directeur du service de l'habitat ne s'y trompe pas et revient sur la succession d'occasions manquées :

³⁵⁰ Notamment dans le cadre des opérations de rénovation des courées ou de réhabilitation des logements anciens, à travers le Fond d'aménagement urbain.

³⁵¹ A la question d'un élu de droite qui s'inquiète du rôle des communes, le président Notebart répond : « [...] Ce ne sont pas les offices seuls qui vont décider des programmes, cette programmation sera établie par la communauté à la demande des maires, en donnant pour mission aux offices communautaires d'exécuter. [...] Il me semble qu'il faudrait peut-être que nos trois vice-présidents [chargés du logement], chacun dans le secteur qui lui a été confié, procèdent à une espèce d'inventaire quant aux besoins des communes de chacun des secteurs, et que le service communautaire procède à un recensement des demandes. Je rappelle que dans les constructions réalisées par les offices communautaires dans les secteurs considérés, 20% des logements sont réservés aux communes [i.e. attribués par ces dernières] ».

³⁵² Lille, Roubaix, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq et Armentières concentrent ainsi plus de 60% du parc social de l'arrondissement INSEE (60 communes) en 1995, alors qu'elles rassemblent environ 40% de sa population totale (source : document de synthèse élaboré par le service développement urbaine. Archives transmises par un informateur). Ces chiffres ne tiennent pas compte du parc privé dégradé qui fait office de parc social de fait et est largement surreprésenté dans ces communes (Montaigne 2004 : 182) et minorent donc très sensiblement les phénomènes d'inégalités et de ségrégation spatiales.

³⁵³ La croyance dans les effets positifs de la proximité sociale et dans la possibilité même de cette proximité – à rebours de travaux sociologiques déjà anciens qui ont pourtant montré qu'elle n'empêchait pas la distance sociale (Chamboredon et Lemaire 1970), peut-être assimilé à un mythe d'action publique dans le sens où nous l'avons définis avec Jérôme Godard (2005).

³⁵⁴ Ces documents réalisés par les institutions intercommunales sont pensés par le législateur comme des diagnostics de la situation existante du logement et comme des schémas planifiant la construction d'opérations sur le territoire concerné, avec force contraignante.

« – Pourquoi la CU n'a-t-elle pas pris la compétence habitat ?

– Dans la loi PLM de 1982, la question des CU était posée. La loi indiquait des compétences nouvelles susceptibles d'être prises. Elle prévoyait que le conseil de la CU se prononce six mois après l'élection. Le président a demandé aux services de faire des dossiers pour chaque compétence nouvelle. Ca s'est terminé par "On va prendre les cimetières"... Les OPAH [Opérations programmées d'amélioration de l'habitat] faisaient pourtant partie des nouvelles compétences proposées. On a reçu une lettre incroyable du ministère nous disant qu'on pouvait considérer qu'on était compétent, du fait de notre expérience. Ensuite, il y a eu un silence pendant 10 ans, jusqu'à la loi Delebarre de 1992 qui permet le conventionnement avec les communes. A partir de là, la question de l'adoption d'un PLH communautaire a suscité un débat très politique. Les élus n'ont pas voulu prendre la compétence habitat. Un PLH communautaire a été élaboré mais pas soumis au vote des élus, et donc pas adopté, pour ne pas se heurter à un refus. La raison est très simple. Il y a au sein du GADEC quelques maires franchement opposés à cette prise de compétence. On leur dit à chaque fois qu'on n'allait pas leur prendre grand-chose puisqu'on fait déjà tout, sauf le PLH. Ils craignent que le maire de Roubaix en profite pour leur refiler "ses Arabes et ses pauvres" comme ils disent parfois »³⁵⁵.

Les dernières phrases de cet extrait renseignent sur la raison implicite de cette prise de compétence plusieurs fois avortée : l'hostilité de la grande majorité des maires des petites communes et des communes résidentielles au principe d'une programmation communautaire dont ils craignent qu'elle ne se traduise par la réalisation d'opérations d'habitat social sur leur territoire et, surtout, par l'arrivée de populations jugées indésirables. Ces élus jouent ainsi dans la configuration intercommunale le rôle de groupes veto ou de « *veto players* »³⁵⁶ par rapport à la perspective du transfert de compétence.

Les propos du maire de la commune résidentielle périurbaine de Bondues³⁵⁷ – dont le potentiel fiscal par habitant est l'un des plus élevés de la CU – sont emblématiques de cette hostilité, malgré l'euphémisation obligée du principe de ségrégation sociale qui les sous-tend :

– *Il y a un transfert de compétences qui est dans l'air, c'est celui de l'habitat. Alors est-ce que ce n'est pas difficile de se positionner quand on est aussi l' élu d'une commune plutôt résidentielle ? Comment gérer à la fois la pression des habitants de sa commune et celle des élus communautaires qui voudraient transférer cette compétence ?*

– Sur la question de l'habitat, moi je suis contre pour la raison que je vous disais tout à l'heure, mais aussi parce qu'actuellement, l'attente des grandes villes, c'est de redistribuer le patrimoine HLM sur l'ensemble des communes. Et là, moi j'y suis opposé. Par contre, je mets avec application et détermination, en place la loi Besson. Nous, on est à 10% de logements sociaux, on atteindra les 20% dans 10, 15 ans, mais on le fait avec notre vision communale. On fait de la dentelle dans le bâti. On a inauguré récemment un petit ensemble avec deux tiers accessions et un tiers HLM, de petits immeubles charmants. [...] Installer une famille qui n'a pas de voitures, à quelques Kms du centre, ce n'est pas sérieux. Mais je prétends que ce sont les conseillers municipaux, le maire, qui sont beaucoup mieux placés que la CU. Donc, nous, on met en œuvre la loi qui a été votée. Je n'ai pas besoin de la CU pour ça. Si, j'ai besoin de la CU comme outil technique. Parce que s'il faut faire une ZAC, ça c'est la CU. S'il faut acquérir du foncier, c'est la CU. Mais je souhaite garder la main sur les implantations ».

Le vice-président chargé de la mise en œuvre du contrat d'agglomération et de l'élaboration d'un PLH communautaire entre 1991 et 1994³⁵⁸, nous expliqua en entretien comment la portée prescriptive de ce document ne résista pas à l'opposition du président du GADEC³⁵⁹, le vidant de sa substance :

³⁵⁵ Entretien n°70.

³⁵⁶ Suite aux travaux d'Ellen Immergut insistant sur les « *veto points* » comme éléments institutionnels explicatifs des rythmes différenciés d'extension des politiques d'assurance sociale en Europe (1990), George Tsebelis a développé la notion de « *veto players* » (1999 : 593) dans les assemblées qui correspond assez bien à la position du GADEC par rapport à cette question de la compétence habitat : « A veto player is an individual or an collective actor whose agreement is necessary for a change of the *status quo*. On the basis of this definition, the argument underlying the veto player theory is very simple : a significant policy change has to be approved by all veto players and it will be more difficult to achieve the larger the number of the veto players and the greater the distance among them are ».

³⁵⁷ Ce maire inscrit au GADEC et vice-président chargé du plan de déplacement urbain (PDU) se montre pourtant particulièrement prompt à défendre une conception supra-communale quand il s'agit de sa délégation. On perçoit ici les contradictions entre des prises de positions des élus communautaires, selon qu'ils s'expriment au nom des intérêts de leur commune (tels qu'ils se les représentent) ou de leur position intercommunale. Cette question, et celle de la difficile articulation de ces positions, sera abordée dans le prochain chapitre.

³⁵⁸ Il s'agit de René Vandierendonck, alors adjoint au maire de Roubaix auquel il succédera ensuite.

³⁵⁹ Cette situation évoque celle du Plan de déplacement urbain (PDU) dont nous avons parlé plus haut, qui connaîtra en 2000 un sort assez comparable au PLH, dans la mesure où un amendement de dernière minute viendra rendre ses prescriptions d'aménagement facultatives pour les communes.

« Je présente mon travail [...]. Le conseil de CU le vote, à une exception près [celle du GADEC] qu'il faut pointer. Mon ami, alors président du GADEC, Lucien Demonchaux, maire de Leers, réfute *in extremis*, au bureau et au conseil le passage concernant le PLH, argument pris que la CU n'avait pas la compétence PLH. Alors que moi toute ma thèse a été de dire, il faut là dessus *de facto* et *de jure* la prendre, mais au moins *de facto*. On s'en sort finalement avec un travail confié à l'agence de développement et d'urbanisme et une expression dans le corps du document qui est : "la CUDL prend en considération le document produit par l'agence intitulé PLH"... Mais dans le terme "prend en considération", il y a toute la distance qui marque l'absence de volonté de la prise de compétence, pour faire bref »³⁶⁰.

Dépourvue de toute portée juridique, la programmation de logements sociaux ne peut dès lors miser que sur la « bonne volonté » des communes, à laquelle P. Mauroy fait appel lors du conseil du 17 février 1995 :

« Nous avons tous besoin de logements sociaux. Et nous devons attacher une attention particulière aux plus démunis. Sur ce plan, une obligation était faite aux communes mais le gouvernement l'a abandonnée. *Par conséquent, ne pensez pas que le président de la CU puisse faire une espèce de justice distributive pour régler les problèmes. Cela ne se passera pas de cette manière.*

Nous pourrions arriver à une notion de contingents minimum de logements très sociaux. Ensuite, nous pourrions avoir une discussion ouverte avec les différentes communes pour savoir quelles sont celles qui sont preneuses. Et je suis persuadé que beaucoup le seront.

Par conséquent, je suis sûr que cela arrange beaucoup de maires d'avoir un certain nombre de logements de ce type, à condition que cela ne retombe pas sur une ou deux villes, mais que tout le monde puisse faire un effort. Ceux qui le peuvent me diront s'ils sont preneurs, et si nous sommes raisonnables, je suis persuadé que chaque année, nous pourrions créer un contingent de logements pour les plus démunis.

Nous pourrions le faire sans forcer les maires, sans prendre des décisions de distribution impérative, ce qui ne correspond pas du tout à la mentalité qui est la nôtre ici, mais en faisant un effort de bonne volonté pour loger tout le monde. Je pense que nous serons surpris des bonnes volontés qui se manifesteront. [...] Je ferai des propositions la prochaine fois en la matière ».

Il faut croire que les bonnes volontés ne furent finalement pas si nombreuses puisque P. Mauroy invoque à nouveau la situation d'urgence du logement des plus démunis quand – dix ans plus tard – il propose derechef au conseil d'entamer une réflexion sur l'adoption de la compétence habitat.

La loi sur l'amélioration et la simplification de la coopération intercommunale de 1999, d'une part, et la loi pour la solidarité et le renouvellement urbaine (SRU) de 2000 d'autre part, vont favoriser une relance du débat. La loi Chevènement d'abord, parce qu'elle incite très fortement les intercommunalités existantes à se doter d'un bloc de compétences en matière de logement. La loi SRU ensuite, parce qu'elle réintroduit l'obligation déjà présente dans la LOV de 1990 d'un seuil de 20% de logements sociaux dans les communes de plus de 3500 habitants, tout en prévoyant des amendes plus élevées qu'auparavant pour les contrevenantes. Les communes en dessous de ce seuil³⁶¹ trouvent désormais un avantage direct à l'existence d'un PLH communautaire, dans la mesure où la loi prévoit qu'elles pourront dans ce cas payer leur amende (150 euros par logement manquant) à la CU et bénéficier de politiques de rattrapage prioritaires de la part de cette dernière.

Par ailleurs, la promulgation de ces lois rend le contrôle de légalité de la préfecture plus strict par rapport aux interventions indirectes de la CU en matière d'habitat. Les services déconcentrés de l'État refusent ainsi certaines opérations d'acquisition foncière pour réaliser des logements sociaux, au motif que la CU n'a pas la compétence logement. Le risque juridique qui pèse sur ces interventions communautaires et la possibilité de les voir remises en cause, menaçant ainsi les projets communaux, sont largement mis en avant par les défenseurs d'une prise de compétence³⁶².

³⁶⁰ Entretien n°24.

³⁶¹ 11 communes sont concernées dans la CU, sur 48 dont la population est supérieure à 3500. Les 37 communes restantes de moins de 3500 habitants, si elles ne sont pas concernées par l'amende, ont toutes des parcs de logements sociaux inférieurs à ce seuil et sont également incitées à accueillir du logement social.

³⁶² Le texte de la délibération du 19 décembre 2003 sur les compétences en matière d'habitat évoque d'ailleurs cette question presque dès le début : « Si la plupart de ces actions [en matière d'habitat] sont incontestables car inscrites dans les termes de la loi relative à la création de la CU, d'autres font l'objet d'une interprétation extensive et sont susceptibles de contestations juridiques alors même qu'elles répondent au souhait des communes. L'État a fait savoir à notre établissement à plusieurs reprises, notamment par courriers de Monsieur le Préfet en date du 23 juillet 2002 et du 23 avril 2003, que la prise de compétence Habitat, et notamment du programme local de l'habitat permettrait à la CU "de sortir de la situation paradoxale où elle se trouve en initiant de nombreuses actions habitat situées dans le prolongement d'une compétence dont elle ne dispose pas, d'optimiser et de sécuriser ses interventions sans pour autant

La pression de certains élus des communes les plus concernées par les problèmes de logement et de ségrégation sociale s'intensifie également, comme le montrent ces propos du maire de Roubaix en entretien, recueillis un an environ avant l'adoption de la délibération :

« [...] Le maire, qu'est-ce qui lui reste ? Parce qu'en fait c'est la question qui se pose : le permis de construire et sa présence systématique au sein des commissions d'attribution des logements. C'est un pouvoir non négligeable vous savez. *Seulement qu'est-ce qu'on arrive à faire quand on a la compétence habitat ?* Ce que l'on ne peut pas faire légalement aujourd'hui, la préfecture vient de le rappeler à la communauté. Vous avez un opérateur de logement social, la ville de Croix vient de se faire retoquer au contrôle de légalité, sur une préemption qu'elle a demandée à la CU d'exercer, pour permettre à Logicil [bailleur social] de se porter acquéreur de deux maisons qui lui manquent dans une rangée pour pouvoir faire derrière un programme en rue d'habitat social. La préfecture dit : "Non, vous ne pouvez pas le faire, vous n'avez pas la compétence habitat !". La compétence habitat c'est d'abord l'action foncière. C'est ensuite le PLH. Ce sont des magnifiques documents qui nous font la situation à un moment *t* de l'habitat dans le parc privé et le parc HLM. C'est un phénomène qui intéresse les grandes villes, en tout cas les villes en politique de la ville, il est quand même naturel et sain que de créer les conditions pour que réussisse la ville renouvelée qu'effectivement la production des nouveaux logements – je ne vous parle pas de transferts, je ne vais pas exporter mes pauvres – soit maintenant programmée à une échelle d'agglomération. Non pas pour favoriser ceux qui... vraiment, la manipulation idéologique que tous les gouvernements ont utilisé au sujet de la mixité sociale... mais pour desserrer progressivement le ghetto, je préfère le dire comme ça. Et insérer progressivement des produits d'accession à la propriété. Quand vous regardez ça, vous voyez que ça passe par un PLH qui ne soit pas seulement une photographie mais un outil de programmation »³⁶³.

Comme pour d'autres politiques, les positions territoriales servent ici de matrice aux prises de positions sur la compétence logement. Après deux ans de négociation, ce débat aboutit à l'adoption d'une délibération par le conseil, lors de la séance du 19 décembre 2003. Trop rapidement assimilée à une prise de contrôle de la CU sur les politiques du logement³⁶⁴, elle confirme d'abord des actions déjà exercées, souvent de manière informelle. Pour le reste, toutes les compétences nouvelles restent soumises à l'assentiment des communes et à la contractualisation avec elles des projets réalisés sur leur territoire. Cette condition est rappelée à plusieurs reprises dans le texte de la délibération³⁶⁵. Si cette délibération est adoptée à l'unanimité des conseillers, c'est d'abord parce qu'elle garantit l'essentiel aux yeux des opposants d'une autonomie communautaire en matière de politiques du logement, à savoir le contrôle des maires sur les politiques de programmation et sur le peuplement. Cette limite est d'ailleurs tracée dès les débats préalables à la rédaction de la délibération, comme par le maire UDF de Faches-Thumesnil lors du conseil du 27 juin 2003, où celui-ci affirme que les maires devront « garder le dernier mot » et que leurs prérogatives en matière de permis et d'attribution devront être « contractualisées »³⁶⁶.

Dans la mesure où la CU ne dispose pas des deux leviers principaux (programmation et peuplement), on peut prédire qu'elle aura du mal à conduire des politiques de rééquilibrage et à résorber significativement les écarts entre communes³⁶⁷. Cette définition *a minima* de la compétence habitat évoque les observations de François Madoré (2004 : 176) sur l'élaboration du PLH de l'agglomération de la Roche-sur-Yon, dans le cadre de l'établissement intercommunal :

« L'apport du PLH en terme de production d'une politique cohérente, audacieuse visant à promouvoir un développement équilibré de l'habitat au niveau du pays Yonnais semble limité, car la recherche du consensus politique entre la ville-centre de la Roche-sur-Yon et les 14 communes de la couronne périurbaine a réduit considérablement la portée de cette politique. Seuls les axes autour desquels un accord *a minima* a pu être conclu ont été retenus, l'objectif recherché étant de ne rien imposer à quiconque. De sorte que chaque

porter atteinte aux prérogatives communales, notamment en matière de permis de construire et d'attribution de logements ».

³⁶³ Entretien n°24.

³⁶⁴ Ainsi dans l'article « Habitat : la fin d'un paradoxe » publié dans *La Voix du Nord*, du 21 janvier 2004.

³⁶⁵ Nous avons choisi d'annexer le texte complet et assez court de cette délibération, dans lequel se perçoit très bien les conditions drastiques posées par les maires des petites communes avant toute prise de compétence. Sur les 7 pages de cette délibération, les prérogatives municipales ou la contrainte de concertation avec le maire sont évoquées 6 fois.

³⁶⁶ Compte-rendu de la séance du conseil du 27 juin 2003.

³⁶⁷ Notre constat est donc ici beaucoup plus prudent sur le rôle émergent de l'institution d'agglomération dans les politiques du logement que celui de Valérie Sala Pala dans son étude sur Rennes et Brest (2002 : 136-139). Elle semble assimiler attribution de compétences formelles aux CU de Brest et CA de Rennes et exercice autonome de cette compétence à cette échelle. La « volonté d'agir conjointement pour un peuplement équilibré à l'échelle de l'agglomération » (138), pour reprendre les termes de l'auteur, apparaît dans le cas de la CU largement contrainte par le respect de la souveraineté municipale en ce domaine.

commune a gardé en réalité une très grande maîtrise de sa politique de l'habitat, les sujets conflictuels étant soigneusement occultés ».

Ainsi, en ce domaine d'action publique comme en d'autres, la contrainte de maintien du consensus et du respect de la souveraineté municipale s'oppose à la reconnaissance des intérêts contradictoires des communes et, dès lors, à la définition de programmes communautaires qui pourraient s'imposer à certaines d'entre elles. Si certains élus socialistes des grandes villes semblent avoir eu du mal à accepter ce compromis avec les maires des petites communes³⁶⁸, c'est la voix de ces derniers soutenue par les élus de droite qui s'imposa au final. On peut difficilement prévoir ce que deviendra cette compétence habitat à moyen terme. Comme d'autres politiques communautaires avant elle, elle pourrait produire certains effets inattendus une fois la vigilance municipaliste des maires retombée. A court terme cependant, elle sacrifie toute ambition transformatrice au respect du consensus³⁶⁹.

C. La territorialisation des politiques de solidarité contre l'institutionnalisation de normes redistributives : Roubaix dans la CU

Effet du mode de désignation au second degré, qui municipalise les logiques de représentation, la différence de taille et de ressources entre petites et grandes communes a longtemps prévalu sur une lecture plus sociale des inégalités en CU, qui prendrait en compte la situation des habitants³⁷⁰. Cette lecture territoriale est d'autant plus paradoxale que dans l'agglomération lilloise, les grandes communes sont aussi celles qui abritent les populations les plus pauvres, comme le montre la carte de la page suivante représentant le pourcentage de foyers fiscaux non imposables par commune³⁷¹.

Les grandes villes « pauvres », parce qu'elles assument l'essentiel des dépenses sociales ou encore d'équipement sont également celles qui pâtissent le plus d'une répartition des crédits *per capita* ou au *pro rata*³⁷². Parmi celles-ci, la ville de Roubaix³⁷³, qui compte un peu moins de 100 000 habitants, bat tous les records de pauvreté depuis les années 1960 et l'entrée en crise de l'industrie textile qui y faisait office de quasi mono-industrie³⁷⁴. En raison de son déclin économique et de ses multiples handicaps, cette commune apparaît dès lors comme l'une de celles qui avait le plus intérêt à l'émergence d'une institution intercommunale autonome, capable de mener des politiques redistributives et correctrices au sein de l'agglomération. Ses élus ont-ils pour autant été les chantres attendus d'une affirmation du pouvoir intercommunal face aux communes ?

³⁶⁸ L'assistant du groupe socialiste nous confia lors d'un échange que les débats au sein du groupe avaient été « assez virulents » sur la prise de compétence habitat : « Certains élus sont pour qu'on y aille franchement, quitte à ce qu'il y ait un clash avec le GADEC. Ceux qui soutiennent cette position sont les élus qui ne sont pas vice-présidents et ont peu d'influence en CU. Cacheux [vice-président chargé du logement] n'y est pas trop favorable. Il craint la réaction des petites communes ». Repas du midi, restaurant communautaire, le 1 avril 2003. Extrait du carnet d'observation.

³⁶⁹ F. Madoré (2004) constate ainsi que dans l'agglomération de la Roche-sur-Yon, il faudrait 150 ans au rythme d'application du PLH pour corriger les inégalités de répartition spatiale du logement social tant la volonté de respecter les équilibres en a limité la portée. L'incrémentalisme prend ici des allures de quasi statu quo.

³⁷⁰ Voir notre première partie.

³⁷¹ J. Thévenot (1999 : 155) souligne également qu'en 1997, 60% des allocataires du RMI de l'agglomération lilloise étaient concentrés dans les trois grandes villes principales (Lille, Roubaix, Tourcoing) qui ne représentent que 30% de la population totale.

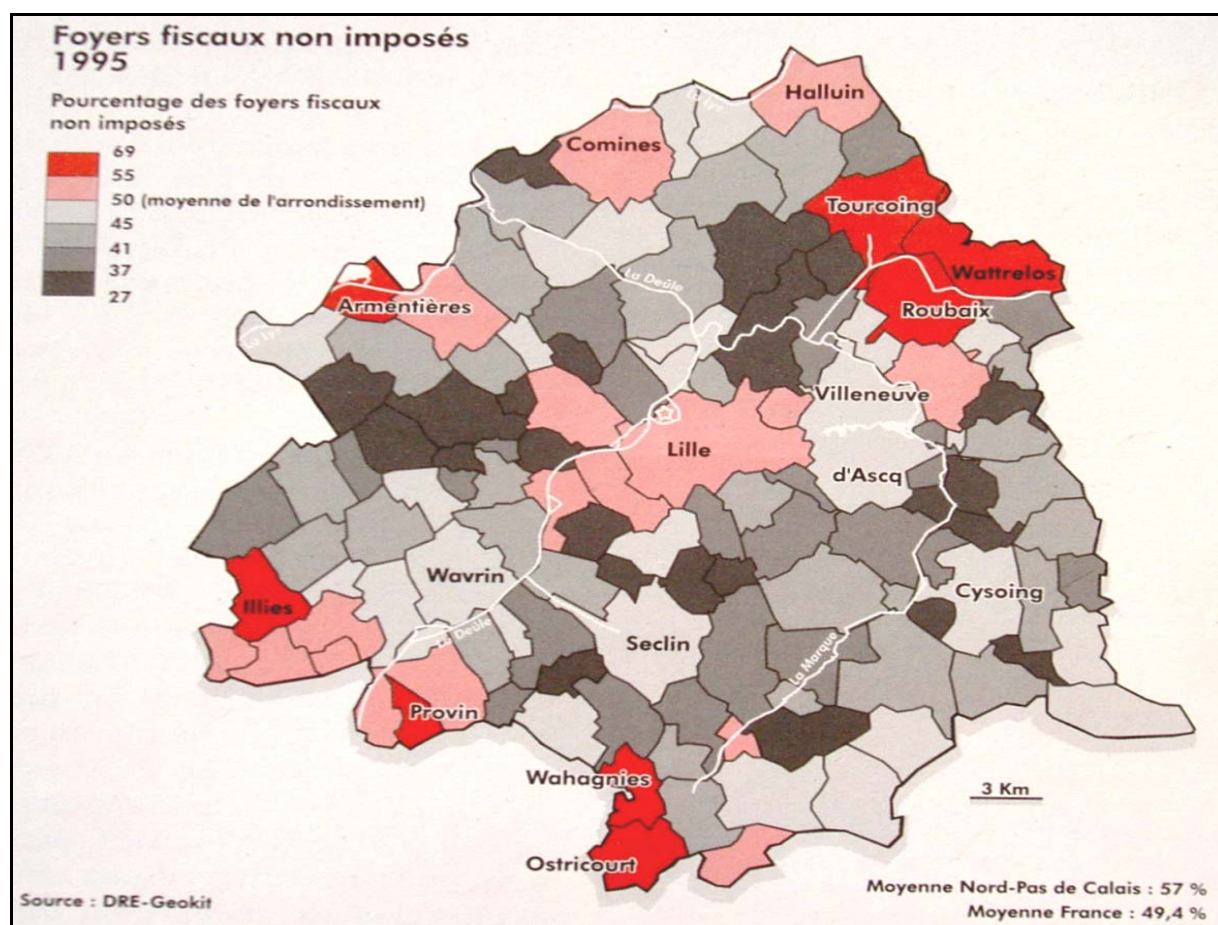
³⁷² Fritz Scharpf (1988 : 263) fait le même constat pour les Länder pauvres dans la République fédérale d'Allemagne : « In our studies of joint decisions in German federalism, we have discovered a number of such rules which all seem to follow from a common logic of *conflict avoidance or conflict minimization under conditions of continuing goal dissensus*. [...] More pertinent to the present discussion are two rules governing the distribution of federal funds, among the Länder. According to the first, all Länder must be allowed to benefit equally, according to some simple and straightforward formula, such as the number of inhabitants or, perhaps, the number of registered automobiles for the allocation of road-building funds. But its equality cannot be maintained, the fall-back rule seems to require that the losers in relative terms must at least receive their past share in absolute terms ».

³⁷³ Précisons immédiatement que la situation de Roubaix est contrastée : commune plutôt riche du point de vue de sa fiscalité d'entreprises, elle est la plus pauvre de la communauté urbaine du point de vue du potentiel fiscal de ses ménages.

³⁷⁴ En 1995, le revenu moyen par ménage y est de 59000 F/an (le revenu moyen est alors de 88 000 francs pour l'arrondissement de Lille et de 86000 au niveau national). Données : direction générale des impôts, dans Agence de développement et d'urbanisme de Lille, *Repères 1999. Les habitants de Lille Métropole*, 1999.

Dans un premier temps (1966-1977), nous montrerons que le maire de Roubaix, à l'instar de ses collègues maires, manifeste surtout son souci de ne pas perdre la main sur les affaires communales à l'occasion de la création de la CU. Dans un second temps (1977-1989), et sous l'effet de la relégation croissante de l'espace roubaisien dans l'agglomération, on assiste à l'émergence progressive d'une revendication territoriale qui se traduit par la création de l'association du « versant nord-est », groupe d'intérêt territorial aux contours ambigus. Dans un troisième et dernier temps (1989-2001), les élus roubaisiens tirent profit de leur position charnière dans la nouvelle configuration politique communautaire pour drainer un certain nombre de crédits spécifiques sur leur territoire.

S'ils semblent ainsi avoir finalement obtenu gain de cause, nous montrerons que cette politique de rééquilibrage s'est faite sans institutionnalisation d'une fonction redistributive de l'intercommunalité et même d'une certaine manière contre elle. C'est en ce sens que l'étude des politiques communautaires en direction de Roubaix illustre de manière quasi-paradigmatique la difficile émergence d'un pouvoir d'agglomération³⁷⁵.



Source : Observatoire des évolutions sociales et urbaines (Agence d'urbanisme de Lille Métropole), *Repères 1999. Les habitants de la métropole*, p. 22.

1. Le « splendide isolement » roubaisien (1966-1977)

Nous l'avons déjà écrit plus haut, le maire de Roubaix Victor Provo fut moins hostile que d'autres élus socialistes à la création de la CU de Lille, à partir du moment où il apparaissait que les maires garderaient un rôle majeur dans son fonctionnement et que la présidence de la nouvelle assemblée ne pourrait échapper aux socialistes. La relative bienveillance de V. Provo à l'égard de la CU témoigne de sa confiance dans la limitation du rôle de cette dernière plus que d'un engouement réel pour la nouvelle institution. Celle-ci n'apparaît d'ailleurs jamais dans ses propos de l'époque

³⁷⁵ Cette sous-section est une version remaniée d'une communication (« Roubaix et la construction de l'institution communautaire : une contribution paradoxale (1966-2002) » au colloque « Roubaix : 50 ans de transformations urbaines et de mutations sociales » qui s'est tenu le 28 et 29 novembre 2003 à Roubaix).

comme un instrument de rééquilibrage potentiel de l'agglomération en faveur de Roubaix, pourtant déjà durement touchée par la crise. A l'instar de ses « collègues », le maire de Roubaix semble d'abord préoccupé par la défense de ses prérogatives municipales.

V. Provo n'est plus parlementaire au moment du vote du projet de loi, ce qui a semble-t-il limité singulièrement son influence. En comparaison, René Lecocq, le maire UNR de Tourcoing fut beaucoup plus présent dans les débats précédant l'installation de la CU³⁷⁶. A. Diligent, membre MRP de la majorité municipale roubaisienne, semble dès cette époque davantage impliqué que le maire lui-même dans la constitution de la CUDL. Il intervient notamment en tant que négociateur dans la formation des premiers accords de coalition intercommunale sur le modèle de la « Troisième force ».

L'affirmation par le maire de Lille Augustin Laurent du caractère « bipolaire » de la CU – qui s'appelle d'ailleurs à l'époque Communauté urbaine de Lille-Roubaix-Tourcoing et Armentières – semble suffire à le rassurer sur les risques d'une hégémonie lilloise³⁷⁷. Lors de l'enquête publique pour fixer le siège de la CUDL, il accepte sans difficulté qu'il soit installé à Lille, alors que certains maires du secteur – et notamment celui de Tourcoing – défendent le choix Marcq-en-Baroeul afin de contrecarrer l'influence lilloise.

Une fois la CU installée, le maire de Roubaix participe, à l'instar des autres maires, au processus de remunicipalisation du pouvoir intercommunal. Il défend ainsi le maintien de l'office HLM de Roubaix, en contradiction avec la préconisation législative de fusionner les différents offices HLM. Lors du débat sur la gestion des transports en commun, V. Provo s'oppose à la disparition de société concessionnaire roubaisienne (l'Électrique de Lille Roubaix Tourcoing), repoussant à plus tard l'unification du réseau et de son exploitant.

Si le maire de Roubaix devient vice-président chargé des Finances lors du premier mandat, cette délégation – traditionnellement centrale dans les collectivités locales – se révèle beaucoup moins décisive dans cette nouvelle institution, surtout caractérisée par l'importance de ses prérogatives techniques et opérationnelles. Les compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme (détenues par A. Notebart) ou de transport se révèlent vite bien plus déterminantes dans la mise en œuvre des premières politiques communautaires. D'autant qu'à cette époque, V. Provo est surtout confronté à la gestion des nombreux transferts d'emprunts réalisés de manière opportuniste par les communes juste avant la création de la CUDL, limitant fortement ses marges de manoeuvre.

Conséquence probable de cette expérience sans grand profit mais également de son investissement dans son mandat de président du conseil général (depuis 1967), il semble se désinvestir rapidement de son mandat communautaire. Béatrice Giblin-Delvallet (1990 : 255) évoque son « absentéisme de plus en plus fréquent aux réunions du conseil », à un moment pourtant crucial d'affirmation de la CU. Il confie ainsi progressivement le rôle de représentant des intérêts roubaisiens à Léonce Clérambeaux qui – après avoir été le premier secrétaire général et l'un des principaux artisans de l'installation administrative de la CU – devient lui-même élu communautaire et vice-président chargé des Finances lors du premier mandat de président d'A. Notebart. Est-ce la conséquence de ses fonctions administratives précédentes et de sa socialisation communautaire ? Toujours est-il que L. Clérambeaux se fera très discret sur les problèmes roubaisiens, évitant semble-t-il d'apparaître comme le porte-parole de son territoire d'origine.

Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) approuvé en 1973, qui semblait garantir les intérêts de Roubaix dans le futur développement de la métropole – en préconisant un développement le long d'un axe nord-sud – est pourtant profondément remis en cause par les stratégies d'aménagement de l'État. Les élus de Roubaix ne semblent pas percevoir immédiatement ces contradictions et interviennent peu dans le débat sur la construction de la ville nouvelle, future Villeneuve d'Ascq, qui représente pourtant une alternative aux politiques de requalification des villes industrielles en crise dont elles pâtissent directement. C'est Pierre Mazzolini, directeur de la première agence d'urbanisme, qui soulève dès 1977 les conséquences néfastes pour Roubaix et Tourcoing du choix de réaliser une ville nouvelle³⁷⁸ :

³⁷⁶ Voir *supra*.

³⁷⁷ Les premières déclarations d'A. Laurent vont dans ce sens, ce dernier prenant bien soin de rappeler son respect des équilibres politiques au sein de l'agglomération. Il déclare ainsi au journal *Nord Eclair* du 30 mai 1970 : « La CU est un tout indissociable, même si elle offre la particularité d'être multipolaire ».

³⁷⁸ Voir *supra*.

« On peut dire que lorsqu'on a fait le SDAU, il y avait une intention d'équilibre entre le nord et le sud de la métropole. Et puis petit à petit, les choses ont été "à vau-l'eau". On a fait l'impasse sur la possibilité de développement volontariste du secteur nord, plus encore pour Roubaix que pour Tourcoing »³⁷⁹.

Les relations collusives entre la municipalité roubaisienne et le patronat textile constituent alors un autre obstacle au développement de politiques urbaines innovantes, chacun de ses acteurs ayant pour des raisons différentes intérêt au *statu quo* (Duriez, Cornuel 1983). Le pouvoir municipal s'accommode dès lors très bien de la faiblesse de l'intervention communautaire sur son territoire. L'« alternance » au sein du parti socialiste roubaisien va changer quelque peu la donne.

2. La production d'une identité victimaire et d'un intérêt territorial ambigu : Roubaix et le « versant nord-est » (1977-1989)

« Le versant nord-est a été un gigantesque lobby pour pomper du fric et pour qu'il y ait la paix politique à la CU. Ça a été accepté par les autres à la CU qui y voyaient une nécessité. Vandierendonck a été encore plus redoutable que Diligent là-dessus ».

Un ancien secrétaire général (1979-1996). Entretien n°88.

C'est surtout à l'approche des élections municipales de 1977 qu'A. Diligent développe un discours sur l'insuffisance des politiques communautaires en direction de Roubaix, promis à un bel avenir. La perspective de la réalisation prochaine de la première ligne de métro, et le fait qu'elle ignore Roubaix et Tourcoing, a joué semble-t-il un rôle de déclencheur, en plus des effets de la compétition électorale municipale³⁸⁰. La ville commence à être présentée de plus en plus fréquemment comme le parent pauvre de la CU :

« Il n'y a pas d'équilibre au sein de la Communauté. Lille s'accapare les plus gros morceaux. Et qu'en sera-t-il demain si se réalise ce grand Lille que la municipalité lilloise préconise ? Les autres communes seront satellisées et le déséquilibre s'accroîtra... »³⁸¹.

Les retards dans la réalisation de la voie rapide urbaine, prévue pour relier Lille à l'agglomération roubaisienne, motivent également la montée en puissance des revendications. Pierre Prouvost, maire socialiste de Roubaix de 1977 à 1983, semble prendre timidement la mesure de ces revendications, en créant peu après son élection « l'association des maires du versant nord-est », avec d'autres maires socialistes du secteur (Tourcoing, Hem, Wattrelos). Les nombreuses victoires de la gauche aux élections municipales de 1977, si elles facilitent dans un premier temps la constitution de l'association, font obstacle ensuite à l'émergence d'un discours revendicatif en CU, présidée par A. Notebart, lui-même socialiste. De fait, l'association réserve l'essentiel de ses critiques à l'action gouvernementale. Ainsi, quand il sort de sa réserve comme lors d'une séance du conseil de communauté, le 29 avril 1980, P. Prouvost s'excuse presque de devoir le faire :

« Il est rare que j'intervienne dans les séances plénières de la CU, et c'est avec gravité que je le fais ce soir. J'étais de ceux qui ont participé à la mise en place de cette communauté urbaine il y a une douzaine d'années maintenant, et j'ai toujours eu conscience que cette dénomination "communauté urbaine" signifiait mise en commun des problèmes et que jusqu'à présent, le maire de Roubaix ou le président de la CU, a toujours voté les projets présentés par l'ensemble des communes de la communauté urbaine... Cela fait que depuis douze ans un certain nombre d'infrastructures se sont mises en place ailleurs que dans le secteur nord de la métropole mais je n'en faisais pas un problème de hiérarchie, sinon que les problèmes au cœur de la métropole et les environs de Lille avaient priorité... et douze ans après, nous venons frapper au portillon³⁸² ».

Cette période est donc marquée par l'émergence de revendications territoriales mais, en même temps, par leur difficulté à influencer le cours des politiques publiques communautaires. Les élections

³⁷⁹ Cité par A. Diligent (1995).

³⁸⁰ La mise en minorité de V. Provo au sein de la section socialiste de Roubaix par un jeune prétendant favorable à l'union de la gauche sonne le glas des accords de troisième force dans lesquels A. Diligent était associé à l'exécutif municipal. Voir R. Lefebvre (2001).

³⁸¹ Extrait d'un article de *La Voix du Nord* du 10 juillet 1976, cité dans Diligent (1995 : 46).

³⁸² Extrait du procès verbal de la séance. *Ibid.* p. 45.

de 1983 représentent un tournant important. De nombreuses communes du versant nord-est basculent à droite (Huit sur dix dont Roubaix, Tourcoing et Hem) et A. Diligent devient président de l'association. Les logiques de solidarité partisane qui contribuaient jusqu'alors à mettre en sourdine les revendications du versant dans l'assemblée sont alors levées. En évitant de poser sa candidature à la présidence³⁸³, le maire de Roubaix obtient la 2^{ème} vice-présidence, avec des responsabilités importantes en matière de logement et d'urbanisme. La courte campagne qui précède l'élection du président, pour la première fois, est marquée par l'évocation récurrente de la situation particulière de ce territoire³⁸⁴.

A partir de 1983, le changement de majorité des communes du versant nord-est et la coïncidence inédite entre la majorité gouvernementale et communautaire (de gauche) ont pour effet de libérer les revendications des élus de droite sur ces deux fronts, national et local, favorisant la construction conflictuelle d'un intérêt commun. Les membres socialistes de l'association n'ont dès lors plus le choix qu'entre une prise de distances avec l'association (comme le maire de Wattrelos) ou avec le parti socialiste (comme le maire de Wasquehal). Soulignons au passage une situation paradoxale – qui démontre une nouvelle fois la prééminence des contraintes de position sur les matrices idéologiques dans le métier d'élu (Bourdieu 1981, Garraud 1989) : ce sont ici des maires de droite qui, sous l'effet de la situation économique et sociale de leur commune, en appellent à la solidarité et la répartition des richesses.

La décision, le 23 février 1984, de la majorité du conseil de CU, sous l'impulsion d'A. Notebart, de reporter la réalisation de la ligne 2 du métro vers Roubaix et Tourcoing, exacerbe l'opposition des élus du versant nord-est à l'encontre de sa politique³⁸⁵ et amplifie les discours de ces derniers sur les déséquilibres communautaires. C'est le début de ce que certains nommeront la « guerre des versants ».

Les élus du versant nord-est se mettent alors en quête d'indicateurs afin de donner du crédit à leur affirmation récurrente d'un déséquilibre qui profiterait selon eux à Lille et Villeneuve d'Ascq notamment. Ils commandent divers rapports à charge contre les politiques communautaires. En 1984, c'est le « rapport Deprat », du nom de son principal auteur. L'association des maires du versant nord-est confie à un bureau d'études unipersonnel installé à Wasquehal (l'une des communes impliquées) le soin de déterminer la valeur des investissements directs de l'État et de la CU sur les 87 communes. Les résultats sont à la hauteur de leurs attentes. D'après l'auteur, les investissements de la CU de 1977 à 1983 auraient en effet représentés une somme de 22 413 francs par habitant en moyenne sur l'ensemble du territoire intercommunal, et seulement 1811 francs par habitant pour les communes du versant nord-est. Peu importe ici que ces données soient contestables – elles furent d'ailleurs contestées par les autres élus. Toujours est-il que les élus du versant nord-est s'en saisissent pour justifier du déséquilibre et revendiquer une part plus importante des ressources communautaires.

Quand A. Diligent se fait le porte-parole devant le conseil de CU d'une politique de rééquilibrage en faveur de Roubaix

« [...] Le moment me paraît maintenant venu de vous demander d'entreprendre une réflexion plus globale sur l'avenir et le développement de notre communauté, et je me proposerai de vous faire à ce sujet quelques suggestions.

Quelques précautions pour éviter les faux procès ou les querelles de second ordre [...] Malgré certaines réserves et certaines polémiques qui règnent actuellement à la CU, il est clair qu'elle a justifié sa création et qu'elle a répondu en grande partie à sa vocation, que nombre de réalisations sont incontestables.

[...] Cet outil qui est le nôtre reste à mon sens plus que jamais nécessaire pour développer une grande politique digne d'une grande métropole régionale, je le dis au moment où certains parlent de cassure. C'est-à-dire que je me situe ici comme conseiller communautaire et que je demande que les problèmes soient examinés dans cette seule optique. Nous ne représentons pas dans cette enceinte des formations politiques, même si chacun reste fidèle à ses convictions, ses attaches, mais nous représentons d'abord des collectivités et les populations qui nous ont délégué leur confiance et la défense de leurs intérêts. Tous ensemble nous sommes comptables devant cette population. Que l'on n'essaie donc pas, dès lors, de retomber dans des amalgames qui visent à transformer en bataille partisane ce qui est et doit rester un débat démocratique, à la fois naturel et nécessaire.

³⁸³ Nous renvoyons ici à notre deuxième partie.

³⁸⁴ Dans un article de *La Voix du Nord* du 9 mars 1983, A. Diligent demande des engagements pour rééquilibrer l'agglomération.

³⁸⁵ Voir *supra* pour un récit plus détaillé.

[...] Je comprends que l'on soit unanimes sur certains sujets dans les conseils municipaux, quand on défend les intérêts des populations, je ne comprends pas que l'unanimité doive ou puisse, *a priori*, s'imposer lorsqu'il y a matière à débat. Dans cette optique, et puisque la CU a pour règle et c'est pour elle un postulat essentiel, d'établir la solidarité et une bonne redistribution entre tous, je ne vois pas ce qu'il y a de scandaleux et de mesquin à veiller à cette notion d'équilibre quand certaines dérives sont constatées.

J'applaudis comme tous les membres de cette CU, quand M. Le maire de Lille dit qu'il veut une grande capitale pour le Nord et j'ajouterais même, une grande métropole pour le nord. Car je n'ai pas oublié notre ambition initiale même si le langage des techniciens a subi quelques variations saisonnières, car tantôt l'on parle de bipolaire, tantôt de protozoaires, peu importe la formule géométrique utilisée, il ne faut pas dans notre métropole régionale des secteurs délaissés que des touristes viendraient visiter pour leur pittoresque. Une belle vitrine ne supporte pas que l'on laisse des toiles d'araignée dans les coins. Je dis cela sans procès d'intention. Allons plus loin, ce n'est pas seulement d'une vitrine mais de justice dont il est question. Comment pourrait on en effet parler de justice sociale pour les individus et dans le même temps ne pas se soucier de la justice pour les collectivités et pour les groupes ? J'ai sur ce point des chiffres concernant certaines évolutions.

[...] De la plus petite commune à la plus grande, tous les habitants, de tous les villages, de tous les quartiers sont au même titre dignes d'intérêt, et plus encore s'ils accumulent les handicaps.

[...] Parce que nous croyons qu'il est temps de faire le point, de voir les grands choix et de procéder à un rééquilibrage entre les communes et les secteurs de la CU si cela s'avère nécessaire.

Le rapport Deprat [du nom du consultant] souligne des déséquilibres indiscutables dans les investissements avec l'EPALE, le métro.

[...] Ceux qui réclament la justice ne sont ni des envieux, ni des jaloux, ni des polémistes. Si nous demandons que l'on remette les choses à plat, ce n'est pas pour faire moins de communauté, mais pour faire plus de communauté, une communauté plus solidaire. Personne ne s'étonnera qu'après 20 ans de fonctionnement, la CU éprouve la nécessité de faire le point de ses réalisations, de ses projets, de ses choix.

[...] Je suis persuadé qu'il y a un effort à faire dans la direction de cette solidarité communautaire pour faire en sorte qu'à Roubaix, Tourcoing, mais également à Lille, et dans un certain nombre de petites communes, des gens ne vivent plus dans des conditions dignes du Moyen-âge »³⁸⁶.

L'« occupation » de la préfecture par les maires, soutenus par l'opposition de droite à la CU, marque le point culminant de cette stratégie de scandalisation³⁸⁷ des problèmes de ce territoire³⁸⁸.

A. Diligent déclare à cette occasion, avec des accents syndicaux :

« Notre agglomération vit dans un état d'apartheid économique et social et aujourd'hui, nous avons été expulsés par la violence, alors que nous tentions en vain d'obtenir une réponse de M. Fabius aux revendications économiques de nos 450 000 habitants, oubliés depuis des années par tous les plans de soutien et de relance³⁸⁹ ».

On perçoit également dans cet extrait, le coup de force symbolique que représente la constitution du versant nord-est comme groupe d'intérêt territorial. Il aboutit en effet à unifier derrière une même bannière un ensemble de 450 000 habitants particulièrement hétérogène. Comment associer les habitants fortunés de Croix³⁹⁰ ou de certains quartiers de Roubaix, aux populations les plus fragilisées auxquelles le maire fait référence dans ses propos ? Cette hétérogénéité ne tarde d'ailleurs pas à minorer la capacité des élus du versant nord-est à parler d'une seule voix et à peser sur les politiques communautaires.

L'hétérogénéité de la situation économique et sociale des communes du versant nord-est représente un obstacle à leur mobilisation collective et à la prise en compte de leurs revendications. Certaines, comme Wasquehal ou Leers, bénéficient pleinement de la politique d'aide à l'installation des entreprises lancée par la CU suite aux premières contestations, sans être autant en difficulté que Roubaix ou Tourcoing.

Les conflits qui surviennent autour de certains projets d'implantations d'entreprises traduisent également la difficulté de faire exister cet ensemble disparate : l'installation d'une usine Bull, en 1985, exacerbe les tensions. Après une concurrence entre Roubaix et Wasquehal pour l'accueillir sur leur sol, celle-ci choisit finalement de s'installer à Villeneuve d'Ascq, désaveu cinglant pour la stratégie territoriale des élus du versant. La création du Syndicat Intercommunal de l'Agglomération Roubaisienne (SIAR), censé prévenir ces risques de concurrence entre communes en favorisant la

³⁸⁶ Extrait du compte-rendu du conseil du 1 mars 1985 consacré au budget.

³⁸⁷ Pour reprendre la notion développée par Michel Offerlé (1994) dans sa sociologie des groupes d'intérêts et de leurs répertoires d'action.

³⁸⁸ « Lille : le préfet fait donner la police contre les élus », *Le Figaro*, le 26/27 octobre 1985.

³⁸⁹ « Neuf maires en colère », *Nord-Eclair*, le 26/10/85.

³⁹⁰ L'une des communes les plus riches de la CU en potentiel fiscal par habitant, voisine de Roubaix.

péréquation des ressources fiscales entre les communes membres, se réalise sans Tourcoing, qui préfère constituer son propre syndicat économique avec des communes de son agglomération.

Les difficultés du versant nord-est à peser au sein de la CUDL sont également liées à l'influence politique des petites communes lors du dernier mandat d'A. Notebart. Celles-ci s'opposent à une redistribution des ressources communautaires trop favorable aux grandes villes. En dépit de cela, le maire de Roubaix – et fondateur du GADEC – A. Diligent ne s'affranchit jamais de son point de vue municipaliste sur la CU :

« Notre communauté urbaine ne peut fonctionner que sur le modèle d'une fédération, associant toutes les communes et leurs maires, en dehors de tout clivage politique. Elle n'a pas été instituée pour défendre les intérêts des partis mais ceux des communes et de leurs habitants »³⁹¹.

Cette position n'est pas sans susciter certaines contradictions : en effet, comment renforcer en même temps les petites communes périurbaines – plutôt riches et confrontées à de faibles dépenses – et celles du versant nord-est, qui doivent faire face à de nombreuses difficultés et à un besoin croissant de ressources et d'équipements ? A. Diligent développe un discours œcuménique qui fait l'impasse sur les conflits d'intérêts entre ces communes, que les votes sur le tracé du métro ou le rejet de la prise de compétence « logement » en 1983 ont pourtant exposé en plein jour. Cette position le conduit dès lors à ne pouvoir expliquer le déficit de politiques communautaires en direction du versant nord-est que comme la manifestation d'un manque de volonté des présidents successifs de la CUDL³⁹². Jamais les effets du consensus communautaire, qui réduit l'espace des possibles en matière de politiques publiques à un « jeu à somme positive » dans lequel nulle commune ne peut être perdante ou ne doit donner plus que ce qu'elle reçoit, ne sont mis en avant. Comme nous avons essayé de le montrer plus haut, c'est pourtant cette règle du jeu intercommunale qui est au fondement de la faible capacité redistributive des politiques intercommunales.

La remise en cause du *leadership* institutionnel d'A. Notebart en 1989 et la redéfinition concomitante de l'économie politique du consensus va être l'occasion pour les élus roubaisiens de négocier leur ralliement à P. Mauroy contre certaines compensations significatives pour leur territoire.

3. Roubaix, « synecdoque » des politiques de solidarité communautaires (1990-2002)

La contestation croissante de l'autorité d'A. Notebart à partir de 1987 se manifeste par un rapprochement tactique entre A. Diligent et P. Mauroy afin d'envisager la constitution d'une majorité politique alternative et les conditions de sa succession³⁹³. Les négociations aboutissent dans un premier temps à la signature de la charte des maires des grandes villes, dont nous avons vu qu'elle liait le soutien apporté à la candidature de P. Mauroy à la présidence à un certain nombre de compensations en matière de politiques publiques. Pour Roubaix, ce sera l'Eurotéléport [centre de télécommunication installé dans une ancienne friche] mais surtout la promesse d'une réalisation rapide de la ligne 2 du métro. La CU accordera par ailleurs une dotation spéciale de 350 MF sur cinq ans aux communes de Roubaix, Tourcoing, Hem et Wattrelos, pour les opérations d'urbanisme et de voirie. Interpellé en conseil de CU par A. Notebart sur ses « manigances » avec d'autres élus, A. Diligent ne fait guère mystère de ses motivations :

« Quand vous dites “des contacts avec d'autres”, j'aimerais que vous précisiez ce que cela veut dire. J'ai toujours répondu : “Je défends ma ville, un point c'est tout !”. Si l'un m'apporte sa contribution, je dis d'accord ; si l'autre m'apporte sa contribution, je dis également d'accord, quelle que soit sa couleur, je m'en fous³⁹⁴ ».

Une fois président, P. Mauroy place son mandat sous les auspices du rééquilibrage, bon moyen de justifier les contreparties promises au maire de Roubaix. La fin de la « guerre des versants » est proclamée et le discours victimaire mis en sourdine, afin de ne pas porter ombrage à la nouvelle communication de la CU, insistant sur le renouveau de la métropole et sur son rayonnement européen et tertiaire.

³⁹¹ Extrait de son témoignage dans *La métropole rassemblée* (1998 : 126).

³⁹² Le titre de son pamphlet (« Lettre à P. Mauroy ») et son contenu même sont significatifs de cette imputation *ad hominem* des difficultés roubaisiennes.

³⁹³ Voir *supra*.

³⁹⁴ Extrait du procès verbal du conseil de communauté, janvier 1989.

Si A. Diligent est impliqué dans l'accord des grands maires, c'est surtout son directeur de cabinet d'alors, R. Vandierendonck, qui fait le lien avec B. Roman comme nous l'avons vu précédemment. Il revient en entretien sur sa participation à la concrétisation de cet accord et, au-delà, sur ce qui distingue son implication intercommunale de celle de son prédécesseur :

« – Comment définiriez vous l'investissement intercommunal de votre prédécesseur et qu'est-ce qui va différencier votre propre investissement du sien ?

– Mon prédécesseur, il était tout à fait ancré dans un rôle de Maréchal Foch. C'est à dire la CU comme Verdun, la tranchée, le camp de ceux qui luttèrent pour rétablir une équité dans les investissements structurants, c'est à dire le camp du versant nord-est, et derrière, les occupants du pouvoir. Même présentés voire caricaturés sous forme de nantis, n'hésitant pas à détourner ou en tout cas à capter les investissements publics structurants. L'ennui, c'est d'ailleurs pour ça que j'ai pesé beaucoup pour qu'il y ait la charte des maires, contre toute une partie des autres conseillers d'A Diligent qui auraient voulu qu'il ne la signât point. J'ai vraiment dû m'impliquer, vous ne pouvez pas savoir jusqu'à quel point puisqu'à un moment donné j'ai même dû dire, si elle n'est pas votée après tout le travail qu'on a fait, moi je ne reste pas. Mais il l'a signée. Je ne dis pas qu'il l'a signée pour me faire plaisir parce qu'il la voulait quelque part au fond de lui, mais ce n'a pas été simple de son côté de la signer. Je ne trahis pas sa mémoire en le disant. Moi j'avais une autre conception, une stratégie de mouvement. J'étais persuadé qu'autant la stratégie du versant nord-est avait pu être efficace pour solidariser et faire connaître un état de déséquilibre au sein de la métropole, autant elle n'était pas porteuse en soi, d'une stratégie d'avenir, parce que fondamentalement, elle ne proposait pas comment passer outre et elle ne développait aucune velléité de projet alternatif pour la CU. Donc il est évident que j'étais de ceux qui ont pensé et soutenu fort loyalement et jusqu'au bout de mes forces, l'idée que ce projet communautaire ne pouvait se trouver qu'autour d'un projet et d'une présidence exercée par P. Mauroy, et cette idée que j'ai toujours développée qu'un établissement public de coopération intercommunale ne pouvait pas produire des majorités sur des clivages hémipolitiques. Il devait nécessairement se fonder sur des projets »³⁹⁵.

R. Vandierendonck se voit ainsi chargé des politiques contractuelles et de la préparation du contrat d'agglomération, document transversal dans lequel sont notamment abordées les problématiques de rééquilibrage et de solidarité. Cette délégation transversale lui permet de se familiariser avec le fonctionnement de l'institution communautaire et d'y acquérir un certain *capital bureaucratique*³⁹⁶. R. Vandierendonck récolte les fruits de ce travail préparatoire, et d'un contexte politique favorable durant le mandat 1995-2001, pour maximiser son influence politique.

A l'issue du premier mandat de P. Mauroy, Roubaix semble avoir profité du nouveau consensus politique communautaire, mais sans se distinguer significativement en cela de l'ensemble des communes qui ont profité de la charte des maires et de la négociation du programme pluriannuel d'investissement pour faire financer leurs projets. C'est surtout à l'occasion du second mandat de P. Mauroy que l'influence du maire de Roubaix atteint son point culminant, lui permettant de glaner de nombreux investissements communautaires pour sa ville³⁹⁷. Plusieurs raisons se rejoignent alors pour renforcer son poids politique. Juste avant les élections municipales de 1995 d'abord, A. Diligent fait adopter un amendement par le Sénat qui garantit à chaque commune membre d'une structure intercommunale d'avoir au moins un représentant au sein du conseil, quelle que soit sa taille³⁹⁸. Sans qu'on puisse savoir clairement qu'elles étaient les attentes de son promoteur³⁹⁹, cet amendement produit un effet à double détente : défavorable à long terme aux intérêts de Roubaix mais profitable à court terme :

– En accroissant la représentation des petites communes, il affaiblit à long terme le poids relatif de Roubaix au sein du conseil, qui plus est au profit de communes dont les intérêts en matière de politiques publiques s'opposent souvent aux siens.

– A court terme cependant, cet amendement augmente l'incertitude autour de l'élection de P. Mauroy (alors opposé à M.-P. Daubresse, candidat de la droite qui se présente contre lui) et accroît l'importance, et dès lors le prix, du ralliement roubaisien.

³⁹⁵ Extrait de l'entretien n°24.

³⁹⁶ Nous qualifions ainsi, après P. Bourdieu, la ressource importante que constitue en CU la connaissance des rouages administratifs et des fonctionnaires.

³⁹⁷ A travers la mise en place de la politique de renouvellement urbain (dite de « ville renouvelée »), du volet roubaisien du « grand projet urbain » ou encore la rénovation de son centre-ville, dans laquelle la CUDL investit au total près de 200 millions de francs.

³⁹⁸ Cette disposition fait passer le nombre de conseillers en CUDL de 140 à 155.

³⁹⁹ Celui-ci ayant répondu à notre question en ce sens que c'était d'abord « pour emmerder le monde ». Entretien n°1.

R. Vandierendonck tire ainsi profit, lors de ce second mandat, de sa position charnière dans le régime de coalition et de son soutien inattendu⁴⁰⁰ à P. Mauroy. L'euphémisation du discours victimaire et la valorisation des vertus du consensus métropolitain à laquelle il se prête de bon gré⁴⁰¹ accréditent par ailleurs l'image pacifiée et réconciliée de la CUDL que son président entend alors offrir et incarner.

Par son expérience de négociateur lors de la charte des grands maires et de vice-président lors du précédent mandat, le nouveau maire de Roubaix a pu largement mesurer l'importance des ressources intercommunales pour la réalisation de ses propres objectifs municipaux. Il ne se contente donc plus d'entretenir un rapport de force politique qui lui permet de négocier des ressources d'action publique – comme le faisait son prédécesseur – mais s'implique plus directement dans la construction de ces politiques au niveau communautaire. Son investissement intercommunal aboutit ainsi à la mise à l'agenda de la politique dite de « ville renouvelée » (il sera d'ailleurs le premier vice président en charge de cette délégation) destinée à accélérer la réhabilitation des quartiers industriels en déshérence et à privilégier le renouvellement des centres urbains en crise.

En parallèle de cet investissement politique, les services municipaux roubaisiens⁴⁰² se renforcent, ce qui leur permet d'alimenter le maire en études et en projets opposables aux services communautaires. L'épisode de l'aménagement de la grand-place de Roubaix est emblématique de cette tentative d'émancipation. Soucieuse d'accélérer le projet de rénovation de son centre et d'en maîtriser le contenu, la commune court-circuite la CU en chargeant un architecte parisien d'une première proposition d'intervention. Cette initiative ouvre un conflit avec les services communautaires – qui se sentent à juste titre dépossédés de leur compétence – mais aboutit néanmoins à la réalisation d'un aménagement par ces derniers largement inspiré par l'étude municipale « clandestine ». Le secrétaire général de la ville raconte cet épisode en employant une langue plus fleurie :

« Dans un schéma où le président joue le consensus, le vice-président “machin” peut avoir un rôle. Les services communautaires se sont fait enfler le centre-ville roubaisien. Le dossier n'aurait jamais été mené sinon, j'en suis persuadé. Quand le pouvoir politique veut quelque chose, il l'obtient, mais il doit le vouloir très fort ».

Sur de nombreux dossiers, la ville de Roubaix devient ainsi l'une des seules de l'agglomération capable de produire une expertise opposable à celle des services communautaires. Cette compétence particulière, largement reconnue en CU, est parfois dénoncée à demi-mot, comme par cet ingénieur du service de l'urbanisme en entretien : « On ne dit pas à la ville de Roubaix ce qu'il faut faire, c'est eux qui nous le disent ! »⁴⁰³.

Cet investissement communautaire du maire de Roubaix se traduit également par une proximité politique croissante avec le président de la CU et sa formation politique. Son positionnement partisan évolue en conséquence. Dès 1997, il rompt avec l'UDF en apportant son soutien informel lors des élections législatives au candidat de la gauche plurielle Guy Hascoët, contre le candidat du RPR soutenu par son parti. Il franchit le pas en 1998 en se présentant aux élections régionales sur la liste socialiste, en tant que « personnalité ».

Ce reclassement partisan progressif trouve sa concrétisation logique lors de l'élection municipale de 2001, où il se présente devant les électeurs sur une liste de gauche plurielle. On ne peut comprendre ce qui s'apparente vu de l'extérieur à une « conversion » politique, sans prendre en compte le poids de son investissement communautaire dans ce processus.

⁴⁰⁰ Il est alors membre de l'UDF, parti dont le principal leader dans l'agglomération est à l'époque Marc-Philippe Daubresse.

⁴⁰¹ Comme en témoigne ce récit dans *La Voix du Nord* du 26 septembre 1998 d'une visite du président de la CU à Roubaix, au titre significatif : « Roubaix ville renouvelée. Au cœur des pleureuses succède un cœur métropolitain solidaire » : « Les temps changent, les hommes aussi... Ainsi la grande réconciliation entre Roubaix et Lille-Métropole aura-t-elle hier, une nouvelle fois, été célébrée sur le grand autel du GPU [Grand projet urbain]. [...] R. Vandierendonck : « [Auparavant] on se réfugiait derrière un versant, on érigeait des barricades... Les “y'a qu'à” et les “faut qu'on”, non merci ! Dans le versant nord-est on a déjà donné ! ». Une ère que le maire de Lille résumera en la qualifiant de “ temps des pleureuses ”. “ Désormais nous sommes dans l'air du temps ! ” s'exclama un président communautaire pas peu fier [...]. “ De toutes façons, l'avenir est beaucoup plus unitaire qu'on ne le croit, tout allant dans le sens d'un pouvoir d'agglomération en France ” ».

⁴⁰² La ville recrute à cette époque de nouveaux personnels qualifiés en matière de politiques urbaines, attirés par l'aspect de « laboratoire des politiques de la ville » que se donne la cité.

⁴⁰³ Entretien n°81.

Ce changement de bord n'est pas sans lui valoir les reproches de son prédécesseur, A. Diligent, et d'une partie de son ancienne majorité municipale, qui l'accusent d'avoir fait fi de la revendication bipolaire de la métropole et d'avoir « bradé » l'autonomie roubaisienne. La position privilégiée du maire de Roubaix dans la configuration politique communautaire et les crédits importants qu'il en retire pour sa ville attisent également les convoitises et les récriminations des autres élus du versant nord-est, qui s'estiment moins bien traités⁴⁰⁴. A l'issue de cette période, on assiste donc à un étonnant retournement de situation par lequel la ville de Roubaix, longtemps perçue comme le « parent pauvre » de la CU, apparaîtrait presque aux yeux de certains comme son nouvel « enfant gâté ».

Jusqu'à un certain point, on peut avancer que les politiques de solidarité menées par la CU en direction du versant nord-est, et de Roubaix en particulier à la fin des années 1990, ont permis à la CU de faire l'économie d'une réflexion plus générale et plus pérenne sur les critères d'allocation de ses ressources. Ce sont les contraintes du jeu politique consensuel et la position charnière des élus roubaisiens au moment de l'élection du président plus que l'affirmation de normes communautaires redistributives qui expliquent ces politiques en direction de cette ville. Les conditions de l'élaboration récente de la Dotation de solidarité communautaire (DSC), l'élargissement des critères d'éligibilité de la politique de « ville renouvelée », ou encore l'adoption *a minima* de la compétence habitat, illustrent parfaitement le caractère éphémère de cet élan redistributif⁴⁰⁵. La gestion consensuelle et collégiale de la CU, si elle peut tolérer la réorientation temporaire de l'action publique intercommunale au profit de certains territoires, s'oppose à l'institutionnalisation de normes d'action publique ou de critères de répartition des crédits fondés sur les inégalités de situation entre communes. L'accord de gestion passé à l'issue des élections municipales de 2001 entre M.-P. Daubresse (UMP) et P. Mauroy – et la nécessité induite de ne pas aller à l'encontre des intérêts des communes périurbaines – suffit ainsi à mettre un terme à l'orientation plutôt correctrice des politiques communautaires qui prévalait dans le précédent mandat.

La remise en cause de la position politique charnière du maire de Roubaix, qui était liée à l'incertitude relative de son positionnement dans un contexte d'affrontement pour l'élection du président, déprécie sensiblement la valeur de ses ressources de négociation intercommunales. Plusieurs fonctionnaires communautaires et élus rencontrés s'accordent sur ce point. Ainsi, et paradoxalement *a priori*, son influence en CU semble avoir plutôt pâti de son ralliement au parti socialiste après les dernières élections (mais pouvait-il faire autrement ?), en rendant sa défection moins probable et donc, pour lui, moins facilement négociable.

Trois types de postures ont donc été adoptés successivement par les maires de Roubaix à l'égard de la CU, depuis sa création en 1968 :

- Une posture défensive puis de prise de distance, une fois le maintien de l'autonomie municipale acquis.
- Une posture de revendication politique, de la fin des années 1970 aux années 1980, à mesure qu'apparaissaient de plus en plus flagrants les déséquilibres de développement au sein de l'agglomération et la dynamique récessive du territoire roubaisien.
- Une posture d'intégration politique « opportuniste » dans la période plus récente, entamée par A. Diligent et consacrée par son successeur, ce dernier s'immisçant davantage dans les rouages opérationnels de l'institution pour porter et faire avancer les dossiers roubaisiens.

Il reste donc une seule partition que les élus roubaisiens n'ont pas encore joué : celle de la « déterritorialisation » et de la politisation de la question des inégalités sociales et spatiales au sein de la CU, qui passe par l'affirmation de son autonomie politique par rapport aux communes, et par la

⁴⁰⁴ Ainsi la commune de Tourcoing exigera pour la rénovation de son centre-ville l'obtention d'une enveloppe équivalente à celle de Roubaix, sans que la pertinence de ce montant n'ait été véritablement discutée, comme nous le confia un fonctionnaire du service urbanisme « Je travaille sur les communes du versant nord-est. Les villes disent entre elles : « On veut les mêmes sous qu'à Roubaix » et parfois le même projet ! C'est la règle de la contrepartie qui prévaut, de répartition entre les communes et entre les groupes ». Entretien n°96.

⁴⁰⁵ Nous renvoyons à la sous-partie précédente pour une présentation de ces différentes politiques « communautaires » et de leurs limites.

remise en cause de la gestion collégiale et corporative de l'institution. C'est pourtant la seule susceptible d'aboutir à une institutionnalisation pérenne de mécanismes de péréquation et/ou de « discrimination positive » en faveur des communes les plus pauvres, dont Roubaix serait l'une des principales bénéficiaires.

Conclusion du chapitre 6. La métropole « rassemblée » pour autant qu'elle reste virtuelle. Le consensus *contre* l'intégration institutionnelle

L'observation des conseillers communautaires en action et l'analyse des politiques intercommunales en train de se faire montrent combien ce que les acteurs nomment le « consensus » intercommunal, loin de procéder d'un accord sur les fins de l'action publique ou du résultat d'une procédure de type délibératif (Habermas 1981), s'apparente davantage à un processus d'*ajustement mutuel*⁴⁰⁶ partisan et institutionnel. C'est d'abord au nom de la prééminence qu'ils accordent à la défense de leurs intérêts municipaux que les élus communautaires s'accordent pour co-gérer l'institution, plutôt que de s'affronter sur des lignes de clivages partisans en son sein. Ce compromis ne va pas sans conflits, même si ces derniers ne portent presque jamais sur le sens de l'action publique intercommunale mais beaucoup plus souvent sur la répartition territoriale des ressources intercommunales. L'accord politique qui permet l'arrivée au pouvoir de P. Mauroy en 1989 – une fois débarrassé de ses oripeaux communicationnels – est sur ce point emblématique. Il consacre l'institutionnalisation d'une régulation politique municipaliste et inter-partisane moins centrée sur le président qu'auparavant et où les conditions d'échange politique et de marchandage⁴⁰⁷ sont davantage formalisées.

Étrange ironie homonymique, la communauté urbaine de Lille est donc bien éloignée de l'*autonomie* et de l'*autocéphalie*⁴⁰⁸ que Max Weber prête aux « communautés urbaines⁴⁰⁹ » – terme qu'il utilise pour qualifier le modèle original d'organisation du pouvoir urbain qui voit le jour en Occident au Moyen Âge (1982 [1947]). Par de nombreux aspects, et pour rester dans le champ conceptuel wébérien, la CU s'apparenterait davantage à une *sociation*⁴¹⁰. Le consensus communautaire, loin de renforcer la dynamique d'intégration institutionnelle de la CU, entretient sa

⁴⁰⁶ Selon la notion développée par Charles Lindblom dans son ouvrage *The Intelligence of Democracy* (1965). Dans un univers où les intérêts des acteurs sont contradictoires, l'action publique se caractérise selon cet auteur par l'ambiguïté de ses objectifs. Comme le résume Michel Crozier et Ehrard Friedberg (1977 : 311-312) : « Dans un monde où les innombrables partenaires différents de toute action ne partagent pas les mêmes valeurs et où ces valeurs doivent être respectées, l'accord sur les politiques pratiques qui ne met pas en cause les valeurs est beaucoup plus facile que l'accord sur les fins de l'action ».

⁴⁰⁷ La régulation de l'action publique intercommunale CU s'apparente ainsi à ce que certains auteurs – travaillant notamment sur l'Europe ou sur d'autres institutions multi-niveaux de type fédérales – ont qualifié de « *bargaining democracy* ». Voir par exemple Fritz Scharpf (1988 : 265) : « Thus, reversion to a “bargaining” style of decision making was characteristic of German federalism during the 1970s, and it seems to have been characteristic of the European Community ever since the great confrontations of the mid-1960s. The price to be paid is not simply a prevalence of distributive conflicts complicating all substantive decisions, but a systematic tendency towards sub-optimal substantive solutions. In short, it is the combination of the unanimity rule and a bargaining style which explains the pathologies of public policy associated with joint decisions in Germany and in Europe ».

⁴⁰⁸ Ces notions sont définies dans *Economie et Société* (1995 [1992] : 90) et se prêtent bien à un usage analogique dans le cas de la CU : « Un groupement peut être autonome ou hétéronome, autocéphale ou hétérocéphale. L'autonomie signifie, à la différence de l'hétéronomie, que l'ordre du groupement est instauré par des personnes qui ne lui sont pas extérieures, mais par des membres du groupement en vertu de cette qualité (peu importe au demeurant comment cela se fait). L'autocéphalie signifie que le dirigeant, ou la direction du groupement, est désigné selon des règlements propres au groupement et non comme dans l'hétérocéphalie, par une autorité qui lui est extérieure (peu importe comment cette désignation intervient d'ordinaire) ».

⁴⁰⁹ Le terme de « communauté » renvoyant directement ici à celui de *Gemeinschaft*.

⁴¹⁰ Max Weber (1995 [1922] : 78) : « Nous appelons “communalisation” une relation sociale lorsque, et tant que, la disposition de l'activité sociale se fonde [...] sur le sentiment subjectif (traditionnel ou affectif) des participants d'appartenir à une même communauté. Nous appelons sociation une relation sociale lorsque, et tant que, la disposition de l'activité sociale se fonde sur un *compromis d'intérêts motivé rationnellement* (en valeur ou en rationalité) ou sur une coordination d'intérêts motivée de la même manière. En particulier, la sociation peut (mais non uniquement) se fonder typiquement sur une entente rationnelle par engagement mutuel ».

dépendance à l'égard des communes qui la composent. Tout se passe comme si la neutralisation des affrontements en coulisses et l'absence de politisation partisane et de publicisation des enjeux empêchaient l'émergence et la formalisation de normes régulatrices ou redistributives à l'échelle de l'agglomération⁴¹¹. La recherche de l'unanimité et la prédilection des acteurs pour des politiques publiques pareto-optimales s'opposent à toute « dynamique itérative des conflits » (Le Galès 2001⁴¹²) sur l'interprétation et le sens des règles et les arrangements entre acteurs se substituent à l'élaboration de normes nouvelles⁴¹³.

L'exemple de la CU amène donc à relativiser largement les analyses qui font de la recherche du consensus et du dépassement des clivages un facteur d'intégration des institutions politiques multi-niveaux⁴¹⁴ et à considérer *a contrario*, l'hypothèse des effets institutionnalisants du conflit, étendant en quelque sorte aux institutions politiques la perspective tracée par le sociologue allemand G. Simmel sur la « fonction socialisante du conflit » chez les individus⁴¹⁵.

Cette étude parcellaire de la CU en action permet également d'établir une sorte de corrélation négative entre l'autonomie du jeu politique intercommunal – conçue comme la régulation des échanges politiques selon des logiques corporatives indépendantes des lignes de clivages partisans ou des enjeux externes – et l'autonomie des politiques publiques communautaires – définie comme la capacité de la CU à produire des normes d'action indépendamment des communes et opposables à celles-ci. Ce constat invite à explorer désormais les conditions de production et d'entretien de ce régime politique singulier.

⁴¹¹ On se trouve ici dans une situation inverse de celle qu'a pu observer Virginie Guiraudon au sujet des politiques nationales de l'immigration dans différents pays d'Europe (1999). L'auteure montre en effet que la consolidation des droits des étrangers est favorisée par la faible publicisation et politisation de l'enjeu, là où en CU, la décision en coulisses entre initiés empêche l'apparition de nouvelles normes d'action publiques.

⁴¹² Patrick Le Galès (2001) montre comment ce sont les affrontements entre la haute administration française et la Direction générale de la concurrence de la Commission à propos des aides de l'État aux entreprises publiques, qui contribuent à l'institutionnalisation incrémentale de nouvelles règles sur la concurrence et à leur incorporation progressive – d'abord à leur corps défendant – par les acteurs nationaux. La posture combative adoptée par la DG IV oblige les gouvernants français successifs à négocier des dérogations, qui, si elles leur donnent l'impression dans un premier temps d'avoir gagné la bataille, les amènent également à reconnaître une règle qui s'imposera à eux par la suite.

⁴¹³ Comme le soulignent Luc Boltanski et Laurent Thévenot (1991 : 163) : « La concession qui est faite dans l'arrangement consiste précisément à ne pas remonter jusqu'à un principe de justice. On va s'arranger entre soi (c'est-à-dire localement), pour arrêter le différend sans l'épuiser, *sans vider la querelle* ».

⁴¹⁴ Au-delà de notre objet d'études, soulignons les nombreux travaux qui, de Habermas aux culturalistes américains (Almond, Powell 1978), font de la recherche du consensus un objectif démocratique.

⁴¹⁵ Georg Simmel (1999 : 266) écrit ainsi : « Pour que l'individu parvienne à l'unité de sa personnalité, il ne suffit pas que ses contenus s'harmonisent totalement selon des normes logiques ou objectives, religieuses ou éthiques : la contradiction et le conflit non seulement précèdent cette unité, mais ils sont aussi à l'œuvre dans chaque instant de la vie ; de même, il ne devrait pas y avoir d'unité sociale dans laquelle les mouvements convergents des éléments ne soient aussi inextricablement mêlés à des mouvements divergents. Un groupe qui serait tout simplement centripète et harmonieux, une pure et simple "réunion", non seulement n'a pas d'existence empirique, mais encore ne présenterait pas de véritable processus de vie ; la société des saints que Dante aperçoit dans la rose du Paradis peut se comporter ainsi, *mais elle est aussi inaccessible à toute modification, à toute évolution*, tandis que la sainte assemblée des Pères de l'Eglise, dans la *Disputa* de Raphaël, se présente, sinon comme un conflit à proprement parler, du moins comme une diversité d'humeurs et de directions de pensée, sensiblement opposées, d'où jaillit toute la vivacité et la cohésion véritablement organique de cette réunion de personnes ». Pour une analyse des effets sociaux du conflit, voir également Lewis A. Coser (1982 [1956]) ou encore Serge Moscovici et Willem Doise (1992).

Chapitre 7. Éléments pour une sociologie du régime de consensus

Après avoir envisagé le régime de coalition intercommunal à partir de ses effets sur l'action publique, nous allons l'appréhender ici du point de vue de sa justification et de son organisation politiques. Si ce mode de gouvernement interpartisan semble très fréquent dans les structures intercommunales, il est en effet beaucoup plus original dans un espace politique national marqué par la prééminence de la compétition partisane et de la règle majoritaire¹. Contre les thèses culturalistes de propension nationale au consensus ou à la « polarisation² » (Almond et Verba 1963 et 1980³), le fonctionnement politique de l'intercommunalité démontre que les élus locaux en France, placés dans certaines conditions institutionnelles, sont susceptibles de privilégier des formes de gestion collégiales tout autant que certains de leurs homologues étrangers. Il invite dès lors à insister sur le rôle des configurations et des dispositifs institutionnels dans la production des règles de l'échange politique, la « culture politique » apparaissant comme un produit de ceux-ci plus que comme leur matrice explicative⁴.

Dans une **première section**, nous reviendrons sur le paradoxe d'un mode de gouvernement collégial souvent présenté par les conseillers communautaires comme la conséquence inévitable⁵ des spécificités de l'institution intercommunale, là où leur propre contribution apparaît pourtant décisive dans son institutionnalisation. Nous montrerons que le régime de consensus est d'abord le résultat de la préférence des acteurs politiques pour les compromis interpartisans et les arrangements en coulisses, en ce qu'ils permettent d'assurer le mieux la logique municipaliste de l'institution. Pour paraphraser Brigitte Gaiti (1998 : 95), dont les propos sur les coalitions parlementaires de la IV^e République sembleraient presque avoir été écrits pour la CU de Lille, « la définition normative de la compétition politique démocratique, comprise comme lutte pour et entre des idées et comme prise en charge des besoins sociaux, est ici largement réinterprétée par toute une série de règles pragmatiques, au principe de l'adoption de tactiques perçues comme efficaces dans le type de configurations où priment le maintien des alliances ». Dans la configuration politique intercommunale, c'est pour l'essentiel la règle pragmatique municipaliste qui conduit les acteurs politiques à privilégier la cogestion partisane et le maintien des alliances sur l'affrontement. Plus que le produit d'une faiblesse partisane⁶, le régime intercommunal de grande coalition doit d'abord être

¹ Les institutions intercommunales ne sont certes pas les seules institutions politiques où ces règles normatives sont remises en cause par les arrangements en coulisses, comme l'a montré O. Nay (1998) pour la région par exemple. Néanmoins, ce sont les seules où la cogestion interpartisane devient permanente et acquiert une « vitrine officielle », à travers la rhétorique du consensus.

² La France étant considérée comme un pays de culture politique conflictuelle par ces auteurs.

³ Pour une critique de cette approche, voir par exemple Lagroye, François, Sawicki (2002 : 407 et s.)

⁴ La définition processuelle de la « culture politique » proposée par Jacques Lagroye, Bastien François et Frédéric Sawicki (2002 : 412), comme « produit d'un mécanisme de régulation des comportements politiques qui inculque aux individus des attitudes fondamentales forgées par l'histoire, et les conduit à partager, au-delà de leurs différences d'opinions politiques, des croyances communes sur la meilleure forme d'organisation sociale et de gouvernement » convient davantage, dans la mesure néanmoins où le problème de l'unicité de ces croyances et de leur rapport aux pratiques reste une question de recherche.

⁵ Dans la mesure où il s'imposerait à eux.

⁶ On retrouve cette idée que les régimes de coalition seraient facilités par la faiblesse partisane chez Mellors et Brearey (1986 : 283). Selon ces auteurs, c'est la raison pour laquelle les communes rurales seraient plus promptes à accueillir des coalitions interpartisanes que les grandes villes. : « Traditions of co-operation are built upon personal relationships as well as those between parties, and a measure of personal compatibility between political actors obviously contributes to a successful outcome in coalition negotiations. *The less partisan atmosphere which still prevails in many local governments, especially in cohesive rural communities, is enhanced when there is a mutual regard between individual participants. In such cases, an inclination towards personal cooperation can even overcome party competition.* Such co-operation can derive from a number of factors. It may reflect a common belief in community-bases programs, particularly in those places where party labels only become really significant at election time.

appréhendé comme la conséquence de la forte autonomie des élus dans cette enceinte, qui les incline à privilégier leurs intérêts territoriaux et les arrangements entre pairs par rapport à la représentation de clivages idéologiques ou d'intérêts sociaux contradictoires.

Dans la **deuxième section**, nous reviendrons plus spécifiquement sur les rouages pratiques et organisationnels du consensus. Un ensemble de techniques et de dispositifs *ad hoc* participent en effet directement au travail de réduction des contentieux et de construction des compromis, constitutif de ce régime. C'est en ce sens qu'on peut parler de *microphysique* du consensus – pour reprendre le concept forgé par Michel Foucault (1975) dans son étude du pouvoir privilégiant l'analyse des méthodes de domination sur celle de ses sources ou de sa « substance » – tant ce régime politique semble s'objectiver dans des méthodes de gouvernement et de décision, mais également dans des routines politiques et administratives, toutes tournées vers l'objectif de désamorçage des oppositions.

Il nous semble ainsi que l'étude du régime de coalition partisane intercommunal, aussi spécifique soit-il, permet d'appréhender « par le bas » quelques-unes des pratiques politiques et administratives caractéristiques des régimes de coalitions – notamment les mécaniques de gestion du conflit – souvent absentes des approches internationales comparées (Pridham 1986, Müller et Strom 2000). Notre période d'immersion au sein de la CU aura été précieuse pour percevoir – parfois entr'apercevoir – les coulisses du jeu politique intercommunal, c'est-à-dire l'ensemble de ces espaces d'interaction où les élus communautaires négocient et échafaudent leurs compromis, à l'abri des regards potentiellement réprobateurs des différents publics prescripteurs de clivages et d'autonomie partisane que peuvent être, à des titres divers, les électeurs, les militants ou encore les journalistes. *La sociologie du consensus que nous souhaitons réaliser ici est donc intrinsèquement une sociologie des coulisses de l'action politique intercommunale.*

Section 1. Un consensus ambigu

Le chercheur canadien Marc Kesselman, dans son étude sur le gouvernement des petites communes en France à la fin des années 1960, qualifiait l'apolitisme apparent qui y régnait de « consensus ambigu ». Par cette expression, il entendait souligner combien loin d'être le fruit d'une harmonie spontanée des points de vue, ce consensus local nécessitait un important travail de conciliation des intérêts et de construction symbolique de l'unité locale de la part du maire (1972 : 159) :

« Le maire se trouve confronté à un dilemme : il a un rôle actif et très important à jouer pour maintenir le consensus et l'harmonie communale, mais il proclame en même temps que cette harmonie est naturelle et qu'il n'est pas besoin de l'imposer. Le maire français devient par son action réelle ce qu'il affirme. *Le consensus local est ambigu ; si la commune avait les mêmes intérêts et partageait les mêmes valeurs, le maire n'aurait pas besoin de prendre de grandes précautions pour présenter ses projets et trouverait sans doute moins indispensable de consulter d'abord ceux qui pourraient contrarier ses efforts* ».

A l'instar de ces propos, le consensus intercommunal paraît ambigu, dans la mesure où les acteurs politiques qui le font exister tendent à naturaliser son existence et à faire disparaître leur rôle essentiel dans sa genèse et son maintien (**A**). Nous montrerons que ce sont pourtant d'abord ces derniers qui contribuent à faire de l'institution intercommunale une sorte de sanctuaire préservé des joutes partisanes, considérant qu'ils ont plus à perdre qu'à gagner à y transposer les règles du jeu compétitives en vigueur dans d'autres arènes locales (**B**). Nous verrons enfin que s'il s'apparente à un armistice négocié, le régime de consensus n'exclut pas les « escarmouches », notamment quand des enjeux externes font irruption dans l'assemblée, ou quand l'économie générale de la trêve paraît menacée (**C**).

A shared commitment to a pragmatic or flexible political style or common role perceptions will also make alliance-building an easier task. Most simply, personal trust and mutual respect are important ingredient in the making of cross-party agreement ».

A. Les explications indigènes du consensus et leurs limites

Outre l'argument de la personnalité de P. Mauroy, fréquemment avancé et déjà analysé, les acteurs politiques et administratifs brandissent une multitude de raisons pour justifier la transgression du principe de compétition partisane qui caractérise le jeu politique communautaire. Le consensus y est présenté à la fois comme un produit autochtone et comme le résultat de la spécificité de l'institution et de ses domaines d'action. Ces justifications se caractérisent ainsi par l'éviction de la question pourtant centrale – mais à maints égards impensable – de l'intérêt proprement politique des acteurs à entretenir le « désarmement partisan »⁷ de cette instance, et à privilégier un règlement négocié de ses enjeux.

1. Le génie des lieux

Les élus communautaires rencontrés sont d'abord nombreux à invoquer un sens du compromis qui serait propre à la région pour expliquer la constitution d'une coalition de gouvernement rassemblant toutes les formations partisans, à l'exception du Front national⁸. Cette approche culturaliste du consensus, imputant au lieu et à l'histoire une propension des acteurs à transcender leurs clivages, se retrouve notamment chez P. Mauroy :

« On trouve chez la majorité des élus métropolitains une sorte d'adhésion très profonde, née du sentiment d'un destin commun. *Nous sommes entre nous, des Nordistes, des gens de la frontière, issus d'une longue histoire de souffrances et d'humiliations. L'histoire et la géographie sont plus importantes chez nous que les clivages politiques.* Et nous savons tous qu'il nous faut bâtir une métropole pour sortir notre région du marasme. C'est un sentiment très fort, très profond et que j'ai ressenti à quelques moments cruciaux de notre histoire récente, lors de la bataille pour faire passer le TGV à Lille ou lors de la campagne pour la candidature olympique lilloise. *Dans ces moments là, nous sommes tous des Nordistes, nous sommes tous des Lillois.* Ce sentiment est quasi-permanent à la communauté. C'est en m'appuyant sur lui que j'ai réussi ce que je considère avoir fait de mieux : l'émergence d'un fort sentiment métropolitain et la création de Lille-métropole »⁹.

Cette explication du consensus par atavisme local est pour le moins surprenante sur un territoire marqué par sa grande conflictualité sociale et politique, de la fin du XIX^e s. jusqu'à la seconde Guerre mondiale notamment¹⁰.

Preuve de sa portée heuristique limitée, l'explication culturaliste du consensus semble déclinée localement dans l'ensemble des structures intercommunales où de larges coalitions partisans co-gèrent l'exécutif. Ainsi, Chantal Bécot (1993 : 232) dans son étude sur Bordeaux évoque la référence fréquente à l'« esprit bordelais » dans les propos des acteurs. David Guéranger dans son étude sur l'intercommunalité dans l'agglomération de Chambéry souligne quant à lui l'invocation par les élus d'un « esprit Savoyard ». Il n'est pas jusqu'au directeur général des services de la toute nouvelle CU de Nantes, créée dans la foulée de la loi Chevènement de 1999, qui ne fasse référence dans une interview au tempérament local pour expliquer les compromis partisans en vigueur : « Nous sommes dans l'Ouest, où le tempérament est à la convergence autour des enjeux essentiels des territoires »¹¹.

Si l'on imagine mal les acteurs locaux se prévaloir d'une tradition régionale de l'affrontement ou du conflit, cette explication culturaliste du consensus comporte au moins deux apories logiques : celle de dispositions locales dont on ne voit pas bien pourquoi elles s'arrêteraient aux frontières de l'enceinte intercommunale d'abord, celle de la fréquence très élevée des situations de cogestion

⁷ Pour reprendre l'heureuse expression de G. Savary (1998 : 108) à propos du consensus à la CU de Bordeaux

⁸ Ce dernier, étant donné le mode de scrutin indirect, ne fait son entrée au conseil qu'en 1995, avec trois élus issus des trois grandes villes.

⁹ Extrait de *Lille Métropole Rassemblée* (1998 : 344)

¹⁰ Nous renvoyons notamment à la thèse de R. Lefebvre (2001) qui rend bien compte de la vigueur des conflits politiques entre le patronat et les élus socialistes à Roubaix jusqu'à la seconde guerre mondiale. C'est seulement après celle-ci que se développera une conception beaucoup plus consensuelle et « partenariale » (à travers les politiques de logement notamment) des relations entre groupes politiques et sociaux, sous la conduite du maire SFIO V. Provo.

¹¹ *Lettre du cadre territoriale n°292*, du 15 mars 2005.

partisane des établissements intercommunaux ensuite, qui incline plutôt à s'intéresser aux spécificités configurationnelles de ces structures.

Une autre explication du consensus fournie par les acteurs politiques, plus désincarnée mais également davantage ajustée à l'une des spécificités des structures intercommunales, est celle des effets supposés du mode de désignation indirect des conseillers.

2. Les effets du mode de scrutin et de l'« absence de majorité »

P. Mauroy (1998 : 343) attribue ainsi au « second » degré le pouvoir de rendre les divergences idéologiques « secondaires », sans expliquer vraiment comment se produit ce processus :

« En arrivant ici, on n'oublie pas non plus *qu'on est élus du second degré*. Les appartenances partisanes et les divergences idéologiques deviennent secondaires à côté de ce qui nous rassemble, dès lors qu'on peut se mettre d'accord sur les grandes politiques métropolitaines en matière d'urbanisme, de qualité de vie, de transports ».

Un vice-président socialiste, également maire de la commune de Wattrelos, développe un peu plus cette association implicite réalisée entre le mode de scrutin et le consensus :

« Autant je suis partisan de l'élection des conseillers communautaires au SU, parce que je considère que l'intercommunalité doit se faire sur des choix clairs et avec des élus mandatés pour ça – j'aime pas le suffrage au second degré – *autant je pense que le suffrage au second degré impose cette alchimie subtile et des majorités de compromis, et que la plupart des choix soient faits dans des conditions aussi consensuelles que possible*. C'est un peu compliqué ici puisque vous avez un gros groupe qui est le groupe socialiste et puis après, vous avez un groupe moyen avec une bonne cinquantaine de membres qui est le GADEC, en fait un amalgame de gens qui dans les élections nationales votent à gauche ou à droite. Il y a les deux. Du coup, ils sont en structure pivot. Et vous avez après l'UMP qui est issue des groupes politiques de droite des grandes villes. Or, toutes les grandes villes sont à gauche. Donc, ce sont des groupes minoritaires. Ils sont une trentaine [de conseillers]. Alors ce qui peut faire la bascule, c'est le GADEC. [...] C'est clair que si vous aviez eu l'élection au suffrage universel, vous auriez eu une bipolarisation qui se serait confortée »¹².

Le mode de scrutin indirect et proportionnel des conseillers communautaires¹³ favoriserait une fragmentation partisane de l'assemblée, peu favorable selon lui à la constitution d'une majorité de droite ou de gauche, et qui rendrait la conclusion d'alliances électorales inéluctable, à moins de placer la CU dans une situation d'ingouvernabilité permanente. P. Mauroy reprend d'ailleurs à son compte cet argument de l'absence de majorité pour justifier son accord de gestion dès le premier tour avec le leader de l'UMP, M.-P. Daubresse, en 2001 :

« [...] Dès lors que Ségard [président du GADEC] a pris la décision de se présenter contre moi [Lors de l'élection du président de la CU en 2001], alors là, il a changé tout d'un coup. [...] Donc j'ai fait un accord de gestion. J'ai dit "Puisque c'est ça, la gauche fait un accord de gestion *puisque'il n'y a pas une majorité de gauche, il n'y a pas de majorité de droite*, donc on fait un gouvernement d'union, comme on fait des gouvernements d'union nationale". L'Allemagne connaît cela, un gouvernement de coalition. Donc j'ai fait un accord de gestion et j'ai pris Daubresse comme premier vice-président »¹⁴.

L'absence de majorité se trouve ainsi naturalisée, conséquence d'une comptabilité partisane bipolaire des sièges¹⁵ perturbée par l'existence d'un groupe politique important, le GADEC¹⁶, qui revendique son « apolitisme » et son extériorité par rapport au clivage droite/gauche. M.-P. Daubresse rend également le mode de scrutin – et le GADEC qu'il surreprésente dans l'assemblée – responsable de l'absence de bipolarisation :

¹² Entretien n° 27.

¹³ Rappelons que chaque ville possède au moins un conseiller communautaire (85) depuis l'amendement Diligent de 1995 à la LOADT et que l'autre moitié des sièges du conseil est attribuée proportionnellement à l'importance démographique de chaque commune. Ce sont ensuite les conseils municipaux qui élisent les représentants de la commune au conseil communautaire, selon le système du scrutin de liste proportionnel. Ce système a pour conséquence que dans les quatre communes les plus importantes de la CU, l'opposition municipale détient au moins un conseiller communautaire.

¹⁴ Entretien n°36.

¹⁵ Après son renouvellement en 2001, le conseil de CU compte ainsi 80 conseillers sur 170 membres du PS, du PCF ou du groupe des Verts et 50 du GADEC.

¹⁶ Il compte une cinquantaine d'élus depuis l'amendement Diligent en 1995. Voir *supra*.

« – *Qu'est-ce qui fait que dans cette CU, la droite et le GADEC ne sont jamais parvenus à former une majorité. Parce que quand on regarde les élus du GADEC, une partie importante semble plutôt plus proche de la droite...*

– C'est le mode de scrutin. A partir du moment où, à un moment donné, chaque maire de chaque commune est représenté à la CU, et je vais même plus loin, bénéficie d'une indemnité ce qui n'était pas le cas au départ, chaque maire de chaque commune se considère comme le représentant de sa commune et il peut avoir plutôt tendance à jouer chacun pour soi que dans une stratégie collective. Le GADEC a toujours dit que le jour où l'élection de la CU se passerait pour tout ou partie au suffrage universel direct, il était conduit, inéluctablement à avoir un accord avec la droite. Le problème c'est qu'aujourd'hui, vous avez des maires qui se font élire dans certaines petites communes, essentiellement à partir d'un électorat de droite, mais sur un programme apolitique et qui ensuite se considère comme totalement libres de passer ou non une alliance avec la gauche, s'ils l'estiment nécessaire. Parce qu'ils estiment qu'ils n'ont pas de comptes à rendre à leurs électeurs, d'ailleurs leurs électeurs ne leur en demandent pas¹⁷. Le jour où l'élection se fait une liste au SUD ils sont obligés de rendre des comptes puisqu'ils sont obligés de dire sur quelle liste ils se positionnent et dans quelles alliances ils se trouvent ».

Il est peu douteux que le mode de désignation indirect des conseillers produit des effets sur le fonctionnement politique de la CU¹⁸. Néanmoins, il faut rechercher ailleurs que dans ces effets les raisons de l'institutionnalisation du régime de consensus. D'abord parce qu'on pourrait inverser la perspective concernant l'argument d'une absence de majorité.

Il nous semble en effet que c'est d'abord parce que le jeu politique communautaire fonctionne selon une logique collégiale qui privilégie le compromis entre élus sur l'affrontement que le groupe GADEC a pu revendiquer jusqu'en 2002 une extériorité par rapport au clivage droite/gauche qui le rendait difficilement classable¹⁹. De sorte que ce groupe est au moins autant un produit de l'ordre institutionnel municipaliste et collégial qu'une cause de son existence. L'explication mécaniste des effets du mode de scrutin néglige en effet que les majorités d'assemblées, loin d'exister en soi, se construisent dans la dynamique des affrontements sur des enjeux, qui obligent les élus à se positionner et à choisir un camp. Le désamorçage des conflits en amont, caractéristique de la régulation politique communautaire comme nous le verrons ensuite, rend cette situation d'affrontement exceptionnelle et réduit ainsi le processus de construction des majorités sur des enjeux. C'est en quelque sorte parce que le consensus n'est presque jamais mis à l'épreuve et parce que sont négociées le plus souvent des solutions de compromis acceptées par tous, que de nombreux élus peuvent revendiquer une position d'extériorité, accréditant en retour la comptabilité rapide d'une « absence de majorité ».

Il suffit pourtant qu'un enjeu de politique publique résiste au processus de négociation et de digestion des oppositions en amont pour que se dessine et s'objective une bipolarisation jusqu'alors introuvable et invisible, comme ce sera le cas à la fin de l'année 2003, à l'occasion du vote du budget 2004. Les groupes politiques de gauche se prononcent à cette occasion pour une augmentation du taux de taxe professionnelle – contre la position d'une stabilité fiscale défendue par les groupes de droite et du GADEC – et se décident exceptionnellement à assumer cette position jusqu'au conseil²⁰. La déclaration liminaire de P. Mauroy avant ce vote est révélatrice de l'incertitude qui prévaut concernant les rapports de forces : « Mais qui est majoritaire ici ? Vous allez le savoir ce soir ! On s'approche du moment du grand frisson »²¹. Une courte majorité se dégage finalement en faveur de la position défendue par les groupes politiques de gauche (rassemblant les voix des élus socialistes, communistes, écologistes, du nouveau groupe APM²², de deux élus non inscrits, et de deux élus roubaisiens du

¹⁷ Il est assez piquant que M.-P. Daubresse, élu UMP à Lambersart à l'origine de l'accord de gouvernement de 2001 avec le parti socialiste fasse cette remarque.

¹⁸ Nous montrerons d'ailleurs qu'il contribue au consensus en entretenant une opacité du jeu politique intercommunal favorable aux collusions entre élus, ce qui est un effet sensiblement différent de ceux mis en avant par les acteurs politiques.

¹⁹ Si les élus qui se déclarent proches de la droite ou qui appartiennent à une organisation partisane de droite sont sans aucun doute majoritaires, une minorité des élus du GADEC revendiquent un positionnement centriste voire de centre-gauche. Ce sont d'ailleurs ceux-ci qui quitteront ce groupe à partir de 2002, quand la stratégie de rapprochement avec l'UMP de son président s'affirmera. Nous reviendrons sur les évolutions du GADEC dans notre dernier chapitre.

²⁰ Nous reviendrons plus loin dans cette section sur les raisons de cette résolution inhabituelle en CU.

²¹ *La Voix du Nord* du 20 décembre 2003.

²² Le groupe politique Action et projets pour la métropole est créé en 2002 par des non-inscrits, revendiquant une inscription à gauche et souhaitant se démarquer du GADEC, dont le président est alors en voie de rapprochement avec l'UMP. Le président du groupe APM est également le maire de Mons-en-Baroeul, la commune limitrophe de Lille

groupe GADEC²³). Tout se passe comme si les conseillers communautaires éprouvaient à travers ce vote clivé inhabituel en CU la possible expression d'une majorité de type bipolaire, dont le jeu politique intercommunal et la recherche de l'unanimité qui le caractérise avaient fini par leur faire perdre de vue l'éventualité même. On est donc bien loin ici des effets mécaniques du mode de scrutin. C'est plutôt l'institutionnalisation d'une forme de régulation politique, qui évite la constitution de majorités, qui est en cause.

3. La spécificité des domaines d'intervention de la CU ou l'alibi de la technicité

L'argument de la technicité particulière des enjeux communautaires qui les exonérerait de la contrainte de débat contradictoire fait directement écho aux thèses réformatrices sur l'intercommunalité dans les années 1960²⁴. En dépit de l'extension et de la diversification importante de ses compétences ces dernières années, de nombreux élus rencontrés reprennent à leur compte cette catégorisation de la CU comme établissement public à vocation « technique », ce terme étant opposé à celui de « politique » – qui renvoie à l'expression publique de clivages de type partisans sur le sens de l'action publique. Un ancien président du GADEC d'abord et le premier vice-président depuis 2001 ensuite reprennent à leur compte cette catégorisation :

– **L. Demonchaux** [Président du groupe GADEC de 1983 à 1995] : « Il faut savoir laisser la politique au vestiaire quand on entre à la CUDL. *On ne doit jamais oublier qu'il s'agit d'un établissement public au second degré, avec une gestion essentiellement technique* »²⁵.

– **M.-P. Daubresse** [Vice-président UMP depuis 1989 et premier vice-président depuis 2001] : « A la fin [de la présidence Notebart], la machine était grippée. Pour en sortir, les maires des grandes villes se sont entendus sur un programme. [...] *Après tout, l'assemblée communautaire est élue au second degré pour gérer un territoire. Les conseillers ne sont pas choisis sur leur vision politique : ce n'est pas ici que se joue le débat sur les 35 heures !* Finalement, en 1989, tout le monde s'est mis d'accord sur un exécutif consensuel et un projet »²⁶.

Dans le questionnaire que nous avons envoyé aux conseillers communautaires en 2003, nous leur demandions de dire si la CU était plutôt à leurs yeux une instance « technique », « politique » ou « administrative ». 30 parmi les 69 répondants choisirent l'item « politique »²⁷, 37 l'item « technique » et 18 l'item « administratif »²⁸. Même si l'exploitation de ce type de données se heurte nécessairement à la pluralité de significations dont ces termes peuvent être investis²⁹, ces résultats ont au moins le mérite de montrer que la perception de l'institution comme « politique » est loin d'aller de soi, ce qui peut surprendre pour une institution gouvernée par un conseil d'élus.

La dépolitisation de l'institution intercommunale par les élus passe souvent par une réduction des politiques communautaires à leurs objets ou à leurs outils, donnant à leur technicité présumée la force de l'évidence. Le vice-président socialiste chargé du budget Dominique Baert utilise ainsi en entretien une image plusieurs fois entendue pour relativiser la politisation des choix intercommunaux :

avec la plus grande ZUP, ce qui peut expliquer son positionnement délicat par rapport aux élus des communes rurales et/ou résidentielles périurbaines majoritaires au GADEC.

²³ Ces élus de grandes villes isolés au sein du GADEC sont des éléments de l'ancienne majorité du maire R. Vandierendonck qui sont restés dans sa majorité municipale au moment de son reclassement à gauche, mais n'ont pas souhaité rejoindre comme lui le groupe « socialistes et apparentés » à partir de 2001. Entre 1995 et 2001, alors que son positionnement partisan restait encore imprécis, R. Vandierendonck siégea d'ailleurs quelques temps au GADEC, ce qui ne fut pas sans entraîner de nombreux débats parmi ses membres quant à la légitimité de cette présence.

²⁴ Voir *supra*.

²⁵ Extrait de *La métropole rassemblée* (1998 : 210).

²⁶ *Ibid.* p 194.

²⁷ 15 le choisirent seuls et 17 en l'associant à un autre item. A titre de comparaison, 20 répondants choisirent uniquement l'item « technique ».

²⁸ Ce chiffre supérieur à notre effectif de 69 s'explique par le choix multiple de certains répondants.

²⁹ Il aurait fallu en toute rigueur pouvoir poser des questions ouvertes à la suite de celle-ci pour décoder plus finement le sens de ces réponses, mais le cadre d'élaboration du questionnaire rendait cette option délicate. Les réponses au questionnaire confirment d'ailleurs que les questions ouvertes, qui nécessitent le plus grand temps de réponse sont également les moins renseignées.

« Vraiment, la gestion communautaire, c'est quand même de la gestion quotidienne pour beaucoup. *La voirie, les trottoirs, ils n'ont pas de couleurs politiques...* »³⁰.

L'ancien secrétaire du groupe GADEC, Pierre Defives, attribue à A. Diligent, une expression presque analogue :

« Normalement, la CU devrait se passer en dehors de toute politisation. Je me souviens d'une phrase de l'ancien maire de Roubaix qui avait dit : "L'eau que l'on donne à boire ne doit être ni rouge, ni jaune, elle doit être claire" »³¹.

L'ensemble des travaux sur les politiques publiques et sur les processus de politisation (Lagroye 2002) montrent suffisamment que la catégorisation de ce qui est politique et de ce qui ne l'est pas, loin d'être liée à la nature intrinsèque de l'activité en cause, est un enjeu de luttes et de classement entre acteurs. Il suffit pour s'en convaincre d'observer le travail de politisation cyclique dont les thématiques d'intervention intercommunale ont pu faire l'objet lors des expériences de municipalisme dans l'entre-deux guerres, ou de politisation du local dans les années 1960³². L'histoire de la CUDL est d'ailleurs jalonnée de mobilisations associatives sur des politiques diverses (tumulus, schéma directeur, stade) qui suffisent à montrer la pluralité des options disponibles en matière d'urbanisme, de transport, de traitement des déchets. Il est vrai cependant que la politisation vient ici du dehors de l'institution intercommunale. Plus que les enjeux concernés, c'est donc la difficulté des acteurs politiques communautaires eux-mêmes à les « rendre discutables³³ » (Barthe 2002) qui accrédite l'argument de leur technicité. Il faut donc inverser une nouvelle fois la perspective. Ce n'est pas la technicité intrinsèque des domaines de compétences la CU qui conduirait inéluctablement les élus à s'accorder sur des politiques communautaires non discutables, mais plutôt la logique politique du consensus qui alimente une présentation technique et dépolitisée de ces enjeux, afin de légitimer le régime de consensus³⁴, et la remise en cause des clivages sur le sens de l'action publique qui l'accompagne³⁵.

Les limites de ces explications indigènes d'un régime politique à la fois singulier localement, mais qui semble être la norme pour ce type d'institutions sur le territoire national, invitent à changer de prisme d'analyse. A l'instar de Daniel Gaxie (1992) dans son étude de la construction de la prééminence présidentielle au début de la V^e République³⁶, il faut réintroduire les variables politiques et partisans, ainsi que le rôle des élus dans l'analyse de la fabrication et de l'entretien du régime de consensus.

³⁰ Entretien n°27.

³¹ Entretien n°7.

³² Voir *supra*.

³³ Dans son travail sur la question de l'enfouissement des déchets nucléaires en France, l'auteur montre bien, en l'occurrence, que la politisation prend la forme d'une « réversibilisation » des choix effectués au nom de la raison technique et s'apparente donc à une relance de la problématisation technique du problème, conçue de manière pluraliste.

³⁴ David Guéranger (2003 : 233), souligne également combien la technicité présumée des domaines d'intervention de la CU sert de « refuge » aux acteurs de l'agglomération de Chambéry pour légitimer le consensus.

³⁵ Selon A. Smith (2004 : 82), ce registre de la dépolitisation/technicisation est également largement mobilisé au niveau des institutions européennes pour asseoir et légitimer les compromis : « La dépolitisation est le registre de légitimation le plus puissant pour réussir dans les négociations communautaires. Techniciser les enjeux est tout d'abord une stratégie estimée efficace par un échantillon large d'acteurs pour pouvoir délégitimer les adversaires au sein de sa propre institution, qu'elle soit la Commission, les comités préparatoires du Conseil, ou le Parlement européen. [...] Ensuite, face à des adversaires politiques s'appuyant sur des arguments passionnés mais souvent peu étayés par les expertises économiques et juridiques, la dépolitisation permet plus aisément de construire les alliances, et donc les puissances de vote au collège, au Conseil et au Parlement, et ceci loin des yeux de publics susceptibles d'ébranler les accords tactiques tissés en coulisse ».

³⁶ L'auteur montre que la prééminence présidentielle résulte d'abord de sa reconnaissance par les parlementaires et de leur discipline inédite, favorable à l'exécutif.

B. La sanctuarisation du jeu politique intercommunal...

« La ville est l'expression de la passion. La communauté urbaine demeure un havre de paix, le monde d'une ambition logique et raisonnée ».

P. Mauroy dans *La métropole rassemblée* (1998 : 349).

« [...] Ce consensus est fondé aussi sur l'instinct qu'il n'est pas mauvais que dans la vie métropolitaine, compte tenu des conséquences que ça peut avoir sur la vie des gens, *il y ait une espèce de sanctuaire politique qui ne soit pas livré à la politique politicienne* qui est le sel de la démocratie. Et ceci est particulièrement justifié par le fait qu'il n'y a pas d'élections au suffrage universel mais au deuxième degré ».

C. Decocq, leader de l'opposition municipale lilloise et président du groupe UMP à la CU, entretien n°34.

Le régime de consensus découle en quelque sorte d'une double préférence de la majorité des conseillers communautaires³⁷ : préférence pour leurs intérêts municipaux d'abord, préférence pour les arrangements et les compromis en coulisses ensuite. Il doit donc être appréhendé comme un *ordre local*³⁸ construit par les acteurs politiques eux-mêmes, à travers lequel ces derniers élaborent de façon relativement autonomes par rapport aux prescriptions externes les règles du jeu qui régissent leurs échanges.

Nous reviendrons ici sur ce processus de *sanctuarisation* de la CU, entendu comme la construction de cette instance comme espace politique à part, dans lequel des forces partisanes ailleurs rivales s'entendent pour cogérer l'institution et mettre en sourdine leurs conflits. Cette sanctuarisation, outre qu'elle permet aux élus communautaires de faire prévaloir leurs intérêts municipaux, leur assure le confort d'une gestion entre pairs. En ce sens, la clôture démocratique du jeu politique intercommunal est indissociable de son économie actuelle.

1. La justification de l'exception politique communautaire

Les leaders des formations partisanes s'entendent depuis 1989 pour cogérer l'institution intercommunale et mettre leurs clivages en suspens dans cette arène. A. Turk, alors leader de l'opposition municipale lilloise et président du groupe RPR en CU et B. Roman, adjoint de P. Mauroy à Lille et président du groupe socialiste, reviennent à l'occasion d'un échange lors du conseil du 21 décembre 1990 sur cet armistice partisan singulier et insistent sur son cantonnement à l'instance intercommunale :

– **Alex Turk** [Après s'être félicité de la mise en œuvre du programme pluriannuel d'investissement] : « Il faut mesurer sur le plan de la philosophie politique que *nous essayons de partager ici, le fait que la méthodologie qui est retenue est quand même limitée à ce genre d'instance*. Elle ne peut se concevoir que dans un établissement public, c'est-à-dire élu au second degré. Je dis cela parce qu'il faut savoir résister aux tentations qui consisteraient à souhaiter opérer une translation vers les collectivités locales de premier degré ».

– **B. Roman** : « M. Turk nous dit : “ Pas de translation possible à d'autres collectivités”. Je comprends bien ce qu'il veut dire, mais je voudrais lui dire que si nous avons pu travailler ici, d'une manière constructive, entre présidents de groupes politiques, c'est aussi parce que les différents groupes politiques concernés sont

³⁷ Majorité puisque nous verrons à la fin de ce chapitre que si le consensus s'impose à la totalité des conseillers communautaires, ils ne le soutiennent pas tous avec la même intensité.

³⁸ Au sens où Ehrard Friedberg (1994 : 188-189) parle d'ordre local : « L'étude des systèmes d'action concrets et des caractéristiques des ordres locaux qu'ils constituent fournit donc une contribution certes limitée mais essentielle à l'étude des régulations prévalant dans l'ensemble social que constitue une société. Elle permet de comprendre comment et dans quelles limites ces régulations deviennent prégnantes dans l'action et dans quelle mesure au contraire, leur impact est filtré, infléchi voire annulé par les régulations locales produites par le construit politique qui médiatise et rend possible la coopération concrète des acteurs autour d'un problème également concret. En ce sens, l'approche organisationnelle dont il est question ici met en avant l'opacité et l'autonomie du “terrain” dont la structuration n'est jamais réductible aux contraintes qui pèsent sur lui, parce que les acteurs concernés ont toujours plus d'un “tour dans leur sac” et réussissent, en construisant localement l'ordre de leur coopération, à se jouer au moins partiellement des régulations les mieux assises, des contraintes et des pressions structurelles apparemment les plus déterminantes ».

associés à l'exécutif, et que personne ne pourrait penser qu'il serait loisible dans nos collectivités locales de construire nos budgets avec nos oppositions, c'est-à-dire avec des gens qui ont combattu les orientations proposées. Sur ce point nous sommes tout à fait en phase, cher Monsieur Turk ».

Ainsi, le régime de cogestion intercommunal est souvent présenté par ceux qui y participent comme une exception, notamment au regard de ce qui se passe sur le plan communal. Les élus des grandes villes, confrontés dans leur conseil municipal à une opposition partisane plus ou moins vive, sont souvent les premiers à s'étonner de la spécificité communautaire. Ce maire socialiste d'une ville de 40000 habitants par exemple, vice-président chargé du budget en CU, ne parvient pas à cacher son incrédulité – et un certain émerveillement – devant l'unanimité du conseil en matière budgétaire qui contraste avec les conditions clivées de ce débat dans sa commune :

« [...] Je suis élu depuis 1983, j'ai donc presque 20 ans de conseil municipal. Le jour où vous faites le débat d'orientation pour le vote de votre budget en conseil municipal, vous savez que vous en prenez pour deux heures et demi de débats. Et on va contester, pinailler, aux francs, aux dizaines de francs. Ce sont les conseils les plus longs. *Alors qu'en CU, en une demi-heure tout est plié.* Et ici je fais voter 12,5 milliards de francs, là-bas 220 millions. Pourquoi ? Parce que précisément les élus sont élus au second degré, qu'on a eu un travail... Comment dirais-je, justement *il n'y a pas la sanction vis-à-vis des électeurs au premier degré*, donc on n'a pas de positionnement tactique³⁹, il y en a nécessairement toujours un peu mais c'est extraordinaire. Les budgets ici, ils se votent à l'unanimité moins le FN. Sur les 177 élus, il y en a 174 qui votent le budget. Pour 12,5 milliards, et qui sont quand même des vraies grandes masses financières qui font vivre l'économie locale, ce ne sont pas des frais de fonctionnement ici, mais surtout des investissements. Et vous allez dans vos mairies, les mêmes ici qui votent unanimement, Aubry, Decocq [Opposant UMP de M. Aubry à Lille], Vandierendonck [maire de Roubaix], Verspieren [Opposant UDF au maire de Roubaix] ou Van Tichelen [Opposant UMP au maire de Tourcoing] et Balduyck [Maire socialiste de Tourcoing] vont s'affronter pendant trois heures dans leurs conseils municipaux respectifs pour pinailler sur le fait qu'ils vont mettre 20000 francs sur ceci ou sur cela. *Il y a une alchimie communautaire, il y a un esprit communautaire* ».

La CU apparaît ici comme le lieu d'une « alchimie » politique singulière, plus souvent louée que déplorée dans les propos des membres de l'exécutif qui en constituent les principaux alchimistes⁴⁰. L'intervention de P. Mauroy – qui n'est alors que vice-président mais fait déjà figure de concurrent pressenti d'A. Notebart pour l'élection à la présidence – lors du conseil du 11 avril 1988 pourrait presque faire figure de manifeste du consensus à venir, tant s'y exprime tout le travail de dépolitisation du jeu politique intercommunal, qui est aussi un travail de différenciation des règles en vigueur dans cette instance par rapport à celles qui prévalent dans d'autres :

« [...] Je crois que notre démocratie a besoin d'un débat national. Ce débat national [*i.e.* de type partisan ici], elle l'a pour l'État, elle l'a pour les grandes collectivités territoriales, elle l'a par conséquent pour nos communes. Mais c'est une erreur capitale, aussi bien pour hier, pour aujourd'hui que pour demain (je tiens à le dire avec une certaine solennité) qu'un établissement public, qui n'est pas une collectivité territoriale, avec une assemblée qui est élue au 2ème degré, issue par conséquent de nos communes, puisse être considérée comme le lieu d'un débat national. Ce n'est pas ici le lieu pour un débat national. Ce débat peut concerner la région, le département, nos différentes villes, c'est bien normal, c'est l'honneur de la démocratie, et il concerne l'État, mais pas les établissements publics. Je le dis parce que c'est un débat qui ne concerne pas seulement Lille mais l'ensemble de nos CU. [...] Ici nous avons un problème particulier parce que nous sommes plusieurs villes centres. Il est absolument indispensable qu'au deuxième degré, au niveau d'une CU, nous trouvions des règles de coopération intercommunale. *La CU n'est pas autre chose qu'un organisme de coopération intercommunale. De ce fait, si nous voulons faire un grand travail, dans l'intérêt de tous, pas seulement des grandes villes, pas seulement de la ville chef-lieu, mais de l'ensemble des communes qui sont ici, c'est à la fois dans le respect de nos communes qui restent la pierre angulaire de l'édifice intercommunal français et de la CU, organisme de coopération intercommunale qu'il faut le faire. Par conséquent, il faut être ici des maires et des élus non pas pour traduire ce que nous pensons ou porter un message mais pour établir les meilleures règles de coopérations intercommunales et les meilleures règles d'un développement maximum de la métropole auquel nous associons l'ensemble de nos communes.* Si nous avançons dans cette voie, je suis persuadé qu'en quelques années nous ferons des progrès considérables, et nous arriverons à résoudre, quelles que soient les majorités, quels que soient les gouvernements, l'ensemble de nos problèmes. C'est ce qui est capital »⁴¹.

³⁹ Outre la référence une nouvelle fois aux effets présumés du mode de scrutin, il est intéressant de constater l'association réalisée ici entre « positionnement tactique » et clivages partisans, exonérant paradoxalement les arrangements interpartisans en CU de cette lecture stratégique.

⁴⁰ Nous reviendrons dans la deuxième section sur le soutien privilégié des vice-présidents au régime de consensus et sur leur contribution à son maintien.

⁴¹ Extrait du compte-rendu du conseil.

Outre qu'ils contrastent singulièrement avec ceux de 1977, ces propos du nouveau président de la CU participent du travail de typification⁴² de l'institution intercommunale comme d'une instance à part, où la coopération entre élus et entre formations partisans devrait prévaloir, quels que puissent être leurs affrontements sur d'autres scènes. Si P. Mauroy insiste sur la légitimité du débat partisan dans d'autres institutions (« c'est l'honneur de la démocratie... »), comme pour mieux insister sur l'exception communautaire, la défense de la collégialité partisane par les parties prenantes du consensus emprunte parfois le registre de la stigmatisation de la compétition partisane. C. Decocq, alors président du groupe RPR, n'a pas de mots assez péjoratifs lors du conseil du 29 janvier 1993 pour qualifier l'esprit « partisan » avec lequel le consensus intercommunal romprait de manière salubre :

« Sur la base de l'accord programmatique du 6 juin 1989, nous avons décidé d'accompagner l'effort de reconstruction de notre communauté, convaincus que nous étions du rôle régulateur que celle-ci devait jouer pour gommer les disparités internes de la métropole ; convaincus aussi que seule une cohésion de l'action succédant à *l'agitation médiocre* permettrait enfin de réaliser le seul grand projet historique et digne, l'unité juste et harmonieuse de cette métropole éclatée par l'histoire et la géographie. Ce choix de principe, nous étions persuadés que la population l'attendait et l'attend sans doute encore de ses élus. *A savoir celui qui consistait à rechercher ensemble des solutions à ses problèmes dans un esprit non partisan plutôt qu'à s'épuiser dans les plaisirs vénéneux des règlements de compte et des rapports de pouvoir.* Ce choix de principe correspondait enfin logiquement à la nature même de l'institution, structure intercommunale de travail *plutôt que champ clos politique* ».

Chez certains élus directement associés à l'exécutif, comme le maire de Roubaix et influent vice-président entre 1995 et 2001 René Vandierendonck, la gestion collégiale devient même garante d'une logique de projet jugée incompatible avec l'exercice de la compétition partisane⁴³, ici considérée comme « hémiplegique » :

« J'ai de la chance. Depuis que je suis élu, la CU a toujours pratiqué une stratégie de projets en ce sens que j'ai toujours connu des exécutifs intercommunaux collégiaux, composés de personnes de bords politiques différents, dont la logique visait à faire prédominer la représentation d'un territoire, d'un projet pour un territoire, par rapport *au jeu classique, nécessaire, plus hémiplegique, que l'on retrouve au niveau local.* Avec une certaine constance, j'ai toujours considéré que dans un monde idéal, au sortir des élections municipales où chacun s'est battu sous ses couleurs... Pour ma part, je suis de ceux qui pensent qu'étant dans le champ de la coopération intercommunale, il faut rechercher à être investi sur un programme et sur une logique programmatique. Je me réjouis donc que le débat sur le projet communautaire arrive. [...] »⁴⁴.

On retrouve cette critique en creux de la « politique politicienne » à laquelle l'intercommunalité échapperait chez les élus du GADEC, de façon il est vrai moins surprenante⁴⁵ ; chez ce vice-président de la voirie et maire de la commune de Wambrechies par exemple :

« Jusqu'à présent, la politique politicienne entre peu à la CUDL. Parce que nous sommes élus au deuxième échelon. Le président Mauroy est très ouvert, à l'écoute des maires. Ma crainte, si par malheur cette institution devient un enjeu politique au suffrage universel, on risque d'avoir des problèmes politiques politiques, ce qui ne sera pas forcément très bon pour l'aménagement et le devenir de notre métropole. Parce que vous aurez forcément le clivage droite/gauche qui ne fait pas toujours avancer les choses. Alors ici on avance plutôt en consensus et on arrive à faire évoluer énormément les choses. On est écouté. Quel que soit le parti politique, dès qu'il y a des choses sensées, on est écouté »⁴⁶.

La presse locale participe également à cette légitimation du consensus communautaire en tant que dépassement des clivages au nom de la raison et du désintéressement⁴⁷. C'est le cas dans ce

⁴² Nous employons ce terme dans le sens que P. Berger et T. Luckmann (1996 [1966]) lui ont donné afin de rendre compte des modalités de catégorisation et d'objectivation réciproque de la réalité sociale.

⁴³ On a vu plus haut dans l'analyse des « outputs » intercommunaux les limites de cette approche.

⁴⁴ R. Vandierendonck, conseil de CU du 7 février 1997. Extrait du compte-rendu du conseil.

⁴⁵ Dans la mesure où il coïncide avec leur revendication d'apolitisme sur le plan municipal.

⁴⁶ Entretien n°30.

⁴⁷ Sur la contribution des médias et de leurs catégories à la délégitimation de la vie politique, voir Daniel Gaxie (2002).

compte-rendu du conseil de *La Voix du Nord* du 18 mai, consacré à la réélection de P. Mauroy à la présidence de la CU, suite aux dispositions de la loi Chevènement⁴⁸ :

« [...] Non, hier, nul n'avait envie de s'enflammer, de déterrer la hache de guerre, de faire de la politique politicienne. Même à un an des élections municipales. A droite ou au GADEC, personne ne se présenta même contre P. Mauroy et on expédia la réélection (là encore sans surprise) des vice-présidents. Vive le consensus ! De quoi être heureux, vraiment, et trouver, comme P. Mauroy, que la métropole, "unie sous le même pavois", a belle allure. Sauf que cette belle unité cache un épineux dossier : le SDAU. L'avenir de la métropole. Notre avenir : le SDAU. Le SDAU et ses turpitudes qui agissent comme un catalyseur. De M.-P. Daubresse (UDF) et Yves Durand (PS), tout le monde tire dans le même sens. Pour un an. Le temps de sauver ce qui peut encore l'être. Pour pouvoir travailler dans le prochain mandat et porter au plus haut la métropole. L'enjeu est là de taille. Mais quoi de mieux pour y arriver que cette union scellée dans un coup dur ? Sacré symbole d'une métropole adulte ».

La dénonciation des « combinaisons d'appareil » et de la « dépolitisation des problèmes » par un conseiller communautaire communiste de Tourcoing à la veille de l'élection du président de la CU en 1989 pourrait presque faire figure de curiosité, tant elle paraît esulée dans cette période de célébration des vertus de la cogestion partisane⁴⁹ :

« Ce qui est en cause à la CUDL, ce sont des choix politiques. L'expérience du précédent mandat, qui avait vu la formation d'une direction communautaire mêlant droite et gauche, PC compris, montre que la prétendue dépolitisation des problèmes ne conduit qu'aux querelles de personnes et à la paralysie. Pour fonctionner, la CUDL a besoin d'un consensus sur quelques règles et d'un vrai débat politique transparent... *Toute démarche partant de combinaisons d'appareils ou de clans pour obtenir des majorités de circonstances ne peut conduire qu'à la confusion. Sur la base d'un projet d'agglomération, la gauche doit pouvoir se rassembler et convaincre les maires sans étiquette qui reconnaîtront la valeur de certaines de ses propositions. Seuls la démocratie, la transparence, le débat sur les projets peuvent permettre de trouver une issue positive à la crise de la CUDL* »⁵⁰.

Il faut dire que pour la plupart des participants au jeu politique communautaire, la neutralisation des clivages partisans en son sein présente alors plus d'avantages que d'inconvénients.

2. La neutralisation des clivages partisans au nom des intérêts municipaux et... partisans

Les clivages partisans conçus comme expression de convictions (Garrigou : 2003) ou d'intérêts sociaux contradictoires sont pratiquement absents de l'espace public intercommunal, on l'a déjà dit. Ce constat ne signifie pas que la régulation politique consensuelle se fasse sans accrocs ni même sans conflits, mais que ces derniers portent davantage sur des enjeux territoriaux et restent presque toujours confinés dans des espaces de négociations en coulisses, où prédominent des procédures de transaction et de désamorçage des conflits.

Il règne ainsi en CU de Lille une sorte de « moratoire » permanent sur les affrontements inter-partisans, de la même manière que dans d'autres institutions comparables. Gilles Savary (1998 : 110) dans son analyse de la régulation consensuelle à la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) parle d'un « effet d'éviction partisan ». Il ajoute cependant immédiatement, comme pour démentir le discours des acteurs, que ce dernier « procède plus d'un réalisme politique négocié, visant à se répartir les ressources attachées aux compétences et budget communautaires, que d'un véritable consensus politique. Le compromis s'impose aux convictions, la négociation à l'adhésion ».

A l'instar de ce qui se passe à la CU de Lille, l'éviction n'est donc pas tant celle des formations partisans en tant qu'entreprises politiques collectives impliquées dans le gouvernement de l'institution, que celle de la dimension programmatique ou idéologique que peuvent recouvrir les clivages partisans. L'auteur approfondit son analyse de ce « désarmement partisan » de l'intercommunalité, en précisant qu'il est d'abord une victoire des élus municipaux et de leurs intérêts :

⁴⁸ La loi Chevènement et la fusion de la commune entre Lille et Lomme aboutissent à un élargissement du conseil à 170 membres (au lieu de 155) qui oblige à une nouvelle élection du président.

⁴⁹ Il faut dire qu'elle émane d'un élu de la seule formation politique qui n'est pas associée à l'exécutif collégial en 1989. Son intégration en 1995 aura pour effet de faire taire les critiques communistes sur le consensus. Voir *supra*.

⁵⁰ *La Voix du nord*, 25 mai 1989.

« Cette question de la neutralisation politique des CU n'en agite pas moins les états-majors locaux des partis de débats déchirants au lendemain de chaque renouvellement municipal : faut-il ou non "collaborer" en faisant fi des clivages politiques ? Le président du groupe socialiste – minoritaire – au conseil de la CU de Bordeaux, par ailleurs maire de Pessac, Alain Rousset, lui a apporté une réponse éclairante en excipant d'un "droit et d'un devoir" de participation *au nom des intérêts supérieurs de chaque commune associée*. Droit d'exiger de la majorité communautaire – en l'occurrence celle d'Alain Juppé – une gestion pluraliste de la CUB au nom du principe de coopération intercommunale qui la fonde. Devoir pour un maire d'exercer devant ses électeurs la plénitude de son mandat en se réappropriant, par sa participation à la gestion communautaire, le contrôle des substantielles compétences communales qui lui sont transférées. Réponse cohérente et difficilement réfutable, plus "institutionnelle" que "politique", qui ne dissipe cependant pas l'incompréhension et l'illisibilité qui entourent ce désarmement politique des CU ».

Nouvelle illustration de la dimension d'abord configurationnelle du régime de consensus, la situation lilloise évoque à s'y méprendre cette description bordelaise, si ce n'est que les partis de droite sont ici dans le camp minoritaire.

Certains élus rencontrés, comme cet ancien vice-président RPR, conseiller municipal de Lambersart, mettent en avant les préoccupations municipales des élus pour expliquer leur participation au gouvernement collégial de la CU, par-delà les différences partisanes :

- *Pourquoi ne pouvait-on pas être dans l'opposition dans cette institution alors que cela se fait ailleurs ?*
- De mon point de vue, *il était préférable d'être dedans*. On avait eu l'exemple du mandat de 77-83 où les socialistes avaient géré l'institution avec les communistes et où on était exclus⁵¹. On a beau être dans les commissions, on ne pèse pas beaucoup. Et puis il y avait aussi la conscience de l'intérêt de la commune. L'intérêt communal se superposait à la tendance politique. Peut-être est-ce ce qui a créé cet esprit communautaire. Ce sont des maires qui pensaient à leurs communes.
- [...] – *Avez vous déjà pensé à vous retirer de l'exécutif sur un désaccord ?*
- On y a songé, une ou deux fois, mais ça ne s'est jamais fait. Il aurait peut-être fallu le faire parfois. C'est la force des socialistes : donner l'impression d'être ouverts avec les autres pour gouverner. *Et puis se retirer comme ça, ça n'apportait rien et ça pouvait être la perte d'avantages pour le groupe et ses communes* »⁵².

D'une certaine manière, les ressources mises en jeu par les politiques publiques de la CU – et l'anticipation du coût d'un retrait de l'exécutif – apparaissent trop importantes pour courir le risque de s'en voir privés, même partiellement. En participant à la gestion collégiale, les maires obtiennent ainsi l'assurance de glaner des moyens d'action pour leur commune, espace politique prioritaire à leurs yeux⁵³. Comme le souligne ce conseiller communautaire UMP critique à l'égard de cette situation⁵⁴, pour de nombreux élus « il n'est pas urgent de se faire la guerre » en CU, dans la mesure où il y a plus à perdre qu'à gagner en entrant en conflit :

« A gauche, tout le monde s'écrase [en commission économique]. Parfois on a une petite prière de Monseigneur Delebecque [adjoint au maire socialiste de Tourcoing]. A droite, on n'ose pas trop. Les maires craignent de trop en dire pour ne pas être réprimandés ensuite pour leur commune : [ils me disent] " Vas-y mollo Bernard sur Digiport [association pour la promotion des NTIC satellite de la CU] pour que le cyber-centre prévu sur ma commune y soit toujours". Les maires perpétuent l'idée que la CU n'est pas un lieu de politique. Pour faire croire ensuite aux électeurs qu'ils sont responsables des réalisations parce que P. Mauroy leur fait couper le ruban ! Et puis les maires sont vice-présidents ici. S'ils s'opposent trop vigoureusement, M.-P. Daubresse va finir par leur rappeler leur participation à l'exécutif. S'il y a des oppositions, elles s'expriment dans des réunions préalables. C'est un mode de fonctionnement très rodé, apprécié par les élus de droite. Leur carrière se fait sur la base de leur mairie. Pour bondir après au conseil général. La CU n'est pas perçue comme une étape de carrière intéressante dans leur carrière, sauf pour en devenir président. C'est la question qui se posera en 2007. Mais d'ici là, tout le monde pense qu'il n'est pas urgent de se faire la guerre »⁵⁵.

⁵¹ Nous avons vu auparavant les limites de cette exclusion surestimée *a posteriori*.

⁵² Entretien n°5.

⁵³ Selon Chantal Bécot (1993 : 231) l'absence de stratégie offensive du parti socialiste à la CUB assure selon elle une longévité à ses barons intermédiaires, qui obtiennent une garantie minimal de gains pour peu qu'ils s'inscrivent dans le système d'autorité de Jacques Chaban-Delmas. Voir également Jacques Lagroye (1973).

⁵⁴ « Simple » conseiller municipal et nouvel élu, il concentre les propriétés de faible intégration institutionnelle les plus favorables à la critique de ce régime, comme nous le verrons dans la dernière sous rubrique de ce chapitre consacrée à la question des dispositions par rapport au consensus.

⁵⁵ Entretien n°14.

Hormis cet enjeu du contrôle de l'allocation des ressources d'action publique pour leur territoire, les élus associés à la gestion collégiale de la CU y gagnent également une participation à l'élaboration, voire la gestion de politiques sectorielles d'agglomération importantes⁵⁶. Marc Philippe Daubresse, député-maire UMP de Lambersart et artisan de l'accord de désistement de premier tour au profit de P. Mauroy en 2001, ne dit d'ailleurs pas autre chose pour le justifier :

« [...] Il n'y a pas une structure où le parti socialiste est majoritaire, [aujourd'hui en CU] ce n'est pas vrai. Tel que P. Mauroy a conçu le système, et sinon on ne serait pas dedans, aujourd'hui, les forces de droite ont le même droit à la parole, le même droit à la gestion et la même contribution que les forces de gauche. Ce qui énerve, je le sais bien, certains à gauche. Mais P. Mauroy joue le jeu sur cette affaire »⁵⁷.

Le « contrat de mandature » de 2001 entre le parti socialiste et l'UMP

A l'issue des élections municipales de 2001, la gauche plurielle partisane (PS, PCF, Verts) compte 80 conseillers communautaires sur 170, le GADEC 50 et la droite (UDF+UMP) 33. A la différence de 1995, le groupe GADEC décide de présenter son président (Henri Ségard) au premier tour face à P. Mauroy, pour des raisons que nous évoquerons dans notre dernier chapitre et tout en prenant bien soin de préciser que cette candidature « ne s'inscrit pas contre les forces politiques en présence » et que « quelle que soit l'issue de l'élection de lundi, les membres du GADEC s'appuieront sur leur projet pour participer aux décisions communautaires, dans un esprit constructif, car ils souhaitent rendre le consensus existant plus actif et porteur »⁵⁸.

Alors qu'on pouvait s'attendre à une candidature de premier tour du leader de l'UMP M.-P. Daubresse ou à un accord avec le président du GADEC, celui-ci se désiste au profit de P. Mauroy⁵⁹, invoquant la signature d'un « contrat de mandature » avec ce dernier⁶⁰. Cet accord aboutit à sa nomination au poste de premier vice-président de la CU. Cette configuration est inédite dans la mesure où précédemment c'était toujours le maire de la seconde ville (Roubaix) qui occupait cette position. Il entérine donc en quelque sorte le renforcement de la dimension partitocratique du consensus.

Ses clauses, restées relativement confidentielles, impliquaient semble-t-il un certain nombre d'arrangements sur la répartition des postes et des politiques communautaires, comme le rapporte un élu du groupe UMP rencontré : « Peu de gens ont participé à la passation de l'accord entre P. Mauroy et M.-P. Daubresse. Des contreparties pour notre groupe ont été négociées, et, surtout, les conditions minimales pour maintenir l'accord, *les coups à ne pas faire*. C'était plutôt des choses à éviter qu'un vrai programme avec des orientations [...] Un point par exemple qui était présent mais est resté un peu confidentiel, c'est le refus de la fiscalité additionnelle⁶¹. Il y a un élément de l'accord qui portait également sur les transferts de compétences et d'équipements à venir » (entretien n°33).

C. Decocq, leader de l'opposition UMP à Lille et président de ce groupe en CU, insiste également en entretien sur l'importance pour les élus de sa formation d'être associés aux politiques communautaires, fussent-ils dans l'opposition sur le plan municipal :

« [...] Aujourd'hui, je considère que la CU a tellement d'importance dans la vie d'une ville qu'il ne me paraît pas possible d'être un responsable politique important d'une ville, même dans l'opposition, et de ne pas être à la CU. Sinon on s'occupe de l'état civil ! »⁶².

Il ne manque d'ailleurs pas, à l'occasion, de revendiquer publiquement une part de responsabilité dans les politiques conduites, comme lors du conseil du 17 février 1995 consacré à l'examen du budget :

« C. Decocq : Enfin, la cotisation fiscale résulte, comme nous l'avions souhaité, de la stricte application de l'accord programmatique. *Le groupe RPR a largement contribué à l'élaboration de ce budget. Il a été*

⁵⁶ L'UMP et l'UDF bénéficient ainsi de 10 postes de vice-présidents depuis 2001 dont certaines délégations importantes pour ses leaders : M.-P. Daubresse est responsable du schéma directeur et des plans locaux d'urbanisme, Bernard Gérard (maire de Marcq-en-Baroeul) de l'assainissement, Francis Vercamer (député-maire de Hem) de l'eau.

⁵⁷ Entretien n°37.

⁵⁸ Propos d'Henri Ségard dans *La Voix du Nord* du 11 avril 2001.

⁵⁹ Pour de multiples raisons dont certaines montrent que le consensus ne s'apparente pas à un armistice définitif entre formations politiques mais plutôt à une trêve, n'excluant pas les concurrences et les calculs. Le directeur de cabinet de P. Mauroy directement impliqué livre son analyse du retrait de M.-P. Daubresse : « En 2001, il y a eu un accord de mandature un peu symbolique entre Daubresse et Mauroy. Il fallait qu'on se mette d'accord sur cette rencontre inattendue. M.-P. Daubresse a pensé qu'il ne pouvait pas laisser éclore un nouveau concurrent à la CU. Il a voulu casser les velléités d'Henri Ségard et se placer en bonne position pour 2007. Chacun avait déjà en tête l'élection au suffrage universel direct pour 2007 et cette perspective a pesé » (entretien n°86).

⁶⁰ « Pas de candidat de droite contre P. Mauroy ». *La Voix du Nord* vendredi 6 avril 2001.

⁶¹ La fiscalité additionnelle est la possibilité laissée aux intercommunalités par la loi Chevènement de réinstaurer une fiscalité sur les ménages en cas d'insuffisance de produit de la taxe professionnelle.

⁶² Entretien n°34.

entendu sur quelques points qu'il jugeait parmi les plus importants et il a retrouvé dans l'architecture du budget ses recommandations. Il votera donc ce dernier budget du mandat avec le sentiment d'être allé au bout de sa responsabilité dans les limites de ce qu'il lui était possible de connaître et de juger ».

Leur participation au gouvernement de la CU offre également aux groupes politiques un certain nombre de moyens qui peuvent être ensuite réinvestis sur d'autres terrains. La lettre d'observation de la Chambre régionale des comptes (2000) fait ainsi mention du recrutement massif de chargés de mission par ces derniers, dont l'effectif laisse à penser qu'ils furent loin de se consacrer exclusivement aux affaires communautaires :

« De 1983 à 1995, la communauté a eu recours à un personnel de chargés de mission dont le contrat avait pour particularité de les désigner pour une fonction "d'aide à la documentation des élus". 21 MF ont ainsi été dépensés, au cours de la période courant de 1991 à février 1995, pour l'emploi de 65 chargés de missions affectés à des groupes politiques de manière complètement irrégulière »⁶³.

En ce sens, la cogestion partisane permet aux groupes politiques de se partager la manne intercommunale dans de nombreux domaines. Les leaders des groupes politiques bénéficient directement de ces arrangements, tant par les ressources qu'ils leur permettent de capter pour leur commune quand ils sont maires, qu'en raison des positions et rétributions qu'ils leur octroient dans le dispositif communautaire. Ils sont dès lors peu enclins à remettre en cause un mode de gestion de l'institution qui leur apporte un certain nombre de garanties, à l'abri en quelque sorte des aléas du scrutin.

3. La réduction des risques de la compétition et la quiétude de l'entre-soi

Caractérisé par l'interdépendance qu'il instaure entre ceux qui y participent, le consensus se traduit *a contrario* par une autonomisation du jeu politique par rapport aux prescriptions externes et aux contraintes de clivage⁶⁴ et, dans une certaine mesure, vis-à-vis des effets du scrutin. Si les résultats des élections municipales ont une incidence sur la majorité du conseil de CU et sur la présidence, ils ne revêtent pas un enjeu aussi important que dans d'autres instances, dans la mesure où l'institutionnalisation de la gestion collégiale assure aux différentes formations d'être associées à l'exécutif « quoi qu'il arrive ». Expression ultime de cette dynamique d'autonomisation de l'institution par rapport aux résultats du scrutin, les velléités des acteurs politiques de négocier les conditions de gouvernement avant même les élections municipales. Ainsi P. Mauroy invite les élus à s'engager dans la signature d'un nouvel accord lors du conseil du 17 février 1995 :

« Bien des choses, et non des moindres, se sont faites avant nous. Mais il y avait un certain désordre, qu'on n'arrivait même plus à surmonter. C'est sûr que l'accord intervenu entre les maires des grandes villes, puis la répartition à la proportionnelle et la promesse d'un consensus qui a été une réalité nous ont fortement aidés à surmonter les problèmes. D'ailleurs, cette forme de consensus, vous le savez, est non seulement connue de la population, mais appréciée par elle. Si on parle de la CU, c'est sans doute de la sérénité avec laquelle elle règle les problèmes. On réalise, on réalise même beaucoup.

Si bien que si on veut servir la population – je le dis en tant que président, mais chacun fera comme il l'entend, et en tout cas, on aura l'occasion de se revoir et d'en reparler – à mon avis, il ne faut pas attendre le soir des élections pour en parler. Il faut en parler avant.

Ce qui serait souhaitable, ce n'est pas qu'il y ait encore une charte entre cinq grandes villes. Je crois d'ailleurs qu'on ne le supporterait plus maintenant, même si cela a été le point de départ d'une grande réussite. C'est qu'il y ait une charte entre tous les maires de la communauté⁶⁵ de façon à avoir un programme et continuer à travailler dans le même état d'esprit. C'est ce qui est souhaitable et certainement attendu par la population ».

⁶³ A titre de comparaison, les groupes politiques au moment de notre période d'observation employait quatre ou cinq assistants pour les plus importants (le GADEC par exemple), un ou deux pour les autres.

⁶⁴ Un tel état de fait évoque les observations de B. Gaiti (1998 : 128) sur la IV^e République : « A partir de 1947, les acteurs politiques participant à la compétition pour les postes de pouvoir pouvaient se penser et agir comme largement autonomes par rapport aux électeurs ou aux groupes sociaux organisés, mais très largement dépendants les uns des autres et, à ce titre, contraints au jeu collectif, aux prises de positions contrôlées, faiblement démarquées ».

⁶⁵ L'absence des conseillers communautaires conseillers municipaux dans le propos est tout à fait significative de la représentation dominante de la CU comme assemblée de maires.

C'est l'institutionnalisation du consensus comme mode de gouvernement et sa pérennisation au-delà d'une éventuelle « alternance » à la tête de la CU qui se dessine dans ces propos, comme dans ceux de B. Roman répondant à A. Veber (1993) dans un entretien réalisé le 10 décembre 1993 pour un rapport de stage :

« Je dois dire d'ailleurs que quel que soit le résultat des élections municipales de 1995, je crois que les formations politiques devraient prendre l'engagement que cette communauté continuera à être gérée dans le consensus après 1995 parce que lorsque l'on regarde le boulot qui a été fait de 1989 à 1993, *on se rend compte qu'on a sacrément bien fait de considérer qu'on était là dans une assemblée technique, qu'il fallait mettre en œuvre un certain nombre d'objectifs sur lesquels on se mettrait d'accord, mais que derrière il fallait éviter la politique politicienne* ».

Dans la mesure où les principaux leaders politiques s'entendent pour désencastrer la régulation politique de la CU de la compétition partisane municipale, ils veillent aussi à ce que l'activité intercommunale produise le moins d'interférences sur cette dernière.

Quand il s'agit de diffuser le rapport d'activité du mandat 1989-1995, P. Mauroy prend ainsi bien soin d'annoncer au conseil du 2 juin 1995 qu'il est « le rapport de tous » et qu'il « sera diffusé après les élections municipales », neutralisant en quelque sorte ses usages partisans dans la campagne :

« Le rapport d'activité du mandat 1989-1995 sera édité prochainement. Il a été réalisé dans l'objectivité la plus totale. La commission de suivi en matière de communication s'est réunie dernièrement afin d'étudier le contenu. Nous avons convenu ce matin lors de la réunion de bureau que les groupes politiques, M Roman assurant la coordination, recevront ce rapport d'activité et pourront m'en parler s'il y avait le moindre problème. *C'est naturellement le rapport d'activité de tous*. Compte tenu de l'excellent climat dans lequel nous avons travaillé pendant ces 6 ans, la rédaction de ce rapport d'activité ne présente pas de difficultés. Ce rapport sera diffusé après les élections municipales »⁶⁶.

De même, tout se passe comme si les élus prenaient soin d'éviter les débats qui pourraient influencer la compétition électorale municipale, même quand ceux-ci constituent une aubaine apparente pour l'opposition. Lors du conseil du 2 juin 1995 par exemple, P. Mauroy évoque un courrier envoyé par un conseiller communautaire membre de l'opposition municipale à la mairie de Lille à l'ensemble de ses collègues, critique à l'égard de la gestion de l'opération urbaine « Euralille », pour laquelle la CUDL est de nouveau sollicitée. Après avoir dénoncé ce courrier qui déroge selon lui à l'« esprit communautaire », le président propose le report de la délibération afin de ne pas interférer avec le débat municipal lillois⁶⁷. De façon surprenante, cette proposition de report est adoptée à l'unanimité, sans aucune intervention d'un élu de droite pour se saisir de l'opportunité de politisation de cette mise en cause du maire de Lille à quelques semaines des élections.

Le consensus se caractérise ainsi par une sorte de « gentleman agreement » entre élus, qui les conduit à bannir certains coups politiques considérés comme des « coups bas »⁶⁸. La même situation se reproduit lors de la présentation au conseil de CU de la lettre d'observations de la Chambre régionale des comptes sur la gestion de la CU de 1989 à 1998. Alors que cette dernière est relativement sévère à l'égard de certaines pratiques – elle pointe notamment l'existence d'« emplois fictifs » dans l'entourage du président⁶⁹ – aucun élu d'opposition ne s'en saisit⁷⁰. Le journaliste de *La Voix du Nord* décrit cette étonnante apathie :

⁶⁶ Extrait du compte-rendu du conseil.

⁶⁷ Ses propos sont d'ailleurs éloquentes de l'autonomisation de l'arène intercommunale : « Pour permettre à chacun de faire cette analyse et pour éviter de transformer cette dernière réunion de conseil en débat électoral lillois, je vous propose de reporter cette délibération au conseil de communauté de rentrée. En tous les cas, pour ma part, j'ai présidé le conseil de CU avec un certain état d'esprit et je n'accepterai pas de présider une dernière séance de ce mandat qui nous appartient à tous dans *une espèce de combat électoraliste lillois qui n'a rien à voir avec l'état d'esprit qui avait caractérisé nos travaux* ! Voilà pourquoi je vous propose de renvoyer ce rapport ». Extrait du compte-rendu du conseil.

⁶⁸ Nous reviendrons plus loin sur les « mœurs courtoises » communautaires.

⁶⁹ *La Voix du Nord* du 8 juillet 2000 : « Lyne Cohen Solal. Un juge enquête ». L'élue socialiste parisienne est alors soupçonnée d'avoir été rémunérée plusieurs années par la CUDL pour des activités de représentation de P. Mauroy menées exclusivement à partir de Paris.

⁷⁰ A l'inverse, le bureau de la CU adopte le 9 juin 2000 une délibération dans laquelle il assure que les salaires versés à Lyne Cohen -Solal correspondent à des prestations réellement effectuées

« En conseil privé [il s'agit en fait du bureau], les présidents de groupe l'avaient dit, ils n'interviendraient pas après la déclaration de P. Mauroy. Aussi, quand le président a posé la question : "Qui demande la parole ?", on a entendu les micros grésiller. Comme prévu, l'opposition s'est tue. Les habituels trublions se sont passés de provoquer. "Silence approbateur", selon P. Mauroy. Unis comme au front, les conseillers communautaires ont laissé leur président, attaqué dans son honneur, défendre l'institution de la rue du Ballon où ils sont élus. Les emplois fictifs n'existent pas à la CUDL a clamé P. Mauroy en brandissant le rapport de la chambre régional des comptes. Pas d'échos dans l'assemblée. Il a expliqué que si les activités de ses chargés de mission n'étaient pas toutes d'intérêt communautaire, comme le faisait remarquer le même rapport, c'était pour permettre à ces collaborateurs de porter haut, au-delà de nos frontières régionales, les couleurs de la CUDL. Toujours pas d'échos. Le silence. En d'autres temps, en d'autres lieux, certaines voix se seraient élevées. Celles d'opposants lillois, qui ont la langue bien pendue quand ils sont sous le beffroi. Mais P. Mauroy n'est plus candidat à la mairie de Lille »⁷¹.

Lors du conseil du 5 juillet 2002, le silence est tout aussi assourdissant au sujet de d'une nouvelle lettre d'observation de la Chambre, particulièrement critique, portant cette fois-ci sur la gestion de la société d'économie mixte Euralille. Le pacte de non agression noué entre les élus des différents groupes, instigateur d'une situation de « collusion » au sens de F.-G. Bailey (1971)⁷², neutralise les opportunités de politisation de ces sujets⁷³. La collégialité des instances de décision communautaires favorise ici les logiques d'arrangements partisans plutôt que le contrôle réciproque des élus.

Le consensus procure ainsi aux élus le confort et la quiétude d'une gestion entre pairs, à bonne distance des électeurs et à l'abri des coups politiques inattendus d'opposants devenus partenaires⁷⁴. En entretien, P. Mauroy peut ainsi se réjouir de la « sérénité »⁷⁵ de son mandat de président de la CU, en raison notamment de la moins grande présence des habitants que dans celui de maire :

« Le mandat communautaire est un mandat de confiance. C'est un mandat de relations humaines avec des gens qui ne pensent pas forcément comme moi sur le plan politique. Alors moi qui étais aussi un combattant au parti, j'apprécie cela. Ça correspond à un âge de ma vie où se fait aussi une relativité des choses. *Et donc on peut apprécier ce climat de confiance*, ce climat de recherche d'un consensus pour la réalisation de tel ou tel projet. *Dans la ville, j'étais un maire comblé, mais de temps en temps, vous aviez la population, le quartier, etc. Ici, c'est : "la communauté décidera, la communauté ceci..."*. Il y a une plus grande sérénité. [...] D'ailleurs, il n'y a pas de délégations [d'habitants] qui viennent ici, ou c'est exceptionnel. »⁷⁶.

4. Des conseillers communautaires très « urbains »

« De toutes les assemblées que j'ai connues, l'assemblée communautaire est sans doute celle avec laquelle il m'est le plus agréable de travailler. Mon rôle consiste essentiellement à faire de la pédagogie collective. La réussite de la CU, c'est d'abord une réussite humaine. Il règne rue du Ballon [adresse de la CUDL] *un climat courtois et même souvent convivial* ».

P. Mauroy dans *La métropole rassemblée* (1998 : 344).

⁷¹ *La Voix du Nord* du 14 octobre 2000.

⁷² « Le mot collusion possède des connotations de secret, de supercherie et de fraude. En fait, beaucoup d'actes de collusion sont tacites : les concurrents refusent d'admettre qu'ils se retiennent d'utiliser des ressources. Mais il serait préférable de pousser notre examen jusqu'aux situations où les adversaires admettent et se font même une gloire de ne pas faire usage de toutes leurs forces. [...] » (p. 139).

⁷³ Il faut ajouter que la co-gestion des politiques publiques, parce qu'elle implique la totalité des formations partisanes dans les choix, rend d'autant plus improbable ensuite l'adoption de postures de dénonciation. Il y a en ce sens une sorte d'effet d'autorenforcement du consensus dans le temps, à mesure que s'accroissent les domaines d'action publique dans lesquels les opposants potentiels ont été impliqués.

⁷⁴ Daniel Gaxie (1997c : 45) écrit ainsi : « Procédant indirectement du suffrage des électeurs, les responsables des groupements se sont également habitués à gérer les questions intercommunales entre eux, à l'abri des sanctions électorales immédiates, tout en pouvant se prévaloir d'une légitimité démocratique. On comprend que ce confort relatif soit pour beaucoup une raison supplémentaire de s'opposer à l'idée de l'élection des membres des conseils des EPCI au suffrage universel direct ».

⁷⁵ Ce terme, ainsi que celui d'« apaisant » est plusieurs fois cité par les répondants à notre questionnaire quand nous leur demandons de qualifier en quelques adjectifs l'ambiance entre élus à la CU.

⁷⁶ Entretien n°36.

Hors des périodes très brèves de résurgence des clivages sur lesquelles nous reviendrons ensuite, les relations routinières entre conseillers communautaires sont marquées par la proximité corporative plus que par la défiance partisane, comme le souligne le directeur général des services de 1996 à 2001 :

« Dans une structure intercommunale, les élus sont obligés de se ménager les uns les autres. Il n'y a pas du tout le même rapport entre le président et l'opposition que dans une mairie. Le maire traite d'abord avec des collègues »⁷⁷.

Un vice-président rencontré, membre de l'UDF et maire d'une commune moyenne, fait le même constat :

« La CU est un peu un club de maires où il y a une certaine solidarité au-delà des appartenances politiques »⁷⁸.

Elus au second degré, les conseillers communautaires ne sont pas placés en situation de compétition les uns avec les autres pour l'obtention de leur mandat, ce qui se traduit dans la nature de leurs relations. Ainsi, les adjectifs « conviviale » ou « cordiale » sont utilisés spontanément par 25 conseillers (parmi les 64 qui ont répondu à cette question) pour qualifier l'ambiance entre élus à la CU⁷⁹. Celui d'« amicale » revenant même à cinq reprises. Les propos de ce vice-président socialiste, en réponse à notre questionnaire, résument bien ce sentiment et certaines de ses conditions de possibilité :

« L'ambiance entre élus est en général plus facile et plus conviviale dans les structures élues au second degré. La distance avec l'électeur facilite les rapports politiques »⁸⁰.

La sanctuarisation du jeu politique communautaire et sa relative confidentialité atténuent la contrainte de distanciation et de démarcation habituellement prescrite par la compétition partisane. Ainsi, lors des réunions de commissions ou du bureau, il est fréquent de voir les élus des différents groupes, mêlés, plaisanter et échanger des signes de sympathie ou de complicité. Lors de la réunion du bureau du 24 juin 2002 à laquelle nous assistions, un vice-président de l'UMP assis devant nous rendit par exemple son exemplaire du *Canard Enchaîné* à un vice-président socialiste [Renaud Tardy] en l'accompagnant d'un amène « Tiens mon petit Renaud ».

Outre les réunions des instances communautaires proprement dites, les occasions d'échanges conviviaux sont nombreux, notamment pour les vice-présidents : les réunions du bureau par exemple sont toujours ponctuées d'un repas qui, comme le précisa un conseiller de P. Mauroy en entretien « permet de régler beaucoup de problèmes dans la convivialité »⁸¹. Les séances du conseil se concluent quant à elles par un apéritif dînatoire fort populaire auprès des élus. Ceux qui sont restés jusqu'à la fin du conseil s'y restaurent et y conversent dans une atmosphère détendue sur la séance qui vient de s'écouler. Enfin, les nombreux voyages d'études ou de représentation de la CU⁸², auxquels participent des vice-présidents des différents groupes politiques – en vertu de l'application de la règle proportionnelle ici aussi – favorisent, semble-t-il, le développement des relations amicales entre élus de différentes formations partisans. Une chargée de mission du groupe GADEC pendant plusieurs années, qui fut auparavant assistante parlementaire à l'Assemblée nationale, s'étonna auprès de nous de cette proximité entre conseillers, différente selon elle des amitiés entre parlementaires, moins répandues et ostentatoires :

« Même s'il y a des connivences et des amitiés à l'Assemblée nationale, les élus cherchent à ne pas le montrer et évitent les rencontres. Ici, c'est exactement l'inverse. On a l'impression que tout le monde est ami.

⁷⁷ Entretien n°58.

⁷⁸ Entretien n°33.

⁷⁹ La question posée était : « Pourriez vous définir avec trois adjectifs de votre choix l'ambiance entre élus à la CU ? ». Avec 25 citations différentes, l'occurrence conviviale/cordiale que nous avons choisi de regrouper arrive sensiblement en tête.

⁸⁰ La question posée était : « En quoi l'ambiance entre élus à la CU est-elle différente de celle des autres institutions dans lesquelles vous êtes élu ? ».

⁸¹ Entretien n°95.

⁸² Lors des journées des communautés urbaines par exemple, où les élus et les fonctionnaires de ces institutions se retrouvent, une fois par an, pour échanger sur les politiques publiques en cours et évoquer des actions conjointes de communication ou de lobbying sur le parlement ou le gouvernement.

Cela se voit dans les relations entre élus, dans leur proximité. Les élus du GADEC sont flattés de serrer la main à P. Mauroy. Pour certains, ils réagissent comme des gosses à Disneyland !⁸³».

Lors du débat budgétaire du 11 février 2000, C. Decocq, président du groupe UMP, fait référence à ces relations personnelles transpartisanes :

« Tout d'abord, je ne manquerai pas de retourner le compliment à M. le vice-président Balduyck [Maire socialiste de Tourcoing] et vous dire que dans cette maison, au cours de la préparation de ce travail budgétaire, les relations interpersonnelles que nous avons les uns avec les autres, facilitent grandement la tâche et j'en remercie la communauté en général ».

Autre résultat significatif de notre questionnaire, la fréquence de l'utilisation du qualificatif « courtois », cité spontanément à douze reprises par les répondants pour décrire les relations entre élus. Son emploi traduit l'euphémisation des conflits et l'évitement de certains coups, non sans faire songer au processus de diffusion des « mœurs courtoises » chez N. Elias (1991a [1969] : 172) :

« Progressivement et sans à-coups, le code du savoir-vivre s'affirme, les égards que chacun attend de ses semblables se précisent. Le sentiment s'affine de ce qu'il faut faire ou ne pas faire pour ne pas blesser ou scandaliser les autres ; on observe – compte tenu du nouveau partage du pouvoir – mieux que pendant la phase précédente le précepte de n'offenser personne ».

Le respect des « bonnes manières » communautaires (retenue, annonce de ses interventions à l'avance, recherche du compromis, évitement de la publicisation des problèmes) est parfois justifié au nom d'une « loyauté » qui manifeste l'interdépendance configurationnelle des élus et le processus d'autocontrainte que le régime de consensus produit. C'est le cas chez cet ancien président du GADEC qui s'explique en entretien sur sa réticence à publiciser des désaccords :

– *Vous n'aviez pas l'impression qu'en conseil de communauté beaucoup de choses ont été réglées en bureau avant...*

– Même avant le bureau quelques fois. Quand on entendait qu'il y avait quelque chose dans une commission qui était signalé, on intervenait avant. Parce que si on se place du point de vue de l'efficacité, au plus vite on arrête les choses, au plus on a des chances d'être efficace. Quand un rapport est établi et est passé sans problèmes en commission et à plus forte raison au bureau, s'opposer c'est très difficile. Faut d'abord avoir dit en principe... c'est d'abord une question de loyauté quoi. Avoir fait semblant d'être d'accord au bureau et puis après sans motifs intervenir au conseil, c'est pas... Et puis alors quand on manifestait une opposition au bureau, Mauroy n'est jamais passé au dessus. Jamais⁸⁴.

– *Donc vous n'avez pas eu besoin de la rendre publique ?*

– Jamais [...] »⁸⁵.

Les nouveaux venus qui ne respectent pas ce « code de conduite » courtois sont immédiatement sermonnés⁸⁶. Ainsi, lors du conseil du 16 février 1996, P. Mauroy reproche au nouveau président du GADEC son refus de rencontrer les autres présidents de groupes avant le vote, plus que sa position défavorable au budget proposé⁸⁷ :

« [...] Très franchement, le geste que vous avez eu de ne pas monter pour retrouver les autres présidents des groupes et dire quelle était la position de votre groupe, cela n'est jamais arrivé à la CU. Ici, on a un certain nombre de règles. Le budget s'élabore suivant des règles. C'est comme cela depuis très longtemps. C'est complètement différent de ce qui peut se passer dans d'autres conseils, sur le plan de la région ou ailleurs, je n'en sais rien ».

La règle tacite de « non-ingérence » dans les affaires d'une autre commune participe largement de ces rapports courtois fondés sur l'évitement du conflit. Il est rarissime en effet qu'un élu

⁸³ Discussion lors du déjeuner au restaurant communautaire, le 12 juin 2003. Extrait du carnet d'observation.

⁸⁴ Nous reviendrons dans la section suivante sur le rôle central du bureau dans le désamorçage des conflits en séance publique.

⁸⁵ Entretien n°8.

⁸⁶ Comme l'avancent D. Gaxie et P. Lehingue (1984 : 15) : « Ce sont les représentants établis, reconnus et autorisés qui vont dénoncer les manquements aux formes et aux usages chez leurs concurrents, qui ne jouent pas le jeu ou qui n'en respectent pas les règles tacites et ritualisées ».

⁸⁷ Pour la première et la seule fois de son histoire, le groupe GADEC vote contre le budget 1996, sous l'influence d'une nouvelle génération d'élus moins familiers au consensus que leurs prédécesseurs. Nous reviendrons dans le dernier chapitre sur les évolutions du GADEC et ses effets sur l'institution.

intervienne pour critiquer ou même donner son avis sur le projet d'un maire dans sa commune⁸⁸. Gilles Savary (1998 : 123) observe une attitude comparable des maires dans la CU de Bordeaux, qu'il qualifie de « règle du non concernement collectif » poussant chaque maire à « s'interdire, sauf circonstance particulière ou cas exceptionnel, toute intervention délibérative, ou, à tout le moins, toute opposition concernant une affaire chère à un collègue maire ». Seuls les élus Verts – notamment parce qu'ils font partie du seul groupe politique communautaire à ne pas avoir de maires – interviennent parfois dans les commissions pour se prononcer sur des choix qui ne concernent pas leur commune, soulignant par exemple les contradictions entre la programmation de certains aménagements routiers et les objectifs du Plan de déplacements urbains. Ces interventions ne vont d'ailleurs pas sans difficultés comme l'explique en entretien un conseiller communautaire écologiste rencontré :

« – Est-ce que ça vous est déjà arrivé d'intervenir, sur des projets qui sont hors de votre commune d'origine ?

– Oui... [hésitant].

– Est-ce qu'on a des rappels à l'ordre quand on intervient là-dessus ?

– Je pense que c'est un peu mal perçu parce que l'habitude c'était chacun fait ce qu'il veut dans sa commune *et, en gros, tu ne m'embêtes pas, je ne t'embête pas*. Ca, ça reste perceptible. Les interventions qu'on a pu avoir, elles sont peu nombreuses, parce que je n'ai pas la capacité de mettre mon nez... Même la délibération est relativement sibylline donc ça supposerait d'aller chercher les plans, de voir les tenants et les aboutissants de telle construction de voirie, de telle option. Quand on le fait, pour l'instant, il faut que ce soit de manière un peu feutrée, si l'on ne veut pas briser le consensus ».

5. Une contrainte de discrétion : pour vivre heureux, vivons cachés

La gestion de la CU par une grande coalition favorise la prise en compte des intérêts municipaux des conseillers et leur apporte le confort de l'entre-soi. Elle représente cependant pour les élus des villes moyennes et grandes une transgression par rapport à la norme de compétition partisane en vigueur dans les autres espaces politiques dans lesquels ils sont investis, notamment municipaux⁸⁹, et les expose ainsi aux « contradictions de rôles »⁹⁰, et aux jugements réprobateurs de la part de certains publics – militants notamment – attachés à l'autonomie partisane. Si les élus qui participent au régime de consensus justifient cette « union sacrée » en temps de paix au nom de la spécificité et de l'impéiosité des enjeux communautaires⁹¹, leur discrétion sur leur engagement intercommunal apparaît comme une autre façon de gérer ces contradictions. Ainsi, ce maire UDF d'une commune moyenne, élu en 2001 contre un sortant socialiste, explique en entretien son embarras quand il fallut justifier auprès des militants mobilisés dans sa campagne une participation à un exécutif dirigé par P. Mauroy :

« Quand j'ai été élu maire de Faches-Thumesnil, j'avais une certaine fierté d'avoir été élu et de battre un maire de gauche, depuis le temps qu'on se battait pour ça. Alors c'est sûr que ça fait un peu drôle ensuite de se retrouver dans la majorité de P. Mauroy à la CU. Les militants n'ont pas trop compris d'ailleurs, donc nous n'en parlons pas trop dans la commune »⁹².

Son attitude est caractéristique de celle de nombreux conseillers communautaires, préférant rester discrets auprès des militants de leurs organisations respectives et de leurs électeurs sur les alliances « illégitimes » et les compromis noués en CU avec des adversaires voués aux gémonies dans

⁸⁸ Les seules exceptions observées concernent des projets qui pourraient avoir une influence sur d'autres communes. Ainsi, le maire de Roubaix s'opposa à l'extension d'un hypermarché dans une commune voisine de la CU, parce qu'elle menaçait selon lui son projet de revitalisation commerciale de son centre-ville.

⁸⁹ Nous nous dissociions ici de David Guéranger (2003 : 233-234) qui dans sa thèse sur l'institutionnalisation de la coopération intercommunale dans l'agglomération de Chambéry considère l'« apolitisme intercommunal » comme un redoublement de l'apolitisme en vigueur sur le plan municipal. En CUDL, si cette situation s'applique effectivement pour certaines petites communes où ces registres peuvent se redoubler, la neutralisation des clivages partisans qui caractérise le jeu politique intercommunal tranche plutôt avec la compétition en vigueur dans les autres espaces dans lesquels les conseillers communautaires sont impliqués.

⁹⁰ Nous reprenons ici cette notion dans le sens que lui donne O. Nay (1997 : 32) dans son étude des pratiques de représentation politique en Région : « On parlera de contradiction ou de conflits dans l'ensemble de rôles auxquels sont tenus les conseillers régionaux lorsque les rôles qu'ils endossent dans un contexte d'interaction donné apparaissent partiellement incompatibles avec celui (ou ceux) joué(s) simultanément dans un autre contexte ».

⁹¹ Voir *supra*.

⁹² Entretien n°33.

d'autres lieux⁹³. L'importance des lieux de décisions en coulisses dans le processus décisionnel communautaire et l'entente tacite entre les conseillers pour taire en public leurs arrangements privés facilitent cette discrétion.

Dans la mesure où ce sont essentiellement « les relations avec les profanes qui contrebalancent la tendance à l'autonomisation du jeu [politique] » (D. Gaxie et P. Lehingue 1984 : 19), l'entretien d'une certaine opacité du jeu intercommunal tend à affranchir les conseillers du contrôle et des prescriptions de ces derniers, et leur ainsi évite d'être placés devant leurs contradictions. Cette situation évoque l'analyse d'O. Costa (2002 : 225) sur l'autonomie des parlementaires européens, qui repose également selon lui sur la relative confidentialité de leurs débats et de leur action, leur permettant d'autant plus facilement d'échapper aux éventuels rappels à l'ordre sur les incohérences de position :

« Les députés européens jouissent d'un dernier atout dans l'affirmation de leur position de médiateurs en ce sens qu'ils peuvent s'affranchir aisément des dépendances que leur statut leur impose. *A la différence des élus nationaux, qui sont soumis au contrôle étroit de leur parti, d'un gouvernement, de leurs électeurs, des médias, etc., le faible intérêt de ces acteurs pour les activités du parlement européen autorise ses membres à agir avec une certaine liberté, sauf cas exceptionnel.* La complexité et le caractère lointain de la délibération de l'assemblée européenne leur permettent en outre de tenir un discours double, ou triple à destination des différents acteurs ou groupes susceptibles de leur réclamer des comptes, sans trop de risque d'être mis en face de leurs contradictions ».

Les élus communautaires ont d'autant moins besoin de publiciser ce qui se passe dans cette instance qu'ils n'y sont pas placés dans une situation de compétition où la mobilisation des soutiens externes constitue une ressource utile à la conquête des trophées. Il est d'ailleurs significatif sur ce point que le groupe socialiste, qui n'en avait jamais éprouvé le besoin jusque-là, créa début 2002 une lettre d'information intitulée « Métro », distribuée à l'ensemble des militants de l'agglomération et destinée selon son principal rédacteur à « politiser » les enjeux intercommunaux, à un moment où la perspective de l'élection des conseillers au suffrage universel direct en 2007 semblait encore probable⁹⁴. Cette lettre, qui paraîtra trois fois, ne résista d'ailleurs pas à l'annonce par le gouvernement Raffarin d'ajourner la réforme du mode de scrutin.

Le mode de désignation indirect des conseillers, s'il n'est pas seul en cause, contribue largement à entretenir l'opacité du jeu politique intercommunal. Souvent décrié pour son caractère peu démocratique et en décalage croissant avec les compétences de plus en plus importantes dévolues aux structures intercommunales (Demaye 1999 ; Caillosse, Le Lidec, Le Saout 2001), il reste en vigueur malgré des perspectives récurrentes de réforme restées pour le moment sans lendemain⁹⁵. Si ces dernières entretiennent l'idée que cette situation serait en quelque sorte transitoire, il faut pourtant voir dans leur échec répété le peu d'empressement des élus locaux à remettre en cause un mode de scrutin indirect dont ils se sont accommodés, parce qu'il garantit en quelque sorte la pérennité du sanctuaire qu'ils ont créé.

Ainsi, et contrairement à ce que pourraient laisser penser certaines prises de positions publiques – qui sont autant de célébrations peu coûteuses du suffrage universel direct, mode de légitimation socialement reconnu en démocratie – les leaders politiques communautaires se sont plutôt bien accommodés de la décision du gouvernement Raffarin de ne pas changer le mode de scrutin des établissements intercommunaux pour les élections de 2007⁹⁶. P. Mauroy, s'il se prononce en faveur de

⁹³ Nous montrerons dans notre prochain chapitre que cette discrétion sur l'institution intercommunale et ses enjeux est notamment maintenue lors des élections municipales.

⁹⁴ Discussion avec l'assistant du groupe socialiste au restaurant communautaire, le 4 février 02. Extrait du carnet d'observation. Celui-ci nous confia par ailleurs la difficulté presque insurmontable de politiser les enjeux dans le cadre d'une gestion consensuelle impliquant la droite.

⁹⁵ Plusieurs fois évoquée lors des débats parlementaires autour de la loi sur l'administration territoriale de 1992 d'abord, puis de la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire de 1994 et enfin de juillet 1999 sur l'amélioration et la simplification de la coopération intercommunale – où elle fut adoptée en première lecture par les députés avant d'être rejetée par les sénateurs et non reprise par l'assemblée – l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel a finalement été reportée à 2007 par le gouvernement de Lionel Jospin puis ajournée *sine die* par celui de Jean-Pierre Raffarin.

⁹⁶ L'annonce en fut d'ailleurs faite le 25 novembre 2002 à Lille lors des « assises des libertés locales », par le ministre délégué aux libertés locales Patrick Devedjian.

l'élection des conseillers au suffrage universel direct⁹⁷ en tant que président de la Commission de réflexion sur l'avenir de la décentralisation⁹⁸, tient un discours beaucoup moins volontariste quand il s'adresse à nous en tant que président de la CU, en juillet 2003 :

« Quand dans une assemblée de 170 personnes, vous en placez déjà 85 [les maires désignés d'office en CU] dans leur fauteuil, et que vous dites c'est la proportionnelle pour ce qui reste, y compris les villes où les maires sont déjà installés... C'est pourquoi, je disais [qu'il fallait] le suffrage universel. Parce qu'il faut quand même respecter la démocratie des suffrages. Tandis que là, c'est une démocratie du second degré qui, tout de même, fait une entorse à la représentation démocratique... Mais d'un autre côté, vous savez, comment construire une CU en ne prenant pas les maires ? Donc je veux dire que j'ai finalement accepté tout à fait cette situation, d'ailleurs je ne pouvais pas faire autrement, et j'en ai vu l'avantage : je savais que les maires étaient vraiment les meilleurs artisans de la construction communautaire »⁹⁹.

P. Mauroy ne soutiendra d'ailleurs pas au Sénat l'amendement à la loi Chevènement déposé par son vice-président B. Roman à l'Assemblée nationale, préférant finalement le *statu quo* à un risque de crise avec le groupe GADEC, qui avait le plus à perdre à la remise en cause du principe de représentation assurée des maires des petites communes dans le conseil. Le président du groupe UMP en CU, principal partenaire du parti socialiste depuis l'accord de 2001, ne dit pas autre chose et reconnaît également – dans le cadre feutré de l'entretien – ses faveurs pour un mode d'élection qui permet de préserver l'autonomie du jeu politique intercommunal des incertitudes de l'élection au premier degré :

« [...] Aujourd'hui, il est de bon ton et ça apparaît légitime de dire il faut aller un jour au suffrage universel, parce que les budgets sont importants et les décisions sont importantes. Oui, mais je pense honnêtement que l'on sous-estime les conséquences politiques que ça aurait parce qu'il m'apparaît difficile d'installer une double légitimité. Et personne n'en parle de ça. Et moi je le ressens bien. Parce que si j'étais élu communautaire au suffrage universel, j'estimerai que j'ai autant de légitimité que le maire de ma commune. Et donc, à un moment donné, il y aura les maires élus au suffrage universel et les conseillers communautaires élus au suffrage universel. A terme, à long terme peut-être, c'est tout de même, quelque part, la voie de la disparition des communes. Je reste cependant persuadé, et là je me suis conforté au fil des années, que la petite musique différente des communes, c'est tout de même intéressant. [...] Donc je me satisfais finalement assez bien – *mais là-dessus je ne me suis jamais exprimé publiquement* – de la situation actuelle qui est une intercommunalité bien encadrée par les dispositifs législatifs qu'on connaît, mais avec une élection au deuxième degré. *Parce que sinon, je ne vois pas où on va* »¹⁰⁰.

Sanctuarisé par ses élus et par le mode de scrutin, l'espace politique communautaire n'est cependant pas complètement à l'abri du surgissement éphémère des affrontements partisans, notamment quand des enjeux externes en remettent en cause l'autonomie.

C. ... et ses « profanations » ponctuelles

Le régime intercommunal de grande coalition, s'il est un mode de régulation politique qui privilégie les arrangements négociés sur l'affrontement public – et proscrit en tous les cas le combat¹⁰¹ – n'est cependant pas un univers irénique, dénué de toute concurrence¹⁰² ou de toute opposition¹⁰³.

⁹⁷ C'était déjà le cas au Sénat en 1994, lors du débat sur la loi d'orientation d'aménagement et de développement du territoire comme le note P. Demaye (1999).

⁹⁸ Cette commission fut créée à la suite d'une commande du Premier ministre L. Jospin et rendit son rapport au début de l'année 2000. Rapport : *Réformer l'action publique locale*, Paris, La documentation française, 2000.

⁹⁹ Entretien n°36.

¹⁰⁰ Entretien n°34.

¹⁰¹ Au sens de F.-G. Bailey (1971 : 14) qui oppose la notion de « combat » (où « tous les coups sont permis » et où les règles du jeu elle-même sont en cause) à celui de compétition, « lutte codifiée et sportive », « sous le contrôle d'un ensemble de règles communes ».

¹⁰² Pour une critique des approches éthérées des relations entre acteurs qui invite au contraire à explorer les rapports de force sous-jacents aux dynamiques de coopération ou de gouvernance, voir Y. Papadopoulos (2003) : « Rendre l'étude la gouvernance plus incarnée implique aussi d'accorder la place qu'ils méritent dans l'analyse aux rapports de force et à la dimension structurellement "antagoniste" de la coopération, qui n'exclut du reste ni marchandages ni solutions négociées, sauf qu'il convient d'admettre que ceux-ci puissent avoir lieu à l'ombre de rapports inégalitaires, dont la conscience rend les menaces et promesses de rétribution proférées plus ou moins efficaces socialement » (p.129).

¹⁰³ Nous avons ainsi demandé par questionnaire aux conseillers communautaires : « S'opposer permet-il selon vous de faire avancer les choses en CU ? ». Parmi les 64 élus qui ont répondu à cette question, 35 (55%) répondent

Nous voudrions revenir ici sur quelques exemples d'expression publique des clivages en CU, plus ou moins routiniers, en montrant qu'ils se concluent néanmoins à chaque fois par une réaffirmation de la pratique de gestion collégiale et interpartisane. En ce sens, et aussi parce qu'ils sont vécus sur le mode de la « parenthèse » par les acteurs, ces affrontements et la façon dont ils surviennent renseignent indirectement sur la force de l'institutionnalisation du régime de consensus.

1. L'élection du président comme duel

« La règle était : on ne se bat pas en CU *sauf au moment de l'élection du Président*. Cette règle a été respectée ».

P. Perrin, secrétaire général de 1979 à 1996, entretien n°88.

Le poste de président de la CU constitue par définition un trophée politique unique et non divisible. Aussi sa conquête échappe-t-elle à la possibilité de recourir à la répartition des dépouilles entre les forces en présence, comme c'est souvent le cas en CU. S'il n'y eut pas de candidat de droite en 1989 face à P. Mauroy – en vertu de l'accord des maires avant le scrutin – il n'en fut pas de même en 1995 et en 2001. En 1995, M.-P. Daubresse – député-maire CDS de Lambersart – se présente face à lui, soutenu par l'UDF et par le RPR. En 2001 c'est le maire de Comines et président du GADEC, H. Ségard, qui affronte P. Mauroy au premier tour. Ainsi, et de façon *a priori* paradoxale par rapport aux propos de nombreux acteurs politiques sur « l'absence de majorité », le consensus commence par un duel dont le vainqueur est élu à la majorité absolue. Le terme de « duel » doit d'ailleurs être appréhendé ici selon le sens que lui confère F.-G. Bailey (1971)¹⁰⁴, c'est-à-dire comme un affrontement ponctuel à travers lequel les groupes politiques et les élus en concurrence évaluent et objectivent un rapport de forces latent. C'est à l'occasion de la compétition pour l'élection du président que s'évalue le prix des différents soutiens et que se négocient les positions futures dans le gouvernement intercommunal. Car comme nous allons le voir maintenant, s'il est une chose que les différents candidats de cette compétition ne remettent jamais en cause lors de ces duels, c'est bien la perspective d'une réconciliation générale une fois l'élection terminée.

La candidature de M.-P. Daubresse contre P. Mauroy en 1995 pourrait apparaître comme le premier affrontement droite/gauche pour la présidence de la CU, depuis l'élection d'A. Laurent contre Félix Peltier en 1968¹⁰⁵. Pourtant, c'est un opposant bien particulier que P. Mauroy trouve face à lui, en la personne de son vice-président sortant à l'urbanisme et allié lors du précédent mandat. Si elle en a l'apparence extérieure, la campagne des deux candidats est loin de ressembler à un affrontement de

favorablement. Ce choix est également majoritaire chez les élus qui répondent favorablement à la question « Le consensus est-il une bonne chose ? ». Ce résultat partiel invite à ne pas confondre régime de consensus et harmonie préétablie.

¹⁰⁴ L'anthropologue britannique définit ce concept de la façon suivante (1971 : 110) : « Au niveau du vocabulaire courant il n'est pas difficile de distinguer entre un affrontement et un duel. Un affrontement est un message concernant sa propre force et destiné à un adversaire ou à des adversaires potentiels. Ce peut être aussi un défi. Un duel a lieu lorsqu'un défi est relevé [...] La différence entre l'affrontement et le duel est analogue, selon moi, à la différence qui existe entre un débat et une décision. Les affrontements sont des messages et des prétentions (évidemment une part de bluff) à propos du contrôle de ressources politiques, à propos du crédit politique. Un duel se produit lorsque les deux camps s'accordent sur une version de la situation de leurs forces réciproques. Cela peut se produire sous la forme d'une vraie bataille, d'un vote ou de n'importe quelle autre méthode propre à la culture en question. Cela peut se produire par le retrait de l'un des camps, ce qui donne la victoire à l'autre camp. Ou enfin cela peut être le résultat d'un règlement par médiation. *Autrement dit, le flot des affrontements est ponctué de duels qui ont comme conséquence de faire connaître aux joueurs et au public la côte en bourse du crédit politique, les équipes qui sont faibles et celles qui sont fortes et quel genre d'équipe semble le plus capable de réaliser un bénéfice dans les conditions du moment* ».

¹⁰⁵ Les succès électoraux de la droite aux élections législatives de 1993 (Elle détient 11 sièges sur les 14 circonscriptions de l'agglomération lilloise) et l'élargissement du conseil de 140 à 155 membres, qui permettent à 18 maires de petites communes rurales de faire leur entrée au conseil, ne furent sans doute pas pour rien dans la candidature du maire de Lambersart et dans l'anticipation de ses chances de victoire. Il peut alors notamment penser que la majorité de ces nouveaux élus du GADEC sont sociologiquement et politiquement plus proche de la droite que de la gauche pour la majorité d'entre eux. Voir *La Voix du Nord* du 5 juillet 1995 : « La vraie "campagne" électorale. P. Mauroy et M.-P. Daubresse se disputeront dans les villages et durant tout l'été la présidence de la CUDL ».

programmes et donne lieu à des arguments très policés de la part des candidats. M.-P. Daubresse n'entend pas compromettre sa participation dans le prochain exécutif collégial en cas de défaite, d'une part, et se trouve bien en peine pour critiquer un bilan qui est aussi le sien, d'autre part. Un article de *La Voix du Nord* du 5 juillet 1995 décrit cette campagne à fleurets mouchetés :

« [...] Aucun des deux hommes ne souhaite que l'affrontement pour le siège de président ne vire à la bataille de chiffonniers et ne compromette le consensus dans lequel baigne la gestion communautaire depuis 6 ans. [...] Dans sa stratégie de persuasion, M.-P. Daubresse manipule avec prudence le bilan "globalement positif" tout en le revendiquant comme le sien : "Le consensus et l'efficacité, c'est la part de tous. La dynamique qui a été créée, c'est la part du président, mais l'avenir préparé à travers le schéma d'urbanisme c'est ma part" ».

Lors du conseil du 15 septembre 1995 consacré à l'élection du président, les deux candidats ne prennent pas la peine de faire un discours préalable à la tribune, comme pour éviter une nouvelle fois des mots qui pourraient fâcher. Le résultat du scrutin est assez largement favorable à P. Mauroy qui recueille 84 voix, contre 71 à son adversaire¹⁰⁶. A peine est-il connu que débute les rites de réconciliation, les deux concurrents rivalisant d'amabilités et d'appels oecuméniques au consensus :

P. Mauroy : [...] Je veux saluer M.-P. Daubresse. Nous avons mené une compétition courtoise, en échangeant nos arguments. Ainsi va la démocratie. Dès qu'on entre en compétition, il faut toujours s'attendre à ce qu'il y ait une majorité, d'un côté ou de l'autre. En tout cas je le salue cordialement. [...] L'exercice précédent avait été marqué à la fois par ce que j'ai appelé un consensus de gestion, plutôt qu'un consensus politique, nous sommes au deuxième degré, nous avons nécessairement des préoccupations de deuxième degré. Je sais bien qu'il y a des groupes politiques et je sais bien aussi que nous avons la particularité d'avoir un groupe, qui a d'ailleurs laissé la liberté de vote [Le GADEC] et je l'en remercie, qui est sans doute davantage dominé par les intérêts communaux, très légitimes, mais la toile de fond de notre assemblée est politique. Et pourtant, si cette préoccupation n'est jamais tout à fait absente, ce qui doit être au premier plan, c'est naturellement de servir notre population, de servir notre ambition commune de faire une métropole avec la diversité de ses communes mais capable de surmonter cette diversité. Une métropole que nous devons imposer par notre travail, par notre ambition et aussi par nos idées sur le plan européen, sur le plan international, pour en faire une grande métropole européenne.

[...] *J'ai pris plaisir à travailler dans cette assemblée.* Nous avons eu une assemblée sérieuse, qui prenait intérêt et plaisir à travailler sur les rapports, sans qu'il y ait de heurts. *Quelques fois, ils sont un peu inévitables, mais cela est toujours resté en dessous d'un seuil tout à fait supportable. En tout cas, une atmosphère un peu exceptionnelle, d'une sérénité, d'une tranquillité, mais aussi d'une efficacité. Je pense que M.-P. Daubresse lui-même et ceux qui ont voté pour lui n'ont pas remis en cause le bilan. Il est le vôtre, il est un peu le mien, il est le nôtre à tous.* [...] L'exercice qui vient doit être partagé de la même manière. Nous devons essayer de créer le même climat serein et finalement trouver les moyens d'une même efficacité, encore une fois au service d'une grande ambition collective, l'ambition d'une métropole européenne [...].

M.-P. Daubresse : Je voudrais à mon tour vous féliciter. Vous êtes le président de toute la CU. Le score est net. Je remercie ceux qui ont voté pour moi mais il faut qu'ils aient le souci de travailler dans la volonté de faire avancer la métropole lilloise. *J'ai toujours dit dans cette campagne que le bilan précédent était globalement positif. En tant que président, vous en portez une large part.* [...] Pour ma part, je travaillerai dans un souci constructif pour le développement de la métropole lilloise. Je vous félicite et vous confirme, mais vous le saviez, mon *estime personnelle* »¹⁰⁷.

Le souci de restaurer les relations de coopération et la cogestion une fois la campagne terminée l'emporte donc sur la logique compétitive de l'affrontement chez l'adversaire de P. Mauroy¹⁰⁸. Il revient en entretien sur sa conception de l'élection du président de la CU comme « duel » éphémère, ne devant remettre en rien en cause le consensus communautaire :

– *Est-ce que ça a été admis facilement, compliqué à mettre en œuvre, cet accord politique entre des forces partisanes qui s'opposent par ailleurs ?*

– Non. La logique qu'on a depuis 1989, elle est claire, c'est de dire : la CU c'est une instance élue au second degré, la logique territoriale, le principe de la territorialité, – je représente mon territoire – est aussi équivalent que le principe de population – je représente des populations et éventuellement des tendances politiques. Et donc à partir de là, nous, la décision qu'on a prise ça a été de dire : il y a affrontement sur le

¹⁰⁶ De nombreux élus du GADEC ont donc probablement porté leur choix sur P. Mauroy (qui pouvait compter sur 69 voix à gauche). Il est probable également qu'il ait bénéficié de discrets soutiens roubaisiens, si l'on en croit les tractations préalables et la place privilégiée qu'obtiendra le maire de Roubaix dans l'exécutif. Voir le précédent chapitre sur ce point.

¹⁰⁷ Extrait du compte-rendu du conseil du 15 septembre 1995.

¹⁰⁸ Ses déclarations à *La Voix du Nord* du 13 mai 1995 vont dans ce sens « *Nous ne souhaitons pas qu'il y ait demain une majorité et une opposition. L'accord a permis de sortir d'une crise et nous assumons pleinement le mandat sortant. Mais le mandat futur doit être différent* ».

choix du président. Puisque le choix du président, il résulte d'un rapport de forces, qu'on constate *a posteriori* après le résultat des élections municipales, vu le mode de scrutin, c'est bien en fonction des élections municipales que l'on sait s'il y a ou pas une majorité sur tel ou tel président. Or, en fait, comme le rapport droite/gauche à la CU, il est très proche de 50/50, il y a une logique. *On s'affronte sur l'élection à la présidence, et forcément, ces affrontements peuvent se traduire par ou des logiques de personnes, ou des logiques de projets, et il y a ensuite consensus communautaire sur un programme commun, que nous élaborons ensemble* »¹⁰⁹.

En 2001, l'accord entre M.-P. Daubresse et P. Mauroy précédera le duel¹¹⁰. Il y aura bien de nouveau une compétition pour le poste de président, mais c'est cette fois-ci le président du GADEC Henri Ségard qui joue le rôle du *challenger*. Si ce court affrontement laissera davantage de traces – les vice-présidents de ce groupe payant le prix de cette candidature contre P. Mauroy d'une légère rétrogradation dans l'ordre hiérarchique des délégations qui leur sont confiées – la participation du GADEC à l'exécutif collégial ne sera jamais remise en cause ni même le nombre de ses délégations, déterminé à la proportionnelle. Le directeur de cabinet de P. Mauroy revient en entretien sur cette élection de 2001 et sur ses conséquences limitées :

« M.-P. Daubresse avait promis suffisamment de voix à P. Mauroy. On savait aussi qu'au sein du GADEC, certains maires ne voteraient pas pour Ségard. Dès lors, on s'est rassuré très vite sur l'issue du scrutin. *Ensuite, on est entrés dans la phase de réconciliation.* Après l'élection, il y a beaucoup de maires du GADEC qui voulaient être vice-présidents et qui ont reproché à H. Ségard d'être 3^{ème} sur les rangs pour les vice-présidences. Chacun a exprimé ses velléités et on a repris tout le monde dans l'exécutif »¹¹¹.

2. Les périodes préélectorales et la déssectorisation éphémère de l'assemblée

Les périodes qui précèdent les échéances électorales locales – municipales ou législatives – semblent favoriser, quoique de manière non systématique, la déssectorisation temporaire du jeu politique intercommunal et la réapparition de postures ou de prises de positions clivées et partisans au sein du conseil. Placés en situation de concurrence dans d'autres espaces politiques dans lesquels ils sont engagés, davantage exposés aux prescriptions de leurs soutiens, les leaders des formations partisans communautaires sont davantage enclins à se démarquer et à endosser un rôle d'opposant au sein du conseil de communauté¹¹² qu'à l'accoutumée, notamment lors des séances budgétaires dont l'exposition et la portée symbolique sont fortes¹¹³.

S'il faudrait tester de façon plus systématique la corrélation entre la proximité d'échéances électorales locales et le type d'interventions au conseil¹¹⁴, l'échantillon de comptes-rendus étudiés et nos propres observations permettent de faire quelques hypothèses en ce sens. Ainsi, lors du conseil du 19 janvier 1993 consacré au budget 1994 et précédant de quelques mois les élections législatives, les groupes de droite expriment des réticences alors qu'ils ont adopté sans difficultés les précédents exercices¹¹⁵. Leurs représentants demandent ainsi le report du vote, ce qui oblige P. Mauroy à intervenir. Ce dernier, contre l'influence des enjeux électoraux externes, évoque une nouvelle fois l'inviolabilité du sanctuaire intercommunal au nom du caractère sacré de ses enjeux :

¹⁰⁹ Entretien n°37.

¹¹⁰ Voir *supra*.

¹¹¹ Entretien n°86.

¹¹² D'après ce que nous avons pu observer, les moments d'exacerbation des oppositions au sein du conseil ne se traduisent pas nécessairement sur le fonctionnement des instances à huis clos, comme les commissions ou le bureau. L'effet de la publicité du conseil sur l'expression et la mise en scène des clivages renforce l'hypothèse des facteurs essentiellement externes de cette politisation.

¹¹³ O. Nay (2002 : 61) souligne dans son étude sur le conseil régional d'Aquitaine qu'en dépit de la norme des arrangements interpartisans le reste du temps, les votes du budget, notamment, sont souvent l'occasion d'une mise en difficulté rituelle de la majorité régionale par la minorité : « On observe tout d'abord un renforcement de l'indiscipline partisane à quelques rares moments de l'année, notamment au moment du vote du budget primitif ou lors de l'adoption de textes importants. A ces moments cruciaux, les formations d'opposition ont l'occasion de mettre en difficulté la majorité gouvernementale devant les médias et l'opinion publique. L'enjeu collectif – provoquer une situation de tension pour mettre au grand jour l'incapacité de l'exécutif à obtenir l'adhésion de son assemblée – prime alors nettement sur les intérêts territoriaux des élus ».

¹¹⁴ Ce qui aurait impliqué d'étudier l'ensemble des comptes-rendus du conseil, ce qui était hors de notre portée comme nous l'avons expliqué en introduction.

¹¹⁵ En vertu de l'accord amiable de 1989.

« [...] Nous sommes dans une période préélectorale, il est grand temps de régler nos problèmes, faute de quoi cela deviendra de plus en plus difficile. C'est le naturel. Et comme tous ceux qui sont ici appartiennent à des groupes et font de la politique, cet élément agit différemment sur les uns et sur les autres, mais il agit. Voilà pourquoi, M. Decocq, vous avez en termes tout à fait modérés que j'ai appréciés, fait une proposition de procédure. Je vais vous dire en quoi cette procédure est véritablement dangereuse dans la période actuelle. [P. Mauroy revient sur les désagréments que susciterait le fait de retarder le vote du budget, retard dont il ne comprend pas ce qu'il changerait].

En ce qui concerne la fiscalité, nous avons adopté un système. C'est notre loi, puisque ici en CU, nous sommes bien sûr une assemblée constituée de partis politiques, *mais qui a un accord, une constitution*. Nous avons un accord pour faire de la métropole un projet ambitieux ensemble, parce que je ne pense pas qu'une majorité courte ou une absence de majorité pourrait conduire l'opération du métro de la façon dont elle pèse sur le budget. Chacun l'a compris et c'est pourquoi des décisions ont été prises qui sont notre loi fondamentale, qui sont en quelque sorte notre constitution. *Nous restons les uns et les autres libres, et nous serons les uns et les autres à nos occupations sous d'autres préaux quand le moment viendra*. Mais pour la métropole, pour la CU, nous avons un budget, nous avons des échéances et nous avons un grand projet, et nous le savons. Un grand projet qui pèse très lourd. Courageusement ensemble, nous avons décidé de le mener à bien. [...] *Nous allons entrer dans une période qui ne sera facile ni pour les uns, ni pour les autres, où l'on parlera d'autres problèmes que les problèmes communautaires*¹¹⁶. Il serait dommageable que le travail que nous avons entrepris, avec les efforts que nous fournissons concernant cette communauté, avec le risque que nous prenons tous ensemble avec l'opération métro, *soient si peu que ce soit remis en cause au cours de joutes qui n'ont rien à voir avec notre débat* »¹¹⁷.

Le RPR et le groupe UDF choisissent finalement de « ne pas prendre part au vote », plutôt que de voter contre le budget. Intégrés à l'exécutif et liés par l'accord de 1989, ils optent ainsi pour un *ersatz* d'opposition, moins coûteux, qui leur suffit en quelque sorte pour se démarquer symboliquement, tout en restant acceptable pour leurs alliés dans le cadre du gouvernement de coalition. Le groupe RPR et UDF s'abstiendront de nouveau sur le budget 2001, quelques mois avant les élections municipales¹¹⁸.

Déjà le 20 novembre 2000, lors du conseil de CU consacré à l'adoption de la taxe professionnelle d'agglomération, C. Decocq et M.-P. Daubresse interviennent à la tribune¹¹⁹ pour contester vigoureusement les modalités de ce transfert. Cette fois-ci, ils votent contre la délibération proposée par le président, tout en étant en mesure d'anticiper que cette opposition serait sans grande conséquence, comme le note le journaliste de *La Voix du Nord* dans son compte-rendu de la séance le lendemain :

« Mais au bout du compte on ne retiendra que le résultat : tout est passé sans dommages. Au point de se demander si la droite, sachant d'avance que la majorité serait suffisante (avec le GADEC), n'a pas tout simplement voulu donner un coup de semonce à moindre frais. Sans risques et sans y croire vraiment. Car à droite comme à gauche, on devait bien se dire que la métropole avait réellement besoin d'atteindre ce nouveau palier. Pour continuer à grandir ».

Ces prises de position soudaines et souvent en décalage avec celles adoptées précédemment¹²⁰ – ce qui tend à alimenter l'idée qu'elles sont largement commandées par le contexte externe – exposent ceux qui les tiennent à l'accusation de duplicité, ce qui les rend d'autant plus difficiles à assumer. Lors du même conseil, M.-P. Daubresse est ainsi pris à partie par le maire communiste de Seclin, J.-C. Willems, qui lui reproche ses revirements :

« Je suis ulcéré par la réaction de Daubresse. Nous avons travaillé pendant plusieurs mois, M.-P. Daubresse n'a rien dit ! Là, parce qu'il y a du monde et les médias, il y a ces interventions où on se fait traiter comme

¹¹⁶ Cette façon de décrire les élections comme une « période trouble et difficile », qui menace de mettre en péril la sérénité de l'ordre institutionnel communautaire illustre bien une nouvelle fois la perception sanctuarisée de ce dernier.

¹¹⁷ Extrait du compte-rendu du conseil.

¹¹⁸ Pour le budget 2000, la fusion très contestée entre la commune de Lille et de Lomme opérée au début de l'en 1999 joua son rôle également. Nous reviendrons sur cette fusion plus loin dans cette sous-section.

¹¹⁹ Cette montée à la tribune inédite en CU, mise en scène symbolique de leur position ne fut pas sans déclencher la surprise et une certaine ironie parmi les rangs des conseillers et des fonctionnaires parmi lesquels nous nous nous trouvions.

¹²⁰ Les groupes politiques de droite avaient par exemple voté le calendrier des transferts de compétences et leur principe lors du conseil de juin 2000.

des gamins. C'est une pratique politicienne qui n'a pas sa place si l'on veut construire une grande métropole¹²¹ ! »¹²².

La réaction de P. Mauroy est également tout à fait significative tant elle souligne le caractère inhabituel et presque incongru de cette opposition – comparée à un spectacle – et rappelle son auteur à sa position de partenaire du consensus, l'y assignant par la même occasion :

« Ce soir, je me suis mis un peu à douter de moi et de vous. *Je me suis demandé si nous étions au spectacle.* Nous avons voulu faire de la CU, qui était un grand bazar, un outil de développement. Nous avons fait ce travail ensemble. Je n'ai jamais entendu un groupe dire "C'est moi qui ai réussi la transformation de la CU". Chaque fois que nous avons des problèmes, nous avons trouvé des solutions sortant de la routine, même si nous avons eu des problèmes avec la chambre régionale des comptes : les enveloppes pour la voirie des communes et des centres, même si nous ne pouvions pas, nous avons anticipé la solidarité. [...]. Parfois, j'avais l'impression que dans votre intervention vous disiez "Arrière toute". Surtout ne faites pas ça, *vous ne seriez plus vous-mêmes.* Personne n'a de craintes à avoir. Je ne veux pas polémiquer, mais je ne vous ai jamais entendu parler comme ça ! [...] "Féodalités ?" [Terme employé par M.-P. Daubresse dans son intervention]... *Les grands vassaux Monsieur Decocq, Monsieur Daubresse, c'est vous, c'est nous !* Vous êtes allés un peu trop loin ce soir. [...] *Si les batailles seront longues, un jour il faudra se retrouver pour faire marcher cette communauté.* Si vous pensez que la population va vous entendre... Elle a pris l'habitude du développement. Il n'y aura pas de repentance de notre côté. Nous dirons que nous sommes fiers de ce que nous avons fait ! »¹²³.

Il y a donc une temporalité du surgissement des clivages en CU, qui semble largement dépendante des enjeux électoraux externes. Les conseillers eux-mêmes intègrent d'ailleurs ce calendrier dans l'interprétation des coups politiques de leurs partenaires. Le président du groupe socialiste B. Roman, lors d'une réunion de son groupe, explique ainsi les prises de positions des élus de droite et du GADEC sur l'application de la Dotation de solidarité communautaire (DSC) fin 2001 par l'imminence des élections législatives notamment :

B. Roman : « Certaines difficultés sont à prévoir pour la suite. Le climat actuel est un peu difficile. Les élections présidentielles et législatives arrivent et *les clivages vont se marquer. On risque d'aborder les questions avec des arrières-pensées.* Nous aurons à gérer aussi l'après sénatoriale. On pourrait se réjouir de l'échec du GADEC mais la présence de Ségard sur la liste [UMP] Daubresse/Lecerf l'a marqué à droite. Astier [vice-président du plan de déplacement urbaine, membre du GADEC] était sur une autre liste [soutenue par l'UDF]. Tout ça traduit une certaine division du GADEC qui va crispier les positions des uns et des autres. Il va falloir avoir une certaine souplesse. *On sait dans cette CU que ce ne sont pas les coups de mentons qui font avancer les choses.* Il y a certains moments où tout est rose, mais là on peut s'attendre à certaines crispations »¹²⁴.

Cet extrait illustre le fait que le consensus ne signifie pas la disparition de grilles de lecture et de calculs¹²⁵ de type partisans, notamment exprimés au sein des réunions de groupes politique¹²⁶. Signe de l'institutionnalisation de la sanctuarisation du jeu politique intercommunal cependant, ces moments d'expression des clivages semblent retomber une fois le contexte de tension électoral passé, et laisser peu de traces dans la régulation politique de l'institution. Ce fut notamment saisissant en 1993, la défaite électorale aux élections législatives sans précédent des candidats socialistes¹²⁷ n'ayant aucune conséquence notable sur le fonctionnement de la CU, si ce n'est le réinvestissement dans cette arène de certains vaincus et, probablement, la candidature de M.-P. Daubresse contre P. Mauroy en 1995.

L'intervention de P. Mauroy lors de la réunion du bureau du 12 octobre 2001, à quelques mois des élections présidentielle et surtout législatives, est tout à fait significative de cette représentation de

¹²¹ Le contraste entre la position de ce maire communiste, reprenant à son compte l'argument de la métropolisation, et celle – critique – de son parti en 1989 est saisissant.

¹²² Compte-rendu du conseil du 20 novembre 2000.

¹²³ *Ibidem.*

¹²⁴ Réunion du groupe socialiste du 1 octobre 2001. Relevé d'observation.

¹²⁵ Au sens non stratéguiste où Michel Dobry (1986) emploie ce terme.

¹²⁶ Voir *infra*.

¹²⁷ Le nombre de députés socialistes dans l'agglomération lilloise passe de 11 sur 14 à 3 sur 14.

ces périodes d'expression des clivages comme des zones de turbulence à traverser¹²⁸, avant un « retour au calme » annoncé :

« Avant d'aborder mes communications proprement dites, je voudrais vous dire que je suis obligé de constater un certain nombre de prises de positions. Ecoutez, dans ce domaine, les choses sont relativement simples. Au niveau politique, chacun est maître de son destin, de ses positions et de ses conceptions. Il en a, il en change. Que voulez-vous ? Cela fait partie du jeu démocratique qui appartient à chacune et à chacun. Les élections sont faites pour qu'on s'exprime devant les citoyens. *En 2002 nous allons aborder une année difficile et je crois qu'il est de beaucoup préférable de parler le moins possible de l'aspect purement politique et de l'engagement des uns et des autres pour éviter tout problème au sein de nos instances.* Je serai toujours là à donner des coups de sifflet pour qu'on puisse travailler efficacement, tranquillement et sans problème. Pour le reste, c'est notre engagement, nous avons à servir notre métropole et je crois que nous le faisons avec succès ; je le vois tous les jours. C'est un engagement que nous avons les uns avec les autres et il nous faut rester dans son cadre. Je voudrais qu'on s'en tienne là, qu'on aille le plus près possible des élections présidentielles et législatives, *sans apporter de perturbation.* Puis *quand on arrivera dans la zone sensible, je m'efforcerai de tenir moins de réunions pour que chacun puisse rester libre de participer aux débats qui sont des débats nationaux, et qu'on opère un retour au calme après les élections* ».

3. La fusion entre les communes de Lille et de Lomme et le spectre du « Grand-Lille »

Outre ces périodes de clivages cycliques et prévisibles, certains événements plus inattendus viennent parfois perturber le cours de la régulation politique consensuelle. L'accroc le plus significatif dans le consensus depuis 1989, parce que le plus durable et le plus exposé médiatiquement, fut sans aucun doute celui provoqué par l'annonce de la fusion entre Lille et Lomme au début de l'année 1999. Lors de la cérémonie des vœux de la commune en janvier 1999, le maire socialiste de cette commune de 28000 habitants limitrophe de Lille, Yves Durand, annonce qu'il engage un processus d'association de sa commune avec sa voisine¹²⁹. A peine cette annonce est-elle faite que le maire de Roubaix, René Vandierendonck, alors en train de se reclasser politiquement à gauche¹³⁰, saisit la brèche ouverte pour suggérer la fusion de sa commune avec Lille et plus largement la constitution d'une seule grande ville à la place de la CU¹³¹. Cette annonce spectaculaire entraîne une série de réactions hostiles parmi les élus de l'agglomération. Si l'on en croit un « sondage » réalisé par *La Voix du Nord* du 19 avril 1999 auprès des 85 maires de la CU, 54 sur les 61 qui ont répondu se prononcent contre la fusion de communes, contre 7 seulement qui s'y disent favorables¹³². Si l'hostilité est donc partagée à gauche comme à droite, ce sont pourtant les élus de droite qui se saisissent de cette question pour la politiser jusque dans l'enceinte intercommunale. Ce débat survient dans un contexte où l'Assemblée nationale examine le projet de loi Chevènement sur l'intercommunalité, et alors que l'hypothèse d'une élection

¹²⁸ On notera une nouvelle fois combien la politisation des enjeux est vécue par le président de la CU sur le mode de l'extériorité.

¹²⁹ Il serait trop long de revenir ici sur les nombreuses raisons de cette décision parmi lesquelles l'anticipation de l'élection municipale lilloise de 2001 occupe une place centrale. L'intégration de la commune de Lomme, encore largement ouvrière et où le parti socialiste arrive largement en tête aux élections locales depuis l'après-guerre, semble en effet en mesure d'apporter un réservoir de voix à Martine Aubry, candidate désignée pour succéder à P. Mauroy. Elle paraît en mesure de compenser l'évolution sociologique et électorale de la ville-centre, réduisant à chaque élection l'avance du candidat socialiste par rapport à son adversaire de droite. De façon paradoxale d'ailleurs, cette projection électorale probable des socialistes sera démentie par les résultats, M. Aubry réalisant finalement un score plus faible à Lomme en 2001 que dans l'ensemble de la ville de Lille. Cette fusion fut présentée comme un moyen pour la ville centre de franchir le seuil symbolique des 200 000 habitants, permettant également d'accéder à de nouvelles dotations budgétaires de l'État. Rappelons enfin que les projets d'absorption par la ville de Lille de certaines de ses voisines est récurrent depuis le début des années 1970, avec des succès divers (fusion aboutie avec la commune de Hellemmes, échec de la proposition à la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq à la fin des années 1970).

¹³⁰ Nous renvoyons ici à notre sous-section consacrée à la position de Roubaix dans la CU.

¹³¹ *Nord Eclair* du 14 janvier 1999, CU, « Et si on ne faisait qu'une très grande ville ? » : « Pavé dans la mare du maire de Roubaix. Dans la logique du projet de loi Chevènement qui compte étendre les compétences des CU, le maire de Roubaix appelle les 87 communes de LMCU à se regrouper au sein d'une "très grande ville". Ce mercredi matin, René Vandierendonck a tout simplement appelé de ses vœux la création d'une seule et unique très grande ville. Laquelle pourrait selon lui se constituer autour d'un axe fort Lille-Lomme-Roubaix-Villeneuve d'Ascq, Watrelos mais ne laisser aucune commune de la métropole sur le bord du chemin. Le maire de Roubaix appelle tous les maires de la Métropole participer à un "synode" pour faire avancer le dit projet ».

¹³² Dont les maires de Lomme, de Lille, de Roubaix, mais également deux élus du GADEC dont le maire de Comines et président du GADEC H. Ségard, qui reviendra ensuite sur cette position.

des conseillers communautaires au suffrage universel direct par scrutin de liste en 2007 est soutenue par certains parlementaires membres de la CU¹³³.

La fusion entre Lille et Lomme et les déclarations du maire de Roubaix sont interprétées par les élus de droite comme le signe avant-coureur soit d'un processus de fusion plus large autour de la ville-centre, soit d'une intégration intercommunale plus poussée, à travers la création d'une circonscription électorale unique en 2007. C'est donc en quelque sorte l'avenir du fonctionnement confédéral et collégial de la CU qui leur semble potentiellement menacé.

Contre cette perspective, les maires de droite commencent par annoncer l'organisation de référendums locaux dans leur commune, parallèlement au scrutin européen de juin, dans lequel ils demanderont aux électeurs de se prononcer sur la perspective de la fusion¹³⁴. Dans la foulée, les élus du RPR et de l'UDF adoptent la « politique de la chaise vide » au conseil de communauté. Ils profitent ainsi de la séance consacrée au budget du 6 février 1999 pour demander une suspension de séance à l'issue de laquelle ils ne reviennent pas siéger, laissant la gauche et le GADEC adopter le budget à l'unanimité. A l'issue de cette réunion, ils organisent une conférence de presse où c'est bien la remise en cause des règles du jeu consensuelles qui est reprochée à P. Mauroy. Le compte-rendu de presse de *La Voix du Nord* du 6 février 1999, intitulé « La droite fait la grève du consensus » permet de s'en convaincre :

« Tandis que les débats reprennent dans la salle du conseil, G. Vignoble [Maire UDF de Wasquehal et vice-président], M.-P. Daubresse [Maire UDF de Lambersart et vice-président], J.-R. Lecerc [maire RPR de Marcq-en-Baroeul et vice-président], C. Decocq [Conseiller municipal RPR à Lille et président du groupe à la CU] et leurs amis donnent une conférence de presse improvisée. Le ton est dur, cassant même envers P. Mauroy que Decocq accuse de «tenir un double langage», selon qu'il s'exprime en mairie de Lille ou en CUDL. « Nous avons assisté ce soir à un exercice de démocratie confisquée » poursuit M.-P. Daubresse : « P. Mauroy a fait le débat tout seul ». [...] Face à ce coup de canif dans le PACS qui les unit depuis 95, le groupe RPR/UDF lance un ultimatum au président de la CU : « S'il est pour l'intercommunalité qu'il retire ou diffère la fusion Lille/Lomme à 2001. S'il est pour la fusion, nous demandons qu'un référendum soit organisé dans les 86 communes de la CUDL pour que les populations donnent leur avis ». « Nous avons fait de la CU un sanctuaire politique, une démarche que n'ont pas toujours compris nos électeurs » affirme Decocq, « Mais aujourd'hui face à de tels procédés nous avons le droit de rompre le consensus puisque c'est nous qui l'avons créé ».

C'est bien le coup tactique de la fusion – dans la perspective des élections municipales de 2001¹³⁵ – et plus largement la menace d'une reconfiguration du jeu politique au niveau de l'agglomération que les leaders de droite reprochent à P. Mauroy, accusé d'adopter des positions contradictoires en tant que maire de Lille et président de la CU. La « rupture du consensus » évoquée par le président du groupe RPR dans l'extrait cité sera pourtant de courte durée. Elle durera deux séances du conseil, les conseillers de droite faisant leur retour le 25 juin 1999, après les élections européennes. Comme souvent en CU, la période post-électorale est propice aux réconciliations, comme en témoigne cet extrait du compte-rendu de presse de la séance¹³⁶ :

« **P. Mauroy** : « Les élections sont terminées, il faut maintenant continuer notre travail dans la cohésion ». Le président s'est même voulu rassurant, en expliquant que pour l'instant, la notion de fusion « ne concerne que deux communes, Lille et Lomme ». [...] M.-P. Daubresse : « Nous avons une conception démocratique de la vie des communes. 88% des électeurs ne sont pas favorables à une fusion. Il y a une forte volonté de respect

¹³³ Notamment par le député socialiste B. Roman, président de la commission des lois de l'Assemblée qui se fait le chantre d'un changement du mode d'élection des conseillers. Il dépose un amendement à la loi Chevènement en ce sens le 27 janvier 2001 (*La Voix du Nord* du 28/01), qui sera ensuite repoussé par le Sénat et non maintenu par l'assemblée, ce qui dénote le peu d'empressement de la majorité des parlementaires de gauche plurielle à modifier le mode de scrutin des agglomérations.

¹³⁴ *Nord-Eclair*, 26 janvier 1999 : « Fusion de communes, cinq villes de la métropole envisagent un référendum ».

¹³⁵ Dans *La Voix du Nord* du 8 février 1999, M.-P. Daubresse reproche ainsi à P. Mauroy son « dédoublement de personnalité » : M.-P. Daubresse : « P. Mauroy ne peut pas affirmer en tant que président de la CUDL qu'il souhaite voir la communauté étendre ses compétences et, en tant que maire de Lille, qu'il souhaite absorber Lomme ». « On ne peut pas décider de voter un budget alors que des choses importantes se décident à l'Assemblée nationale. Il faut d'abord savoir où l'on va. Ce n'est pas nous qui avons médiatisé la fusion Lille-Lomme et différents amendements à la loi Chevènement. On assiste à la confiscation de la démocratie et à un dédoublement de la personnalité de P. Mauroy. Le président de la CUDL regarde passer le maire de Lille ».

¹³⁶ *La Voix du Nord* du 26 juin 1999 : « Communauté urbaine, dernier conseil avant les vacances. Après le temps des estrades ».

de l'identité communale. Aujourd'hui c'est donc la clarification. Nous sommes dans un débat plus serein". Et de revenir sur la grève du consensus depuis l'avant dernier conseil de communauté : "Le consensus n'est pas une institution mais une méthode de gestion. Nous avons quand même continué à travailler : aujourd'hui je propose 130 délibérations. Nous ne voulons simplement pas qu'on nous impose les choses de manière autoritaire". Yves Durand, s'est félicité de la nature des échanges entre élus : "Après le temps des estrades, le temps des débats est revenu" [...]

Les apaisements donnés par P. Mauroy au sujet de la perspective de la fusion et de la représentation de l'ensemble des communes au conseil¹³⁷, mais également l'affaiblissement des prescriptions partisanes externes liées au contexte électoral, favorisent un retour à un régime de croisière du consensus. Même lors de l'élection du président le 1^{er} avril 2000 – rendue nécessaire par l'augmentation du nombre de conseillers résultant de l'application de la loi Chevènement et de la fusion justement – les conseillers de droite soutiennent unanimement la candidature de P. Mauroy, le vice-président Daubresse invoquant même « la nécessité de ne pas casser la dynamique qui est la nôtre depuis 1995 »¹³⁸.

4. La résurgence d'un clivage droite/gauche sous la pression des élus des grandes villes : le débat sur la fiscalité dans le budget de 2004

Dans les cas étudiés précédemment, les formations minoritaires de droite étaient à l'origine du clivage éphémère de l'assemblée. Dans l'exemple que nous allons développer maintenant, ce sont des élus de gauche qui jouèrent le rôle de catalyseur, même si leur position municipale fut au moins autant déterminante que leur appartenance partisane.

Si depuis 1989 le budget est presque toujours adopté sans encombres¹³⁹ – traduction directe du pacte de coalition entre les principales formations partisanes –, la question du niveau de fiscalité fait presque systématiquement l'objet d'interventions des élus de droite, ratant rarement cette occasion de rappeler leur attachement à une stabilité des taux d'imposition¹⁴⁰. Le transfert de la taxe professionnelle à la CU à partir de 2002 n'a rien changé à cette tendance, bien au contraire, puisqu'elle a permis à ces élus de se poser en même temps en défenseurs de l'entreprise.

En 2002 (budget 2003) comme en 2003 (budget 2004), la question du taux de la taxe professionnelle d'agglomération va être au cœur du débat budgétaire, avec des dénouements cependant très différents entre les deux années. En 2002, c'est la logique du maintien du consensus avec les formations partisanes de droite qui prévaut. P. Mauroy choisit en effet de ne pas augmenter le taux de TP, malgré les appels en ce sens de nombreux élus de gauche réclamant une hausse indexée sur celle appliquée à la fiscalité sur les ménages dans les communes, afin de financer la prise en charge des nouvelles compétences communautaires notamment. Ainsi, la pause fiscale est adoptée par le parti socialiste (faisant jouer la discipline de groupe), soutenu par la droite et le GADEC, le PCF votant contre et les Verts s'abstenant¹⁴¹. Le président du groupe communiste en CU relate en entretien la construction de cet accord, où l'objectif du maintien du consensus prévalut sur la proximité partisane :

« [...] Il y a encore 15 jours, trois semaines, il y avait encore une majorité au sein de ce conseil pour augmenter la taxe professionnelle, dans la mesure où nous étions pour, le groupe PS était pour, les Verts étaient pour et les élus APM également.

– *Alors que s'est-il passé ?*

– Ce qui s'est passé, c'est que la volonté de P. Mauroy est toujours de sauvegarder le consensus, d'aller au maximum du maximum sur des votes unanimes, notamment autour du budget, qui est quand même le signe

¹³⁷ Dès le conseil du 6 février 1999, P. Mauroy annonce qu'il s'opposera à l'amendement de B. Roman au Sénat, façon de rassurer les élus de droite mais surtout du GADEC, qui seraient les premières victimes d'un changement du mode d'élection en ce sens.

¹³⁸ *La Voix du Nord*, 1er avril 2000.

¹³⁹ Exceptions à cette unanimité qui prévaut depuis 1989, le vote contre du groupe GADEC en 1995 (budget 1996) sur lequel nous reviendrons, et l'abstention des groupes de droite en 1999 et 2000. Ces oppositions ou ces abstentions n'ont jamais menacé son approbation, dans la mesure où ils prennent place dans un contexte de faible incertitude sur l'existence d'une majorité favorable au budget.

¹⁴⁰ Si le « social » fait figure d'« emblème partisan » au parti socialiste (Poirmeur 1990), la stabilité fiscale semble occuper une place centrale dans la rhétorique et dans l'identité partisane des élus de droite en CU.

¹⁴¹ Voir article de *La Voix du Nord* du 20 décembre 2002 : « le budget du grand frisson ».

fort d'une politique. C'est quand même le reflet de la mise en œuvre des politiques qu'on veut mener sur un territoire. Et donc, ce qui s'est passé, c'est que le président n'a pas voulu aller au clash. Parce que par exemple, H. Ségard nous avait dit dans une réunion des présidents de groupe qu'il était prêt à démissionner... – *N'a-t-il pas voulu éviter la perspective d'un rapprochement sur cette question là entre Ségard et l'UMP ?* – Oui mais... L'UPM on sait. Le gros problème dans cette CU, c'est le GADEC. Parce que là, ce n'est pas clair. Dans le GADEC, il y a des maires qui sont plus de gauche que de droite... la majorité, ce sont des maires de droite, mais... Il a surtout voulu éviter le clash. P. Mauroy, il arrête à la fin de ce mandat, et il veut le terminer tranquillement. Qu'après, on dise que la CU après Notebart a également eu un très grand président, comme la mairie de Lille avait eu un très grand maire... C'est un peu son objectif. Donc il ne veut pas de clash, il veut toujours les choses en douceur, simplement, ça l'amène à faire des concessions à la droite. Il a reçu Daubresse, il a reçu Ségard. Nous, ni moi, ni Quiquet [président du groupe des Verts], ni Elgeest [président du groupe APM], n'avons été reçus une seule fois par lui ».

En 2003, le débat sur la fiscalité des entreprises précédant le budget paraît en tout point comparable à celui de l'année précédente. Pourtant, ce sont cette fois-ci les maires des grandes villes socialistes qui vont pousser le président de la CU à assumer le risque de la bipolarisation et à défendre une augmentation de la taxe professionnelle. Ces élus, confrontés à des dépenses croissantes, font face à des difficultés budgétaires qui les poussent à s'imposer. Ce sont des maires socialistes dont certains aux abois qui ont semble-t-il forcé la main à P. Mauroy pour augmenter le taux de TP, comme le raconte avec précision le maire de Villeneuve d'Ascq en entretien :

« [...] Aujourd'hui on se voit entre directeurs généraux, entre maires, entre vice-présidents, et ça tourne autour de la même chose : nous sommes foutus ! Nous sommes foutus ! Moi quand je regarde mes dépenses et mes recettes au fil de l'eau, ça fait 4 millions d'euros de différence. 4 millions ça représente 19 points de fiscalité des ménages ! Il y a encore trois ans, cela aurait représenté 6 ou 7 points. 6 ou 7 points c'est lourd mais c'est jouable. Aujourd'hui, tout porte sur les ménages et les ménages ça ne rapporte plus rien. Nous sommes aux abois. Alors Lille s'en sort aujourd'hui de manière très artificielle parce qu'il est dans une phase où il a une diminution de ses remboursements d'emprunts ; mais un jour ça va remonter. Roubaix, l'année dernière a fait un tripatouillage fiscal que personne n'a vu, c'est-à-dire qu'il a fiscalisé sa piscine. Moi cette année, j'ai fait un tripatouillage fiscal en modifiant mes taux d'abattement... Ce sont mes expédients, nous vivons d'expédients ! Voilà, et je suis en train d'écrire la lettre de cadrage où je mets en place un plan de serrage de ceinture comme on ne l'a jamais vécu. Et ça, c'est la TPA. C'est clairement, directement, la TPA ! – *Qu'est ce qui peut expliquer que l'application de la TPA communautaire, la façon dont elle a été gérée, ait abouti à cela ?*

– Parce que tout ce qui est dépenses des grandes communes est minoritaire politiquement. Le fait que la CU soit dirigée par les petites communes fait qu'on ne peut pas faire valoir... Moi quand je vais le samedi soir au centre de Lille, je vois bien que le centre de Lille, il faut le nettoyer... il y a des charges...

– ...de centralité ?

– Dès qu'on prononce le mot "charges de centralité" ! Or, c'est vrai. Moi j'ai des charges de centralité différentes qui viennent à moi. J'ai mille élèves qui viennent des villes voisines dans les écoles de Villeneuve d'Ascq. Chaque élève me coûte à peu près 700 euros. J'ai 900 000 euros de dépenses indues. Tant que j'avais la taxe professionnelle, c'était : "Ce sont les gens qui travaillent à Villeneuve d'Ascq qui contribuent à la richesse de la ville et tout, et tout". Aujourd'hui, je vais les mettre dehors. Ou alors, la CU assume ces charges de transfert. Donc moi, nous sommes pour l'instant plutôt désabusés. Le projet communautaire va se créer, la métropole, elle va se faire, mais je ne sais pas comment nos villes vont passer le cap. Et je ne suis pas certain que nous n'ayons pas une chute politique forte en 2007, parce qu'on est aux abois. Etre aux abois ça veut dire : ou bien perdre les élections, ou perdre notre autonomie. Encore que la fusion avec Lille n'apporterait rien parce qu'on voit que Lille est potentiellement aux abois.

– *Comment les maires des grandes villes, dont l'essentiel sont socialistes, comment arrivez-vous ou pas à vous organiser politiquement pour faire remonter...*

– C'est ça la difficulté. Parce qu'"on est solidaire, on est solidaire"... Mais enfin on voit bien que la charge essentielle de la droite, c'est M. Aubry et que cette solidarité elle ne peut pas trouver grâce à leurs yeux. Et puis le président qui est à la recherche constante de sa majorité, par exemple l'année dernière, il nous a laissé tomber sur la taxe professionnelle. Il nous a laissé tomber ! Franchement, je ne peux pas lui en vouloir. Il est à la recherche constante d'une majorité. *Mais cette majorité, ce consensus, aujourd'hui, d'une certaine manière il joue contre nous* »¹⁴².

La proximité des élections régionales et départementales contribua probablement également à rendre les groupes politiques de droite et du GADEC plus inflexibles.

Ainsi, pour la première fois du mandat, les groupes s'opposent sur un enjeu qui semble épouser le clivage droite/gauche. L'augmentation du taux est adoptée à une courte majorité¹⁴³. Cette

¹⁴² Entretien n°37bis.

¹⁴³ Voir *supra* sur la formation/objectivation de cette majorité jusqu'alors insoupçonnée.

bipolarisation inédite s'explique à la fois par le caractère emblématique de l'enjeu de la fiscalité pour les élus de droite et par la pression des maires des grandes villes pour desserrer l'étau des politiques communautaires sur leur sol. Pour le dire autrement, c'est parce que l'intérêt territorial et l'appartenance partisane des élus des grandes villes coïncident que la bipolarisation se produit.

5. Martine Aubry, exutoire partisan de la droite dans le cadre contraignant du régime de consensus

Le dernier exemple de remise en cause du sanctuaire politique communautaire et de ses mœurs courtoises que nous voudrions présenter ici est un peu différent des précédents, dans la mesure où il concerne une élue – en l'occurrence M. Aubry, ancienne ministre socialiste du gouvernement Jospin et maire de Lille depuis 2001. Celle-ci concentre une très grande partie des critiques des élus de droite et du GADEC en CU, comme le confirme le directeur général des services en entretien :

« P. Mauroy commence à comprendre qu'il y a une fixation du GADEC et de la droite contre Martine Aubry et la ville de Lille plus que contre la CU [...] »¹⁴⁴.

Le groupe UMP s'abstient par exemple sur la délibération d'orientation de la politique économique qu'elle présente le 1^{er} mars 2002, plus en raison de l'identité de la vice-présidente qui le porte que du contenu de la délibération si l'on en croit les propos d'un conseiller du groupe UMP rencontré :

« Sur la délibération sur la politique économique, certains [au sein du groupe] disaient "Il faut voter pour", d'autres "On ne va pas leur servir la soupe dans le contexte national actuel", même s'ils n'avaient pas toujours lu la délibération. Ils disaient : "On ne va pas se mettre d'accord avec M. Aubry. Notre accord est avec P. Mauroy, c'est tout " »¹⁴⁵.

M.-P. Daubresse, premier vice-président et membre de l'UMP, lui reproche son « comportement » et de ne pas « respecter les règles du jeu » :

« [...] Par contre, s'il n'y a pas de difficulté pour moi à être premier vice-président de P. Mauroy, il y en aurait une évidente à être premier vice-président de M. Aubry.

– *J'allais y venir. Quand on regarde aujourd'hui la CU, on a l'impression que les clivages se font plus autour de M. Aubry. On a vu cela lors du dernier conseil. Comment expliquez vous cette sorte d'entorse à la logique consensuelle ?*

– Parce que c'est elle qui fait l'entorse. C'est lié à son comportement.

– *Elle ne joue pas le jeu ?*

– Non, et elle le dit en privé. Et elle le dit en privé devant plusieurs personnes donc ça devient public, qu'elle estime que le consensus est une mauvaise solution et qu'il faut rompre ce consensus. Donc c'est un problème de comportement. Alors au bout d'un certain temps vous ne pouvez pas rester inerte. A partir du moment où vous avez bâti un consensus sur des règles du jeu qui sont parfaitement respectées par le président et le premier vice-président et qu'elles ne sont pas respectées par Madame Aubry, à partir du moment où elle commence à cogner comme un bûcheron contre les élus qui soutiennent le gouvernement, à un moment vous êtes obligé de répondre »¹⁴⁶.

Comme l'a montré Rémi Lefebvre (2004), certains éléments de l'habitus de M. Aubry, incorporés tout au long de sa trajectoire sociale et politique, semblent en effet peu favorables à l'adoption par celle-ci d'une posture consensuelle rentable en CU. Ce décalage se manifeste par des entorses répétées de sa part à certaines normes de comportement implicites, comme le fait de critiquer publiquement au conseil les positions adoptées sur le plan national par d'autres vice-présidents ou encore de sortir du cadre courtois des interactions communautaires. Lors d'une séance du conseil du 7 février 1997, elle use ainsi de l'ironie pour disqualifier C. Decocq – qui vient de réagir sur l'intervention économique de la CU – adoptant ainsi un ton très inhabituel dans les échanges entre deux vice-présidents :

« [...] Vous ne siégez pas à la commission économique et j'ai cru comprendre que vous n'étiez pas informé des travaux que nous y faisons actuellement qui visent dans chaque bassin d'emploi, à partir d'une analyse des forces et des faiblesses, à réfléchir aux vocations de chaque zone »¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Entretien n°71.

¹⁴⁵ Entretien n°14.

¹⁴⁶ Entretien n°37.

¹⁴⁷ Extrait du compte-rendu du conseil.

Ses rapports autoritaires avec les fonctionnaires communautaires et certaines de ses décisions¹⁴⁸ n'ont pas contribué à la légitimer auprès de l'administration et témoignent également du difficile ajustement de ses propriétés à l'institution.

Pour autant, sa construction comme « anti-thèse de P. Mauroy » et « adversaire¹⁴⁹ » privilégié de la droite repose sur d'autres éléments, qui ont plus à voir avec sa position dans la configuration politique locale qu'avec ses propriétés personnelles ou son attitude communautaire¹⁵⁰. En tant que maire de Lille, elle dirige en effet l'institution la plus convoitée dans l'agglomération, sur laquelle certains leaders de la droite comme M.-P. Daubresse n'ont pas caché leurs prétentions. Elle apparaît également comme la candidate probable de la gauche à la présidence de la CU en cas de réélection à la mairie de Lille. Le directeur de cabinet de P. Mauroy insiste sur cette différence de position qui explique largement l'attitude différenciée des élus de droite à son égard :

« Chacun sait que P. Mauroy ne briguera pas un nouveau mandat. La droite a donc moins de complexes par rapport à M. Aubry que par rapport à P. Mauroy »¹⁵¹.

Enfin, tout se passe comme si dans le cadre d'une cogestion de l'institution où ils forment une coalition permanente avec la gauche, les élus de droite trouvaient dans cet adversaire une sorte d'exutoire, leur permettant de réactiver périodiquement une identité partisane mise à mal dans le consensus, sans pour autant compromettre leur participation au jeu politique intercommunal. La construction de Martine Aubry comme antithèse de P. Mauroy permet aussi de justifier le soutien apporté à ce dernier, renforçant l'exceptionnalité qui lui est prêtée. Ces deux figures contradictoires, presque totémiques, apparaissent dès lors constitutives d'un même processus : la légitimation du régime de consensus.

Section 2. Microphysique du consensus

« – *Quelles différences y a-t-il entre le fonctionnement d'une mairie et de la CU ?*
– [...] La différence c'est que le conseil municipal est le lieu par excellence de la confrontation. A la communauté ce n'est pas ça. *C'est une machine à produire du consensus* ».

Eric Quiquet, adjoint des Verts à la ville de Lille et vice-président chargé des transports à la CU. Entretien n°20.

Dans la précédente section, nous avons essayé de montrer que le régime de consensus était redevable d'une analyse réaliste en terme d'intérêts, les leaders partisans et les maires trouvant plus d'avantages que d'inconvénients à co-gérer l'institution plutôt qu'à s'y affronter. Il reste désormais à étudier plus précisément l'organisation pratique de ce régime politique. Comme l'avance l'élue écologiste citée en exergue, reprenant une formule plusieurs fois entendue, la CU en tant

¹⁴⁸ On pense notamment ici au recrutement après un an et demi d'attente d'un directeur pour son service du développement économique directement issu de ses réseaux ministériels et partisans, en la personne d'un haut fonctionnaire de l'INSEE – Jean-Michel Germain – qui travaillait auprès d'elle quand elle était ministre de la solidarité et de l'emploi (par ailleurs époux d'A. Hidalgo, première adjointe au maire de Paris). Faiblement inséré dans l'institution et dans le tissu économique local, celui-ci quittera son poste pour devenir directeur de cabinet de M. Aubry en mairie de Lille après moins de deux ans à son poste.

¹⁴⁹ M.-P. Daubresse, 1^{er} vice-président de la CU et leader de l'UMP déclare ainsi dans une interview au journal *Nord Eclair* du 23 novembre 2002 : « Mon adversaire c'est Martine Aubry pas P. Mauroy ». C. Decocq tient des propos presque similaires en entretien : « Notre adversaire n'est pas Mauroy, c'est Martine Aubry. L'accord que nous avons à la CU est un accord *intuitu personae*, qui a été passé avec Mauroy. Si Mauroy, ce qu'à Dieu ne plaise, venait à disparaître demain matin, cet accord serait remis en cause ». Entretien n°34.

¹⁵⁰ Les entorses dont nous avons parlé ne l'empêchent d'ailleurs pas de donner des gages de conformité à la démarche collégiale d'élaboration des décisions, comme nous l'avons vu au sujet de la mise en place de la politique économique. Lors d'une réunion de la commission qu'elle préside du 20 février 2002, elle déclare ainsi à l'issue des échanges : « On réintègre les remarques et les amendements du GADEC, on regarde les amendements de l'UPM. J'espère qu'on arrivera au texte le plus consensuel possible ». Relevé d'observation.

¹⁵¹ Entretien n°86.

qu'organisation s'apparente à une « machine à produire du consensus ». L'ensemble de ses rouages semble en effet participer à l'objectif général de construction des compromis et de réduction des conflits.

Nous reviendrons dans un premier temps sur l'ensemble des dispositifs et processus organisationnels qui concourent à la fabrication des compromis, ainsi qu'à l'évitement de la publicisation et de la politisation partisane des conflits (A).

Dans un second temps, nous montrerons à l'aide de nos entretiens et des résultats de notre questionnaire que ce régime politique, s'il est majoritairement soutenu par les conseillers communautaires, l'est cependant à des degrés divers selon la position occupée dans l'institution et le niveau de socialisation à ses règles notamment (B).

A. Un « tamis » décisionnel

C'est le vice-président socialiste chargé du budget et maire de Watrelos Dominique Baert, qui employa cette image du tamis pour décrire en entretien le rôle de filtres successifs des différentes instances dans lesquelles chemine un projet de délibération avant d'arriver au conseil :

« – Alors, justement comment ça se passe, comment se fait cette “alchimie du consensus” dont vous m'avez parlé ?

– D'abord par la réunion, par la discussion. Mauroy réunit beaucoup. Il a ensuite des vice-présidents qui sont à la tête des directions et des projets, et qui sont de colorations différentes. Il y a le bureau de la communauté, un conseil exécutif qui est multicolore. Et tous les groupes y sont représentés. Les délibérations qui passent en conseil, sont déjà passées en bureau. Et avant qu'elles n'arrivent au bureau, elles font l'objet de concertation entre les présidents des groupes politiques, avec les différentes sensibilités. Tout ça est expliqué, précisé. A chaque fois, les techniciens précisent. Donc, il y a un important travail de digestion, de préparation, de maturation, puis de digestion avant qu'elle n'arrive au conseil. C'est le meilleur moyen pour que... Je ne dis pas qu'elle devient de la bouillie en fin de parcours, ce serait... mais bon, ça a été bien mâché, remâché. Il y a un certain nombre de tamis, et quand il y a un gros caillot qui fâche, il est retiré, reconsidéré, s'il faut qu'il soit éclaté, il l'est »¹⁵².

Si cette organisation politique de la décision n'exclut pas certains « ratés », elle fait preuve néanmoins d'une efficacité certaine dans la gestion et la digestion des conflits et dans la production des compromis.

Le circuit des délibérations et le travail de désamorçage des oppositions à travers le récit d'un ancien secrétaire général

« La délibération est élaborée entre un vice-président et les services concernés. Ensuite, elle est envoyée obligatoirement au secrétaire général. On en parle en réunion dite de “coordination restreinte” qui réunit les secrétaires généraux adjoints et le secrétaire général. *On voit par expérience ce qui peut attirer les réactions d'un élu, de la presse, des forces économiques, etc.* A ce moment là, on l'envoie au directeur de cabinet. En principe, on sait que c'est sensibilisé à partir de ce moment. Ça ne va pas aller plus loin jusqu'au matin du premier bureau. La délibération frappée par le secrétaire général est envoyée à tous les membres du bureau. A partir de 8h, le président, le secrétaire général, le directeur de cabinet et les secrétaires généraux concernés se réunissent. On se retrouve à trois ou quatre dans le bureau du Président et *on analyse les délibérations potentiellement contentieuses.* Le président les a vues la veille avec son directeur de cabinet. C'est le secrétaire général qui présente. Toutes les questions sont posées par le président. On décide en fonction d'avoir une attitude sur cette délibération si la discussion en bureau vient dessus. Chaque vice-président présente ses délibérations à ses collègues. Le président a le droit de retirer une délibération. Dès qu'il sent que ça peut poser problème, il dit : “On l'examinera de nouveau lors du deuxième bureau”. Entre les deux bureaux, tous les groupes politiques se réunissent et travaillent sur les commissions. Pour la réunion du deuxième bureau, le président essaie de se tenir informé des positions des groupes et décide selon l'importance des problèmes, soit de retirer la délibération, soit de la modifier, soit de maintenir. La deuxième réunion du bureau est suivie d'un repas et d'une commission de travail entre élus et fonctionnaires pour voir ce qui peut être transformé. Tous les élus ont connaissance des changements avant le conseil. Il y a ensuite tout un travail de substitution et de dépôt des nouvelles versions sur table »¹⁵³.

Le déroulement, le plus souvent sans accroc, du conseil en témoigne.

¹⁵² Entretien n°27.

¹⁵³ Entretien n°88.

1. Un conseil sans débats ni surprises

Si le conseil est juridiquement l'instance de décision souveraine en CU, où les projets acquièrent force de délibération, c'est pourtant celle où se décident et où se débattent à proprement parler le moins de choses. Les conseillers communautaires n'en sont d'ailleurs pas dupes, comme le montrent les résultats de notre questionnaire. Quand on leur demande de classer différents lieux de décision par ordre d'importance, seulement 3% de ceux qui ont répondu à la question classent le conseil au rang 1 ou 2. Parmi les 43 élus qui réalisent le classement jusqu'au bout (c'est-à-dire de 1 à 8 pour les huit lieux de décision proposés), 22 le classent au rang 7 ou 8¹⁵⁴. On a déjà dit combien la faible attention de nombre d'entre eux lors des séances, exprimait le peu d'intérêt qu'ils lui accordent. Un grand nombre d'élus (jusqu'à un quart environ de l'effectif total) s'éclipsent d'ailleurs avant la fin. Les dernières interventions consacrées à la présentation rapide par chaque vice-président des délibérations de leur délégation, sont quant à elles fréquemment accompagnées de manifestations d'impatience pour que le conseil se termine¹⁵⁵. Ainsi, la plus forte exposition publique du conseil¹⁵⁶, les moments de convivialité ou encore la contrainte d'une présence minimale pour percevoir leurs indemnités, semblent expliquer la présence des élus¹⁵⁷, davantage que l'intérêt qu'ils accordent aux débats ou aux enjeux de ces séances.

Il faut dire que tout est organisé en amont pour qu'il ne s'y passe rien. Les séances du conseil constituent en effet l'aboutissement d'un cycle de réunions – qui commence avec la première réunion du bureau deux semaines avant – où sont réglés l'essentiel des problèmes susceptibles de faire l'objet d'interventions et où sont définies les prises de positions des différents groupes sur les projets de délibérations mis à l'ordre du jour¹⁵⁸. Cette organisation réduit largement la probabilité de voir surgir des oppositions et des notes discordantes, dans la mesure où elle permet de traiter la grande majorité des problèmes soulevés par les élus au sujet de certaines délibérations. Un conseiller communautaire rencontré décrit ce processus :

« [...] Ce qui est extraordinaire, ce sont les réunions du conseil de CU où cinquante délibérations peuvent être adoptées d'un coup. Pourquoi ? Parce que les commissions se sont réunies avant, les délibérations ont été regroupées et validées par les vice-présidents. S'il y a un os, c'est le patron du groupe qui porte le problème auprès du président. Quand une délibération a été retirée, c'est qu'il y a un os. *Le système fait que c'est déjà souvent le consensus quand ça arrive sur nos bureaux* ».

Loin d'ouvrir des opportunités de débat ou de prises de parole, le déroulement du conseil est largement orchestré en amont, ce qui contribue à l'éloigner de l'idéaltype parlementaire auquel sa configuration d'assemblée pourrait l'apparenter¹⁵⁹. Une fois l'appel des présents terminé, le président commence par son « carnet », qui constitue l'un des nombreux rites de consensus¹⁶⁰. Il poursuit par la lecture de communications d'ordre général, qui ne donnent jamais lieu à débats ou à réactions. Cette

¹⁵⁴ Voir annexes pour une présentation plus détaillée du questionnaire et des résultats.

¹⁵⁵ Il est assez fréquent qu'une clameur de soulagement, voire des applaudissements, parcourent l'assemblée quand les vice-présidents annoncent – assez souvent – qu'ils n'ont rien à dire sur les délibérations relevant de leurs délégations.

¹⁵⁶ Des journalistes des deux quotidiens locaux sont présents aux séances du conseil et réalisent un compte-rendu d'environ une page pour l'édition du lendemain. Dans certaines occasions exceptionnelles – comme l'adoption de la taxe professionnelle d'agglomération, la télévision régionale peut être également présente. A l'appui de l'hypothèse des effets de l'exposition publique on peut rapporter à titre indicatif qu'une trentaine de conseillers seulement participaient au « conseil privé » – c'est-à-dire à huis clos – consacré à la présentation du programme de « Lille 2004, capitale européenne de la culture », le 29 juillet 01.

¹⁵⁷ Pour les 17 conseils auxquels nous avons assisté, entre 140 et 160 élus étaient présents au moment de l'appel, sur les 170 que compte le conseil.

¹⁵⁸ Selon des modalités que nous verrons ensuite.

¹⁵⁹ G. Savary (1998 : 111-112) note également la différence marquante entre le fonctionnement du conseil de la CUB et le processus de délibération démocratique dans une assemblée élue au suffrage universel direct : « Pour qui est familier des institutions démocratiques, *les délibérations des conseils de communauté ne laissent d'inspirer un sentiment de perplexité et d'ambiguïté*. Le processus délibératif communautaire se démarque en effet spectaculairement de ce que l'on observe traditionnellement dans une assemblée démocratique de premier degré, en cela que le fait majoritaire, dilué dans l'accord de gestion, ne s'y exprime qu'exceptionnellement. Au jeu classique, structurant débats et votes autour d'une opposition rituelle entre une majorité et une minorité constituées se substituent d'autres processus délibératifs, spécifiques aux structures intercommunales ».

¹⁶⁰ Voir *supra*.

séquence dure plus d'une heure. Ensuite seulement commence l'examen des délibérations proprement dites. Les plus importantes, comme le budget ou les transferts de compétences, donnent lieu à une présentation du vice-président concerné, suivie en général d'un commentaire du président d'ordre général et d'une justification de la délibération soumise au vote. Ce sont ensuite les différents présidents de groupe qui s'expriment successivement pour expliquer la position de leur groupe, en faisant lecture d'une intervention déjà écrite. Le vice-président et le président, déjà informés en bureau du contenu de ces interventions, réagissent et éventuellement répondent aux questions posées. L'échange s'arrête là puisqu'il est d'usage que les conseillers ne reprennent pas la parole après le président. La délibération est ensuite soumise au vote, qui s'effectuait jusqu'à il y a peu à main levée¹⁶¹.

Une fois les quelques délibérations phares adoptées, le président reprend les délibérations à l'ordre du jour, classées par ordre de délégation. A chaque fois, il demande au vice-président concerné s'il a des commentaires à faire ou des précisions à apporter sur les délibérations soumises au vote. Celui-ci en présente rapidement le contenu ou signale simplement – situation fréquente – qu'« il n'y a pas eu d'observations en commission ». Ces délibérations, à la différence des précédentes, sont adoptées par paquets, sans qu'un vote formel à main levée n'intervienne. Dans de rares occasions, le président d'un groupe demande la parole pour justifier l'abstention ou l'opposition de son groupe à propos d'une délibération particulière¹⁶². Ici aussi, P. Mauroy et le vice-président concerné ont été prévenus à l'avance de ces prises de position lors des réunions précédant le conseil. Elles sont d'autant mieux tolérées qu'elles ne menacent jamais le processus de ratification par le reste de l'assemblée. Hormis ces quelques interventions ponctuelles, les délibérations présentées sont considérées comme adoptées à l'unanimité.

Ainsi, tout évoque la procédure du « vote bloqué » dans ce déroulement linéaire, ne laissant presque aucune place au débat ou aux interventions réactives. La plupart des conseillers communautaires ne prennent d'ailleurs jamais la parole durant la totalité de leur mandat, en vertu du principe de représentation de la parole du groupe par son président¹⁶³. Seuls quelques maires de petites ou moyennes communes, qui n'ont pu le faire au bureau où ils ne siègent pas, interviennent parfois pour attirer l'attention sur un problème ou une revendication particulière concernant leur territoire. C'est l'occasion pour eux de prendre acte d'un engagement de l'exécutif, et, surtout de se prévaloir de cette intervention de retour dans leur commune. Un maire d'une commune de 8000 habitants évoqua en entretien sa seule intervention au conseil en trois mandats lorsque nous l'avons rencontré :

« – Je ne me permettrai jamais d'avoir une intervention de caractère politique [au conseil] en parlant au nom du GADEC... C'est quand même logique, et je n'ai sans doute pas assez d'assurance pour le faire. Je ne prendrais pas la parole au nom du groupe parce que je ne me sentirais pas à l'aise. J'avais vu un dossier sur le PRD¹⁶⁴ la veille [en lisant l'ordre du jour du conseil] et puis je me suis dit que c'était l'occasion d'en parler [du contournement routier de sa ville]. Par contre, je suis allé voir B. Haesebroeck [directeur général adjoint du service développement de la métropole à l'époque] avant, ce qui me paraissait être un minimum de politesse, pour le prévenir que je poserais la question, de telle sorte qu'il a pu donner les dossiers à Mme Aubry et M. Mauroy. Lorsque je les ai interpellés, ils avaient le papier devant les yeux. Parce que sinon, la réponse que j'aurais eu, c'était "Ah ben écoutez, ce n'était pas prévu..." ».

– *Il n'a pas essayé de vous dissuader d'intervenir en vous disant que ça pouvait se régler...*

– Non, parce que vous savez comme moi qu'il y en a de temps en temps qui prennent la parole pour dire un peu n'importe quoi. Cette fois là, le conseil s'est terminé à 20h, donc c'était un petit peu : "bon, de quoi on pourrait bien parler ?".

– *Il y avait un espace ?*

– Voilà. Si ça avait été hard, la question je ne l'aurais peut-être pas posée. J'ai demandé la parole, on me l'a donnée, et puis j'ai demandé simplement à P. Mauroy, en refaisant un peu l'historique, s'il pouvait confirmer verbalement ses engagements antérieurs. A partir de là, ils avaient des éléments pour dire... Mais ça a poussé un peu, j'imagine, ça a poussé un peu le dossier. Mais enfin bon...

¹⁶¹ Depuis peu et pour faire face à des problèmes de décompte lors de certaines votes (voir notre prologue), un système de vote électronique a été installé.

¹⁶² Ca peut être notamment le cas à propos de certaines délibérations qui engagent de manière emblématique l'identité partisane, comme nous le verrons plus loin.

¹⁶³ Ce principe connaît quelques exceptions, au sein du groupe des Verts et de l'UDF. Le faible effectif de ces groupes (10 élus) favorise une spécialisation thématique des élus et une répartition plus grande entre ces derniers des interventions au nom du groupe.

¹⁶⁴ Plan régional de développement économique qui prévoit notamment la création de zones d'activité dans la commune de ce maire.

- Et à votre avis, c'était important de le visibiliser publiquement le dossier, pour obliger à le prendre en compte ?
- Un peu, je crois bien. D'ailleurs, la réaction, d'un de mes voisins qui fait partie du groupe UPM, il m'a dit "Tiens tu vas être dans le compte rendu, t'as gagné". C'est un petit peu l'affichage des trucs ».

Un conseiller communautaire, conseiller municipal d'une grande ville, dont c'était le premier mandat insista quant à lui en entretien sur les obstacles à la prise de parole en conseil, liés selon lui à la partition jouée par P. Mauroy, dont nous avons vu précédemment qu'elle était largement configurationnelle :

- L'institution telle qu'elle est faite favorise-t-elle les prises de parole ?
- Ah non ! Alors ça, surtout pas, surtout pas ! Les trois quarts du travail de Mauroy c'est d'empêcher ça. Vous avez déjà assisté à une séance de conseil de communauté ? Bon, ça commence par un baratin, et suivant que les sujets qui vont venir sont emmerdants ou pas emmerdants... Si ce n'est pas emmerdant, le baratin va être très très bref et ça va aller à toute vitesse, s'il y a des choses emmerdantes à venir, il commence à nous baratiner sur n'importe quoi, c'est tout bêtement le coup du charmeur de serpent. Il manie sa flûte, et quand il voit que les gens en ont ras le bol, qu'ils sont mûrs pour aller vite, on y va¹⁶⁵. C'est franchement tout sauf démocratique et la volonté de favoriser la prise de parole »¹⁶⁶.

Les conseillers nouvellement élus qui se risquent à intervenir de façon impromptue lors des premiers conseils sont d'ailleurs rapidement rappelés à l'ordre. Lors de la séance du 5 juillet 2001, un élu de Villeneuve d'Ascq intervient ainsi au cours d'un débat sur les subventions attribuées aux clubs sportifs de haut niveau et fait référence à un débat au sein du groupe socialiste dans lequel il siège sur l'harmonisation entre les clubs masculins et féminins. Cette prise de parole non programmée provoque la surprise sur les visages de P. Mauroy et de B. Roman, visiblement interloqués et embarrassés de cette intervention constituant une double entorse aux usages du conseil consistant à annoncer à l'avance ses prises de parole et à ne pas faire référence aux débats partisans. P. Mauroy choisit d'ailleurs de ne pas répondre à la question du conseiller et propose aux élus de passer directement au vote. Probablement sermonné *a posteriori*, cet élu plein d'ardeur ne se manifesterà plus lors de la dizaine de conseils suivants auxquels nous avons assisté.

Le conseil, aussi paradoxal que cela puisse paraître au regard de sa fonction délibérative officielle, n'est donc pas conçu comme un lieu de débat. Toujours lors de la séance du 5 juillet 2001, la seconde après le renouvellement, deux nouveaux conseillers (l'un écologiste, l'autre apparentée socialiste) interviennent assez longuement sur la politique de l'eau à l'occasion de la présentation du rapport annuel. L'intervention d'un format inhabituel d'environ 20 minutes de l'élue apparentée socialiste - Danièle Poliautre - ¹⁶⁷ provoque de bruyantes protestations d'impatience chez les autres conseillers, d'habitude plus discrets. La réaction de P. Mauroy à leurs propos est quant à elle assez éloquente du rôle du conseil dans son esprit, assez éloigné du lieu de débat ou de controverse publique :

- « **P. Mauroy** : Je pense que ce qui n'est pas acceptable, c'est de poser des problèmes sans solutions. Je demande aux vice-présidents de voir les problèmes qui se posent et d'organiser les débats [en commissions]. Parce qu'on ne peut pas encombrer les débats du conseil avec ce problème de l'eau qui est un vaste problème »¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Ce commentaire renvoie au style caractéristique de la parole présidentielle évoqué dans le chapitre précédent, même si l'intervué en surestime probablement l'intention stratégique.

¹⁶⁶ Entretien n°35.

¹⁶⁷ Qui fut militante et responsable d'une association active dans les problématiques environnementales et de protection des ressources.

¹⁶⁸ Prise de notes. Relevé d'observation.

2. A quoi servent les commissions ?

« Le seul organe qui existe officiellement dans les établissements intercommunaux, c'est le président. Le président pourrait diriger tout seul. Les commissions ne sont pas obligatoires. On pourrait dire "on s'en fout" mais elles ont leur importance *dans l'expression des réserves et dans la construction du consensus* ».

B. Guilleminot, directeur général des services, réunion de direction général opérationnel du 17 mai 2001, relevé d'observation.

Il existe douze commissions principales en CU, qui correspondent aux principaux secteurs d'intervention de l'établissement¹⁶⁹ et sont parfois organisées en sous-commissions quand elles recouvrent plusieurs délégations thématiques importantes. Elles comprennent entre 32 et 40 membres, répartis à la proportionnelle entre les différents groupes politiques. Se sont ajoutées depuis 2001 quatre commissions d'appels d'offres thématiques, exclusivement consacrées aux marchés publics.

Les conseillers peuvent choisir de siéger dans trois commissions différentes. Les réunions se tiennent pour l'essentiel entre le premier bureau (le lundi deux semaines avant le conseil) et le second (le matin du conseil)¹⁷⁰.

Si les commissions n'ont pas de prérogatives légales, leur existence a été institutionnalisée dès les premières années d'existence de la CU dans un objectif consultatif. L'avènement de la collégialité en 1989 a renforcé leur rôle dans le dispositif de décision, si ce n'est dans l'élaboration des délibérations, tout au moins dans la fabrication du consensus.

Nous avons vu précédemment que les conseillers communautaires considéraient prioritairement leur présence en commission comme un moyen d'accéder à des informations et de contrôler la répartition des crédits communautaires sur leur territoire¹⁷¹. Le directeur du service voirie, précédemment en poste au conseil général se trouve bien placé pour observer cette tendance :

« Dans les commissions voirie, le constat que j'ai pu faire en deux ans, c'est qu'il y a 10 fois plus de techniciens présents que d'élus. *Les élus sont là pour voir si leurs projets sont bien pris en compte.* [...] Au conseil général, les élus raisonnent différemment. Le canton n'est pas la commune. Ils s'intéressent également à d'autres projets. J'ai été un peu déçu par cela ici »¹⁷².

Le choix des commissions par les conseillers traduit cette perspective municipaliste. Les maires des petites communes notamment, qui ont un accès moins direct aux services que ceux des grandes villes – tous vice-présidents – et ne siègent pas au bureau, choisissent prioritairement les commissions où sont abordées les politiques qui peuvent avoir un impact direct sur leur territoire. Les

¹⁶⁹ La commission n°1, dite commission du président, se réunit exceptionnellement pour aborder certains dossiers importants et sensibles (stade, transferts de compétences). Siègent en son sein les présidents de groupe et les principaux vice-présidents, ce qui l'apparente en quelque sorte à un « bureau-bis » ; la commission n°2, « Economie », présidée depuis 2001 par M. Aubry (PS) ; la commission n°3 « Voirie », présidée par D. Janssens (GADEC), maire de Wambrechies ; la commission n°4 « Déplacements », présidée par E. Quiquet (Vert), adjoint au maire de Lille ; la commission n°5 « Environnement », présidée par F. Grimonprez (GADEC) maire de Deulémont ; la commission n°6 « ville et habitat », présidée par R. Vandierendonck (PS), maire de Roubaix (PS) ; la commission n°7 « Aménagement urbain », présidée par M.-P. Daubresse (UMP), maire de Lambersart ; la commission n°8 « Urbanisme commercial », présidée par C. Dhinin (UMP), maire de La Madeleine, la commission n°9 « Suivi des organismes satellites », présidée par J. Rémony, maire de Linselles ; la commission n°10 « Equipements communautaires », présidée par M. Demessine (PCF), adjointe au maire de Lille, la commission n°11 « Finances », présidée par J.-C. Balduyck (PS), maire de Tourcoing ; la commission n°12 « Organisation des services », présidée par J.-L. Frémaux (MDC), adjoint au maire de Lille.

¹⁷⁰ Des réunions peuvent avoir lieu occasionnellement à d'autres moments, quand un projet de délibération important est en jeu. Ce fut notamment le cas lors du transfert de la compétence développement économique à la CU, où plusieurs réunions furent consacrées à la présentation et à l'ajustement des différents « axes » de la nouvelle politique.

¹⁷¹ Nous rejoignons donc ici les observations d'O. Nay (2002 : 69) sur le rôle des commissions au conseil régional : « Les commissions sont ainsi moins un lieu d'élaboration collective de propositions de programme soumises à l'assemblée qu'un site parmi d'autres où des informations sont échangées, permettant aux élus et aux membres de l'administration de s'accorder sur les équilibres, les priorités et les critères techniques à respecter dans l'élaboration et la gestion des dossiers régionaux. Elles sont également, de façon plus prosaïque, un lieu de contrôle mutuel entre les représentants des différents groupes et des différents territoires ».

¹⁷² Entretien n°62.

commissions voirie, eau et assainissement ou encore urbanisme sont ainsi les plus prisées par ceux-ci au moment de la répartition des sièges lors du renouvellement du conseil. La commission voirie est emblématique, surtout depuis 2002 et la suppression du mécanisme des enveloppes qui conforte l'impression chez ces élus de l'importance d'en faire partie. Ainsi, sur les 33 membres de cette commission, on compte 16 maires, dont 13 de communes de moins de 5000 habitants. A titre de comparaison, la commission économie, moins directement opérationnelle, comporte 15 maires sur 36 membres, dont seulement 5 issus de communes de moins de 5000 habitants. Ces élus de petites communes privilégient également les commissions qui ont vocation à aborder certains projets importants sur le sol de leur commune. Ce n'est probablement pas un hasard si l'on trouve par exemple le maire de la commune rurale de Baisieux, concernée par la réalisation de l'une des plus grande zone d'activité de la métropole, dans la commission « économie » présidée par M. Aubry. Celui de la commune résidentielle de Lompret nous confia quant à lui lors d'un échange informel, le jour de l'élection des vice-présidents, qu'il avait demandé à son groupe un siège au sein de la commission aménagement, afin de surveiller le projet de réalisation d'une importante infrastructure routière à proximité de sa commune.

Les élus des grandes villes délèguent davantage leurs adjoints dans les commissions (souvent en adéquation avec leur responsabilité thématique en mairie) et se contentent le plus souvent de siéger dans celle qu'ils président. Ils peuvent par ailleurs assister de droit à toutes les commissions, ce dont ils ne se privent pas quand un sujet important est abordé comme ce fut le cas au sein de la commission des finances au moment de la mise en place de la dotation de solidarité communautaire¹⁷³. Même s'il faudrait disposer d'éléments biographiques plus précis dont nous manquons pour étayer cette hypothèse, il semble – à partir de quelques exemples¹⁷⁴ – que le parcours professionnel ou les activités militantes antérieurs des conseillers interviennent également dans leur choix de siéger dans telle ou telle commission.

Le paradoxe de ce choix assez stratégique, c'est qu'il ne se décide le plus souvent en commission pas grand-chose. Elles sont d'ailleurs davantage conçues par les vice-présidents responsables comme des instances dans lesquelles les projets doivent être expliqués et présentés aux autres élus plus que débattus. Pas plus que le conseil, elles ne sont construites comme des instances de délibération et d'affrontement sur les politiques communautaires, même si les élus y prennent plus facilement la parole, notamment sur les délibérations qui concernent leur commune. La présentation de ces dernières est le plus souvent effectuée par les directeurs du service responsable de la rédaction du projet de délibération, le vice-président se contentant le plus souvent d'animer la réunion et parfois de répondre aux questions des élus¹⁷⁵. Les délibérations ou les propositions d'amendements au vice-président ne sont jamais soumises à des votes formels mais font l'objet d'approbation tacite¹⁷⁶.

La capacité décisionnelle des commissions est limitée dans la mesure où elles ne peuvent modifier le contenu des délibérations adoptées par le premier bureau. Les commissaires peuvent seulement attirer l'attention du vice-président sur certains points, en vue de proposer une version modifiée d'un projet de délibération pour le conseil. Les propositions de modification des délibérations dans ces réunions sont cependant assez rares et marginales si l'on se fie à celles que nous avons pu observer. Le droit de veto des maires par exemple, s'exerce souvent en amont des commissions, au moment où les premières études ou projets de délibération des services sont élaborés.

¹⁷³ Voir *supra*.

¹⁷⁴ Pour n'en donner qu'un seul, parmi les deux élus qui interviennent le plus souvent dans la commission eau et assainissement (sous-commission de la commission environnement), on trouve notamment le conseiller communautaire C. Decocq, ancien directeur de l'agence de l'eau Nord-Pas-de-Calais Picardie, et la conseillère Danielle Poliautre, ancienne militante et présidente d'une association pour la promotion du développement durable notamment impliquée dans la question de la gestion des ressources en eau.

¹⁷⁵ Lors de la première commission « transports » sous sa présidence, le 26 mai 2001, Eric Quiquet (Verts) annonce que son rôle est davantage celui d'un animateur et qu'il « fait confiance aux techniciens pour expliquer des enjeux très techniques ». Relevé d'observation.

¹⁷⁶ Lors des toutes premières réunions de la commission « transports », le président Vert E. Quiquet fit approuver les délibérations par des votes exprimés, signe probable de la transposition en CU de son expérience au conseil régional (il fut chargé de mission au sein du cabinet de la présidente Verte M.-C. Blandin entre 1992 et 1998) où ces votes sont la norme. Cette pratique atypique en CU fut cependant abandonnée au bout de quelques réunions.

Il faut probablement voir dans ce faible rôle l'une des raisons de l'absentéisme croissant des élus dans ces réunions, souvent déploré par les fonctionnaires rencontrés.

En partie pour conjurer cet absentéisme, certaines directions ont étendu le rôle des réunions de commissions au-delà de l'étude des délibérations, y incluant de leur propre initiative la validation de la programmation annuelle proposée par les services notamment, comme c'est le cas dans la commission « voirie » par exemple.

Avant d'être des lieux de délibération ou de décision, ces réunions sont d'abord des lieux d'interaction entre élus et fonctionnaires, ce qui les distingue principalement du conseil et du bureau par exemple. Ces interactions se déroulent durant la réunion – les fonctionnaires répondant aux interpellations et aux demandes d'explications des élus – mais surtout avant et après, lors de nombreuses discussions informelles. Ainsi, nous avons été étonné lors de notre période d'immersion de constater en arrivant aux réunions de commissions que de nombreux élus et fonctionnaires étaient déjà présents plusieurs dizaines de minutes avant le début de la séance, échangeant avant que la réunion ne commence. Il semble ainsi que ces réunions soient largement mises à profit par les élus des petites et moyennes communes pour interpeller les fonctionnaires qui y participent – directeurs et principaux chefs de service – sur des problèmes concernant leur territoire et pour glaner des informations sur les politiques communautaires en cours. Un conseiller membre de la commission voirie rencontré explique l'importance de ces interactions politico-administratives :

« – Comment faites-vous pour trouver le “bon” fonctionnaire quand vous avez un problème [avec un projet municipal] ?

– Ca se fait petit à petit. *Je les ai rencontrés en commission voirie.* Ils ont vu que je disais des choses à leur place qu'ils ne pouvaient pas toujours porter. Je fais facilement le tour des services quand je vais là-bas. M. Lemaire [le directeur du service] a vu que j'étais sérieux. *Je lui glisse un mot lors des réunions, quand je peux. [...]* Il ne faut jamais profiter d'une réunion pour démolir un service. On peut se dire les choses en tête à tête »¹⁷⁷.

En outre, nous avons pu constater qu'à rebours de l'orientation municipaliste des pratiques des élus, les fonctionnaires communautaires mettaient parfois à profit une partie du temps de ces réunions pour leur présenter les politiques publiques communautaires, avec pour ambition revendiquée de sensibiliser davantage à l'intérêt communautaire et à des logiques de choix moins municipalistes. Ce fut particulièrement sensible dans les commissions transports ou voirie auxquelles nous avons assisté, à l'initiative du président Vert pour la première, des services communautaires pour la seconde¹⁷⁸. S'il est difficile d'évaluer les effets à long terme de la participation à ces réunions sur les élus – dans la mesure où de nombreux exemples montrent qu'ils ne suffit pas d'y assister pour s'imprégner d'une logique d'action intercommunale¹⁷⁹ – elles témoignent pour le moins des velléités des fonctionnaires en ce sens¹⁸⁰.

3. Le couple directeur de cabinet/directeur général des services

A son arrivée à la tête de la CU en 1989, P. Mauroy ne changea pas le secrétaire général en place depuis 1979¹⁸¹ mais positionna son directeur de cabinet à la ville de Lille au même poste en

¹⁷⁷ Entretien n°21.

¹⁷⁸ Le service voirie, sous la conduite de son nouveau directeur issu du service métro à partir de 1998, s'atèle notamment en cela à la préparation d'une alternative aux enveloppes voirie critiquées par la chambre régionale des comptes dans sa lettre d'observation.

¹⁷⁹ Dans un article consacré aux effets sur les fonctionnaires nationaux de leur participation aux comités de l'union européenne, Morten Egerberg, Guenther F. Schaefer et Jarle Trondal (2003) observent des modifications importantes en faveur d'un point de vue européen, mais soulignent qu'elle reste conditionnée par le niveau d'insertion préalable dans l'espace institutionnel national des participants. Si l'analogie avec les conseillers communautaires n'est pas aisée, d'autant plus que leur participation aux commissions est bien moins soutenue, on peut néanmoins supposer que la capacité à endosser un point de vue intercommunal est là aussi soumise au niveau d'insertion municipal et aux dispositions variables à s'investir dans l'institution communautaire comme nous le verrons plus loin.

¹⁸⁰ Nous reviendrons sur les stratégies intégrationnistes des fonctionnaires dans notre dernier chapitre.

¹⁸¹ Notamment parce que celui-ci et une partie des hauts fonctionnaires communautaires s'étaient rapprochés de lui lors des deux dernières années du mandat d'A. Notebart. Cf. *supra*.

CU¹⁸². La faible implication directe du nouveau président dans le suivi des dossiers et dans la gestion quotidienne de la CU¹⁸³, liée à la détention d'autres mandats locaux et nationaux mais également à son faible intérêt pour ces tâches, contribua à renforcer sensiblement l'importance du directeur de cabinet dans le processus décisionnel, devenant progressivement un interlocuteur incontournable pour les directeurs de services. B. Roman, président du groupe socialiste en CU précise ce rôle en entretien :

« – *Quel est le rôle du directeur de cabinet dans cet ensemble organisationnel ?*

– Il a été très peu important avant que ce soit B. Masset, maintenant il est très important. Ce rôle que j'ai joué au début avec P. Mauroy, c'est maintenant B. Masset qui le joue. Puisque moi je suis beaucoup moins ici. Quand j'étais vice-président aux finances, j'étais là tous les jours. Là c'est B. Masset qui assume et connaît tous les dossiers, qui rencontre tous les élus et les fonctionnaires, qui co-préside la réunion de Direction générale chaque semaine avec la direction générale de la maison et qui fait les relais ».

Les réunions de « coordination administrative restreinte », créées à partir de 1989, deviennent le lieu privilégié de ces interactions politico-administratives¹⁸⁴ au sommet. Elles réunissent tous les 15 jours le directeur de cabinet de P. Mauroy, le directeur général des services et les trois principaux directeurs généraux adjoints, chargés respectivement des affaires juridiques, des finances, et du pôle aménagement et développement. Lors de ces réunions, les fonctionnaires soumettent au directeur de cabinet des questions sur lesquelles ils entendent obtenir une position ou une confirmation présidentielles. Sur l'essentiel des questions, c'est Bernard Masset lui-même qui tranche. Un compte-rendu de la réunion est établi qui reprend les quelques points sur lesquels l'arbitrage exprès du président reste requis. Nous avons eu sous les yeux à deux reprises de tels comptes-rendus, prêtés par des informateurs. Les points soumis au président – une dizaine à chaque fois – portaient sur la réponse à apporter à des demandes de maires sortant du cadre de la programmation communautaire ou des relations de la CU avec d'autres acteurs institutionnels. Les décisions de P. Mauroy prennent la forme de brèves annotations dans la marge du compte-rendu du type « oui », « vu », « voir directement avec le maire ». Sur les documents que nous avons pu consulter, P. Mauroy suivait toujours les avis proposés par la coordination restreinte, à une exception près¹⁸⁵.

Les principaux fonctionnaires communautaires et le directeur de cabinet se livrent donc à un travail de tri préalable parmi les projets de délibérations et les interpellations externes, identifiant notamment celles qui pourraient poser problème, c'est-à-dire celles qui pourraient entraîner la protestation d'un élu ou menacer l'unanimité au conseil. Le directeur de cabinet revient en entretien sur ce travail de catégorisation politique des enjeux¹⁸⁶ :

« A la CU, comme dans toutes les institutions, il y a des grandes et des petites choses. Les petites sont gérées par l'administration, les moyennes supposent un certain nombre de réponses politiques. Celles qui nécessitent un arbitrage sont inscrites à l'ordre du jour de la coordination administrative. *L'ordre du jour est*

¹⁸² Longtemps journaliste au quotidien socialiste disparu *Nord-Matin*, Bernard Masset devient directeur de la communication à la ville de Lille en 1980. Il succède à B. Roman au poste de directeur de cabinet de P. Mauroy en 1985. Membre du parti socialiste, il fut candidat à plusieurs reprises aux élections municipales de La Madeleine contre le maire sortant RPR puis UMP toujours réélu.

¹⁸³ Cette faible présence ne fut apparemment pas remise en cause par l'abandon de son mandat de maire en 2001, si l'on en croit les propos du directeur de cabinet rapportés par le directeur général des services lors d'une réunion des services techniques le 4 octobre 2001 : « B. Masset [le directeur de cabinet] pensait que le président serait plus présent en CU en n'étant plus maire de Lille, mais ce n'est pas le cas. Il a encore beaucoup d'activités à l'extérieur ». Relevé d'observation.

¹⁸⁴ C'est d'ailleurs probablement parce que ces réunions donnent à voir la porosité des frontières politiques et administratives – frontières que les fonctionnaires se plaisent à tracer (Eymeri 2002) – qu'elles furent presque les seules (avec les réunions des groupes politiques GADEC et UMP) qui nous furent interdites, malgré nos demandes répétées en ce sens.

¹⁸⁵ Elle concernait la candidature de la CU à l'accueil de l'agence alimentaire européenne. Devant les signaux très défavorables sur les chances lilloises, les membres de la coordination proposaient à P. Mauroy de lui substituer une candidature à l'agence ferroviaire européenne. P. Mauroy indiqua qu'il souhaitait maintenir la première candidature.

¹⁸⁶ Sur la contribution des fonctionnaires à la définition des objets politiques, voir l'article de J.-M. Eymeri (2002 : 48) sur les administrateurs civils : « La délimitation du domaine administratif et du domaine politique tient moins de la frontière bien matérialisée gardée par d'improbables "gardes-barrière du système politique" (pour reprendre la vieille métaphore de David Easton) que des marches incertaines, confins de deux territoires qui se compénètrent, où les escarmouches sont fréquentes sans pour autant interrompre l'activité sans relâche de "passeurs" qui chevauchent en tous sens, transposant de l'un à l'autre des objets, des problèmes, des requêtes, des instructions, des refus, des solutions ».

établi par le directeur de cabinet, sur proposition des uns et des autres. La réunion se tient chez le directeur général, le compte rendu est établi par le directeur de cabinet et soumis au président. Il donne son avis sur les pages du compte-rendu qui est ensuite ventilé à chacun des présents. A la réunion d'après, on examine le compte-rendu précédent et les suites à donner. C'est une instance souple qui permet de traiter de cinq à dix sujets »¹⁸⁷.

En CU, loin d'être, comme il l'est parfois dans les communes (Dion 1986), l'instance de politisation partisane qui intervient dans la conduite et la fixation des objectifs des services, le cabinet participe à l'entretien du régime de consensus en neutralisant les risques de politisation en amont. Il s'appuie pour cela sur les informations qu'il obtient directement des services et sur sa relation étroite avec le secrétaire général, comme le raconte cet ancien directeur de la voirie :

« – [...] B. Masset n'intervenait pas dans les services. Quand il avait à intervenir, il passait par le secrétaire général, que ce soit Perrin [secrétaire général de 1979 à 1996] ou Destandau [de 1996 à 2001].

– *Il n'avait pas de relais qui lui permettait d'avoir des remontées d'informations ?*

– Ça je pense qu'il en avait par des canaux autres que techniques et administratifs. Que ce soit politique ou philosophique¹⁸⁸. C'est un homme de la ville de Lille. Il faut reconnaître qu'il doit deviner la pensée du maire et du président en même temps qu'elle se forme, parce qu'il est quand même directeur du maire depuis... Je crois que c'est celui qui a tenu le plus longtemps. Jamais il n'est intervenu, jamais il ne m'aurait appelé ou appelé quelqu'un d'autre. Il avait quelque chose à me dire, il passait par le secrétaire général.

– *Qui vous répercutait son intervention du coup ?*

– Ah oui. Il disait "B. Masset a eu tel courrier, telle réaction, il souhaite que..., donc voici copie de la lettre et de la transmission avec les orientations". En voirie, circulation, signalisation, transport, moi je n'ai jamais vu B. Masset intervenir directement.

– *C'est étonnant parce qu'il y a beaucoup de directeurs de cabinet qui n'ont pas cette façon de faire, qui sont plus interventionnistes...*

– Ils se faisaient des notes entre eux avec le secrétaire général. Non, pour ça, il n'est jamais sorti de son rôle de directeur de cabinet. Les orientations il les donnait au secrétaire général qui les répercutait. Et ça c'était suivi par Destandau mais surtout Perrin, lors de nos réunions de coordination »¹⁸⁹.

Le secrétaire général – « directeur général des services » (DGS) depuis un changement d'appellation à la fin des années 1990 – loin du rôle d'animation ou d'impulsion des politiques publiques qu'il peut avoir dans d'autres collectivités¹⁹⁰, participe d'abord en CU à l'entretien du consensus. Moins de deux ans après sa nomination¹⁹¹, Bernard Guillemint semblait avoir incorporé toutes les contraintes liées à ce poste :

« Ici, il ne faut pas rêver, on ne franchit pas le pont d'Arcole tous les jours. Il faut concevoir des compromis en permanence. C'est un poste relativement austère parce qu'on ne passe pas du tout blanc au tout noir. On fait pas à pas »¹⁹².

Il revient par ailleurs sur la mission que lui a assignée P. Mauroy, insistant spontanément sur l'objectif consensuel :

« – *Quand vous êtes devenu DGS, quelles ont été vos directives ou le contenu de votre lettre de mission ?*

– Je n'ai pas eu de lettre de mission. Ma mission a été de travailler dans le consensus. "Vous travaillez de façon consensuelle avec les services et les élus". P. Mauroy a envie d'avoir un mandat de consensus pour son dernier mandat »¹⁹³.

¹⁸⁷ Entretien n°88.

¹⁸⁸ Allusion est ici faite aux activités maçonniques du directeur de cabinet, plusieurs fois évoquées dans nos échanges.

¹⁸⁹ Entretien n°45.

¹⁹⁰ Nous verrons dans le dernier chapitre que c'est pour avoir voulu s'écarter de cette contrainte que le directeur général des services de 1996 à 2000 dut quitter son poste.

¹⁹¹ Les conditions de cette nomination renseignent également sur le rôle qui est donné au DGS dans le régime de consensus. Il semble en effet que certains éléments de son profil, qui auraient constitué un handicap en mairie, ont plutôt joué ici en sa faveur comme il l'explique lui-même en entretien : « Moi je n'ai pas de carte politique, *je suis un pion du consensus*. En me nommant comme DGS, P. Mauroy voulait donner des gages en prenant quelqu'un que M.P.-Daubresse était prêt à prendre également [...] ». En 1995, au moment de sa candidature contre P. Mauroy pour la présidence, le leader de l'UMP avait semble-t-il laissé entendre assez clairement que B. Guillemint – alors directeur général des services techniques mais surtout ancien directeur du service métro depuis son arrivée à la CU en 1975 – aurait sa préférence en cas de victoire.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ Entretien n°71.

Cette mission passe d'abord par un contrôle des interactions entre l'administration et les maires. Le DGS est prévenu par les services en cas de sollicitation exceptionnelle de l'intervention communautaire par un maire ou, à l'inverse, de protestation concernant celle-ci¹⁹⁴. Rarement interpellé en première intention par les conseillers pour faire avancer un dossier, il peut l'être par courrier quand les voies d'accès prioritaires des conseillers à l'agenda communautaire (services, vice-présidents ou présidents de groupes) ne suffisent pas¹⁹⁵. Le DGS veille ainsi à la prise en compte des revendications municipales ou, pour le moins, à leur apporter une réponse qui les satisfasse en relation avec le directeur de cabinet.

Cette mission passe également par un contrôle discret des vice-présidents dans l'exercice de leurs délégations¹⁹⁶, avec le souci que leur action ne menace pas les équilibres de la coalition partisane, ou ne heurte pas les prérogatives municipales. B. Guilleminot fait ainsi référence en entretien à cette fonction de veille, citant l'exemple d'un vice-président socialiste très impliqué dans sa délégation des résidus urbains¹⁹⁷, au point d'aller parfois jusqu'à s'opposer à des maires réticents à l'installation d'un centre de tri sur leur territoire, en violation de leur droit de veto informel :

« Mon rôle est notamment de gérer et de contrôler les différents vice-présidents, de ne pas leur laisser faire n'importe quoi. Vous avez l'exemple de Paul Deffontaine qui est furieux que je le contrôle, même s'il sait que c'est une volonté du président »¹⁹⁸.

4. Le « club » des présidents de groupe

La réunion des présidents de groupe joue un rôle central dans la fabrication des compromis interpartisans et donc dans l'entretien du régime de consensus¹⁹⁹. Elle se réunit essentiellement durant les deux semaines qui précèdent le conseil de communauté, avec une fréquence variable selon l'importance des différends à régler. Contrairement aux autres organes étudiés ici, son existence n'est pas formalisée et n'apparaît pas dans les diagrammes de décision. Comme le précise un ancien secrétaire général en entretien, « elle est confidentielle et ne donne pas lieu à l'établissement de procès verbal »²⁰⁰.

Si une « conférence des présidents de groupe » est créée dès 1983 par A. Notebart – à un moment où se constitue un exécutif largement pluraliste après l'intermède majoritaire de 1977-1983 – son rôle va cependant être considérablement renforcé à partir de l'accord de 1989. La constitution d'une coalition de gouvernement à l'initiative des leaders de partis confère à ces derniers un rôle de premier plan dans « la recherche des points d'équilibre »²⁰¹, comme le souligne le président du groupe socialiste B. Roman dans l'ouvrage *La métropole rassemblée* (1998 : 250) :

¹⁹⁴ Elles concernent par exemple la gestion des chantiers par la CU ou les retards dans la réalisation d'opérations prévues.

¹⁹⁵ Quand on leur demande de classer de 1 à 3 qui ils « interpellent en priorité pour faire avancer un dossier en CU ? », en leur proposant six choix différents (le cabinet du président, le président directement, le président de groupe, les services concernés, le vice-président thématique, le DGS), aucun des 54 répondants à cette question ne place le DGS en premier choix, mais il est par contre 12 fois cité en deuxième ou troisième priorité. Les premiers choix des répondants sont « les services concernés » (28 citations en premier choix), « le vice-président thématique » (10 citations en premier choix) et « le président de groupe » (9 citations) Voir annexes pour un traitement plus complet des résultats du questionnaire.

¹⁹⁶ Les réunions de directions générale des services opérationnelles (DGSO), qui se tiennent tous les 15 jours dans le bureau du DGS et auxquelles nous avons régulièrement assisté, sont ainsi en grande partie consacrées à l'échange d'informations avec les directeurs des différents services techniques (voirie, assainissement, transports, résidus urbains...). Ces derniers rendent compte au DGS du comportement de « leur » vice-présidents et des interpellations de maires dont leurs services sont l'objet.

¹⁹⁷ Nous reviendrons sur cet élu un peu atypique ensuite.

¹⁹⁸ *Idem*.

¹⁹⁹ Les conseillers communautaires ne s'y trompent pas, puisqu'elle arrive en troisième position (après le bureau et le président) des instances de décision qui comptent le plus en CU, dans le classement réputationnel réalisé en réponse à notre questionnaire. 33% des répondants l'ont classé parmi les deux lieux de décisions les plus importants, sur huit choix possibles. Cf. annexes.

²⁰⁰ Entretien n°88.

²⁰¹ La contribution centrale des présidents de groupe et plus largement des groupes politiques dans le gouvernement collégial de l'institution montre une nouvelle fois combien il serait erroné de concevoir le régime de consensus comme un terrain d'apesanteur partisane.

« Les groupes politiques ont eu, dans le fonctionnement de la Communauté, un rôle essentiel puisque la recherche permanente de l'équilibre par le biais de la collégialité passait forcément par la délégation à un certain nombre de personnes, de la *recherche du point d'équilibre*. Dès l'origine, ce sont les présidents de groupe qui ont mis au point, par délégation de leur groupe respectif, l'accord programmatique de 1989. Il était donc normal qu'il leur revienne de transformer cet accord en politique, dès lors que le conseil était installé. Dans ce cadre, durant les premières années surtout, *le rôle des présidents a été essentiel. Toutes les grandes décisions se sont élaborées en collaboration avec eux*. L'articulation très étroite existant entre le président de la communauté et le président du groupe socialiste a permis une excellente liaison avec la conférence des présidents de groupe que j'animais. *Les négociations les plus lourdes et les plus importantes ont été menées dans le cadre de cette conférence* ».

Les présidents se rencontrent le lundi de la semaine précédant celle du conseil, juste après la première réunion de leur groupe lors de laquelle l'ordre du jour provisoire du conseil – transmis une semaine auparavant aux conseillers – a été passé en revue et débattu. Les présidents rapportent à B. Roman les doléances de leur groupes respectifs sur les projets de délibérations présentés²⁰² et signalent ceux qui sont l'objet de demandes de modification ou de report au sein de leur groupe. B. Roman informe ensuite P. Mauroy de ces demandes afin qu'elles soient évoquées lors de la première réunion de bureau qui se tient dans la foulée. La directrice du service des instances revient en entretien sur ce rôle de porte-parole des présidents de groupe :

« *Comment réagissent-les élus quand une délibération leur pose problèmes ?*

– C'est le rôle des groupes politiques et des commissions qui se réunissent avant chaque conseil. Parfois, le président de groupe annonce en commission ou en bureau qu'un maire a une question par rapport à une délibération. Il y a un contrôle politique par ce biais. C'est pour cela que chez nous, les présidents de groupe n'ont pas, le plus souvent, de délégation. C'est un rôle important en raison du nombre de délibérations et des enjeux. Il arrive à B. Roman [en tant que président du groupe socialiste] de faire des réunions de présidents de groupe qui doivent ensuite relayer vers leur propre groupe. Il y a des allers-retours ».

C'est dans cette instance que se rencontrent la synthèse des revendications territoriales et partisans issues des groupes, comme l'explique en entretien le président du groupe communiste :

« [...] Un organisme, qui est très important ici et qui fonctionne très bien, c'est la réunion des présidents de groupe. Parce qu'on a l'habitude de dire que tout se règle là. [...] Celui qui est chargé de coordonner la vie politique des groupes, c'est B. Roman. C'est lui qui dirige au nom du Président. Parce que contrairement à ce qui se passe dans les mairies, le président n'y assiste pas. Le président, il est au dessus de tout, au dessus de la mêlée. Simplement au cas où, ou s'il y a un besoin. C'est donc B. Roman qui mène cela. Par exemple, traditionnellement, on a avant chaque conseil une réunion des présidents de groupe Et là, Roman donne un certain nombre d'infos, y compris sur ce que pourra dire le président, et ensuite il demande à chaque président de groupe. Et c'est là que chacun vient avec ses problèmes particuliers, ses questions, ses désaccords. Là qu'on a le débat. Alors soit, ces questions se règlent là, soit elles ne se règlent pas. Mais quoi qu'il arrive, la réunion de groupe terminée, P. Mauroy a rendez-vous avec Roman pour faire le point, voir ce qui s'est passé, etc. Dans la foulée, on a le bureau. [...] Bon. Mais c'est sûr que le cadrage un peu politique se fait dans les réunions de présidents de groupes. [...] Pour les présidents de groupe, c'est une charge de travail importante. Parce que si on ne participe pas en tant que président de groupe à ces réunions là, les groupes ne peuvent pas fonctionner. Parce que l'on n'a pas d'infos, ou on est tributaire d'autre chose, on n'a pas d'infos à donner »²⁰³.

Les présidents profitent également de cette première réunion du lundi pour traduire la position provisoire de leur groupe sur les délibérations-phares du conseil. Selon l'importance des désaccords²⁰⁴, elle pourra être suivie d'autres réunions de négociation jusqu'au conseil. B. Roman décrit en entretien le processus de désamorçage des conflits et de « modération » auquel la réunion des présidents de groupes participe :

« [...] Et puis après il y a un lieu qui est *un lieu un peu magique*, qui est la réunion des présidents de groupes. C'est un lieu à la fois de travail, de pré-arbitrages, quelques fois d'ailleurs démentis par le président, mais c'est le rôle du président. *C'est un lieu de modération*. Puisque quand les présidents de groupe arrivent avec des crispations de leur groupe à leur réunion de présidents de groupes, l'échange permet souvent de réduire ces crispations ou d'identifier ce qui crispe le plus dans un climat général de crispation. Et puis surtout d'avoir une appréhension politique, mais alors au vrai sens du terme, des problèmes. [...] Quand il y a des crises ou des crises potentielles, *il n'y a que là que l'on peut essayer de les désamorcer ou de les gérer*. Et dans ces cas là, généralement, c'est le président qui réunit les présidents de groupe ».

²⁰² Qu'ils ont reçu quelques jours auparavant.

²⁰³ Entretien n°28.

²⁰⁴ Ce fut notamment le cas pour le vote disputé des taux de fiscalité dans le budget 2003 et 2004. Voir *supra*.

Transparaît dans l'ensemble de ces propos la position centrale de B. Roman dans ce dispositif. Animateur de la réunion en tant que représentant du groupe politique du président, il y adopte une posture conciliante, cherchant le plus souvent à « arranger les bidons » pour reprendre l'expression d'un vice-président du GADEC à son sujet lors d'un entretien²⁰⁵.

Si cette réunion permet donc la médiation d'un certain nombre de revendications exprimées dans les groupes, elle est également le lieu où se fabriquent les compromis qui devront être ensuite justifiés auprès des conseillers, afin d'assurer la discipline de vote. Les présidents de groupe ne sont donc pas seulement des médiateurs des revendications de leurs élus – rôle qu'ils s'attribuent volontiers – mais également dans le sens inverse des médiateurs auprès de leurs troupes des compromis passés avec les autres leaders partisans. C'est en ce sens qu'ils sont directement impliqués dans la fabrication du régime de consensus, comme le mentionne un conseiller communautaire UMP au sujet de C. Decocq :

– *Comment se construit l'initiation des nouveaux élus au consensus ?*

– Decocq a un très grand rôle là-dedans. Il a une modestie résolue [sic] qui fait de lui un homme respecté par P. Mauroy et par ses troupes. [...] Il y a un mode de vie dans la maison qu'il connaît très bien, et dont il est acteur. Il fait des rappels à l'ordre sur la manière de faire : « Ca, on le verra en bureau, ça je verrai avec les maires... ». Il s'en sort très bien. La diversité des sensibilités s'exprime et puis finalement, une position de groupe est adoptée. C'est rare qu'il y ait une fausse note ensuite en séance [du conseil] »²⁰⁶.

Creuset des négociations interpartisanes, la réunion des présidents de groupe fait office de bureau restreint de la CU. C. Decocq, le président du groupe UMP, utilise d'ailleurs l'expression de « centralisme démocratique » pour qualifier ce dispositif, avant de revenir assez longuement et précisément sur son fonctionnement, en articulation avec les groupes :

« – *Qu'est-ce qui fait que le poste de président de groupe peut être un poste convoité ?*

– Parce que je crois qu'il a l'image et une réalité – qui est fort peu démocratique d'ailleurs – mais qui est de pouvoir. C'est la méthode Mauroy. C'est le centralisme démocratique à la Mauroy. C'est à la fois peu démocratique... Enfin, faut pas dire ça, ça dépend de comment les présidents [de groupe] le font fonctionner. [...] Comme Mauroy a la religion du politique, il n'y a pas de problèmes techniques pour lui, il n'y a que des problèmes politiques. Et donc, si ces problèmes sont gérés politiquement de façon consensuelle... Ou plus exactement il recherche, il n'y a pas d'alternatives, il recherche une situation consensuelle. Je pense qu'il a raison de la rechercher. Et cette recherche passe dans sa méthode par un fonctionnement, par une décision forte des groupes politiques et par un travail en amont fait par les présidents de groupe. Donc quand il y a un problème, c'est confié officiellement en séance plénière, les groupes politiques s'en empareront, les présidents de groupes se réuniront. Au président de groupe ensuite de faire fonctionner la démocratie interne. Ce qu'il faut faire tout de même. Vous ne pouvez pas arriver et dire à votre groupe : « Bon, on a vu ça avec les collègues, avec les autres groupes et avec Mauroy, voilà ce qu'on a décidé ». Ça ne fonctionnerait pas. Mais il faut reconnaître qu'il y a déjà beaucoup, beaucoup de travail qui est fait en amont.

– *C'est un rôle d'interface, c'est-à-dire qu'une fois que les choses ont pu être discutées et négociées, c'est ensuite au président de groupe d'aller le présenter à son groupe et éventuellement de les amender ? En quoi consiste ce rôle ?*

– C'est assez compliqué. Parce qu'être interface, c'est justement ce que je ne veux pas être, donc, ce serait réduire le rôle, ce serait prendre les coups. L'interface c'est être entre le marteau et l'enclume. Donc un président de groupe expérimenté, il ne doit jamais se mettre dans cette situation, du genre : « T'as qu'à leur dire ceci, il faut que t'obtiennes ça ! », etc. Donc ce n'est pas ça. Mais c'est aussi une passerelle. C'est tout de même un lien. Alors, ça peut être un médiateur, ça ressemblerait mieux qu'interface. C'est-à-dire, surtout avec l'expérience et les années passant, on a une connaissance de l'ensemble de la communauté et des problèmes qui fait qu'on peut expliquer au groupe, un peu mieux, une globalité des choses et une cohérence que peut-être ne voient pas des jeunes élus, c'est sûr. Et on peut faire remonter à Mauroy qui lui le comprend assez vite, l'état d'esprit ou l'ambiance du groupe »²⁰⁷.

L'absence de « fausse note » lors des séances publiques – qui se traduit par une unanimité presque systématique et le respect par les conseillers de la position adoptée par leur groupe – est le résultat de tout le travail préalable des présidents. Ils doivent parfois canaliser les vellétés de

²⁰⁵ « [...] Après, le pouvoir, *il est dans les réunions des présidents de groupe*. Et là, il y a un truc qui est marrant. Je ne connais pas assez le jeu politique et le jeu de la ville de Lille mais Roman, qui est très impliqué à la ville de Lille, ici, rien ! *Si ce n'est d'arranger les bidons*. Toujours le souhait de consensus [...] Cette obligation de sortir un consensus, avec tout ce que ça sous-tend comme compromis, comme arrangements, bidouillages » (Entretien n°31).

²⁰⁶ Entretien n°14.

²⁰⁷ Entretien n°34.

contestation plus importantes de certains conseillers, notamment parmi ceux récemment élus comme le souligne C. Decocq dans l'extrait d'entretien cité²⁰⁸. Lors de la séance du conseil du 29 janvier 1993 consacrée à l'examen du budget primitif, et alors que certains conseillers communautaires de droite semblent tentés de se désolidariser de l'accord de gestion de 1989, B. Roman les appelle à suivre le point de vue de leurs présidents de groupes, révélant ainsi un décalage entre les positions de ces derniers et une partie de leurs troupes :

« Je veux remercier M. Decocq d'avoir précisé que nous avons tenté, comme nous le faisons depuis 1989, de travailler – ce qui ne se fait pas ailleurs parce que la configuration n'est pas la même – avec l'ensemble des présidents de groupes, étape par étape dans l'élaboration du budget. C'était plus difficile que les années précédentes dans la mesure où à ce moment-là, il s'agissait de voir ce que nous pouvions dégager comme masse supplémentaire, la contrainte du financement n'apparaissait pas, et de répartir les surplus. Cette fois-ci, l'exercice a été beaucoup plus difficile puisqu'il s'agissait de répartir des réductions. [...] *Je comprends ce que M. Decocq veut dire sur la complexité que peuvent ressentir un certain nombre de conseillers de nos groupes qui n'ont pas eu, comme nous, M. Decocq, Debeune [président de l'intergroupe UDF], Barbarossa [président du groupe communiste], Demonchaux [président du groupe GADEC], la possibilité de suivre ces séances de travail qui nous ont tenu un certain nombre d'heures ensemble et qui nous ont permis d'analyser la nature et l'explication des propositions* ».

Davantage intégrés au régime de consensus, les présidents de groupes sont en effet plus enclins à défendre le maintien d'un régime de coalition qui leur donne le premier rôle. Amenés à négocier en permanence et à être solidaires – parfois face aux autres conseillers – des accords qu'ils ont noués, ils finissent semble-t-il par entretenir une complicité particulière, souvent évoquée lors des entretiens. B. Roman, reprenant les mots de C. Decocq, compare ainsi cette réunion à un « club » :

« – *Vous sentez qu'il y a davantage d'esprit communautaire dans ce lieu là ?*
– Bien sûr, bien sûr. Et c'est ce qu'il y a d'un peu magique, parce qu'on y est tous avec notre étiquette politique, naturellement, mais on y est tous avec notre esprit communautaire. S'il n'y avait pas cet esprit communautaire, ce ne serait pas un lieu magique. [...] *Decocq a l'habitude de dire que la réunion de présidents de groupes c'est un club !* »²⁰⁹.

La connivence qui s'y manifeste est plus surprenante pour les nouveaux entrants, comme le président du groupe des Verts rencontré un an après son arrivée en CU :

« [...] Il y a plus de débats intéressants en bureau qu'en réunion de présidents de groupes. Quand on arrive, on se dit que *c'est un lieu de connivences où ils se connaissent tous*. Ils disent : « Tu sais, dans cette salle, on a tellement passé d'heures à se mettre d'accord, il s'en est tellement passé ». On sent la vieille histoire de vieux copains qui déconnent bien. Donc les blagues machistes salaces de B. Roman, de Bernard Masset et puis Decocq qui en remet trois louches... »²¹⁰.

Les attitudes de familiarité ici décrites sont caractéristiques des interactions en coulisses entre pairs, quand il n'est pas nécessaire de tenir la posture distanciée prescrite dans « les régions antérieures²¹¹ » de l'espace social.

²⁰⁸ L'arrivée en CU de nouveaux élus, non socialisés aux règles du jeu communautaires et moins disposés à les accepter spontanément, tend à accroître la tension au sein des groupes concernant le positionnement dans le consensus et le niveau de compromis acceptable avec les partenaires de coalition. Nous reviendrons sur les dispositions variables d'acceptation du consensus par les conseillers communautaires dans la suite de ce chapitre.

²⁰⁹ Entretien n°13.

²¹⁰ Entretien n°20.

²¹¹ Chez E. Goffman (1973 : 124), la région antérieure désigne le lieu borné par des frontières symboliques où se déroule une représentation, qu'il oppose aux « régions postérieures » ou « coulisses », espace de relâchement des attitudes : « Les gens qui coopèrent à la réalisation de la même représentation d'équipe ont tendance à instaurer des rapports de familiarité entre eux. Cette familiarité tend à ne s'exprimer que quand il n'y a pas de publics, car elle donne de l'acteur et de son équipier une impression qui est habituellement incompatible avec celle qu'ils veulent produire devant le public. Dans la mesure où la caractéristique des régions postérieures est d'être interdites aux membres du public, il s'ensuit qu'une familiarité réciproque tend à s'instaurer dans ces régions alors qu'un climat de cérémonie prédomine dans les régions antérieures. Partout dans la société occidentale, on observe la coexistence d'un langage familier du comportement ou langage des coulisses et d'un langage du comportement réservé aux occasions où l'on donne une représentation. Le langage des coulisses consiste à s'appeler les uns les autres par le prénom, à proférer des jurons, à faire ouvertement des remarques d'ordre sexuel, à émettre des grognements, à fumer, à s'habiller de façon négligée, à se tenir assis ou debout dans une attitude avachie [...] ».

5. Où les groupes politiques ne font pas ce que l'on croit

On l'a déjà dit, le consensus communautaire est loin de résulter d'un dépassement ou d'un affaiblissement du rôle des partis politiques. Il repose au contraire sur leur autonomisation qui offre la capacité à leurs leaders de préférer la cogestion interpartisane des politiques intercommunales à l'affrontement et à l'application de la règle majoritaire. De sorte que les groupes politiques en CU apparaissent d'abord comme des entreprises d'accumulation de ressources d'actions publiques au profit de leurs membres²¹², plutôt que comme des médiateurs d'intérêts sociaux contradictoires ou de programmes concurrents.

L'arrivée au pouvoir de P. Mauroy, rendue possible par un accord entre des maires de grandes villes également leaders de partis, se traduit d'ailleurs immédiatement par une augmentation des moyens alloués aux groupes²¹³, comme le rappelle le secrétaire général de l'époque en entretien :

« A partir de 1989, il y a une structuration des groupes politiques sans commune mesure avec ce qui existait auparavant. Les délibérations sont décortiquées, des secrétaires et des moyens sont attribués aux groupes ».

En obtenant la capacité de « décortiquer » les délibérations, les groupes politiques fournissent une assistance nouvelle à leurs membres dans la préparation des conseils et deviennent une instance de médiation privilégiée des revendications territoriales non prises en compte par les services communautaires²¹⁴, en même temps que leur premier filtre parfois. C'est souvent en leur sein que s'effectue un premier tri des demandes des conseillers, qui vont ensuite être relayées par le président au nom du groupe devant les partenaires de coalition. Le groupe socialiste tient par exemple un séminaire chaque année quelques semaines avant le vote du budget, dont l'un des objectifs est de déterminer une position commune et de hiérarchiser les revendications territoriales des différents élus²¹⁵. Le groupe GADEC tient également de nombreuses réunions de travail de ce type dans la même période, afin d'élaborer une stratégie budgétaire et de peser sur les choix.

Lieux d'expression des revendications et éventuellement des oppositions dans un premier temps, les réunions de groupes politiques sont ensuite fréquemment ceux de leur canalisation, sous l'influence du président de groupe justifiant les compromis passés avec ses homologues. C'est en ce sens que B. Roman peut avancer en entretien qu'ils sont depuis 1989 « des outils de fabrication du consensus ». Il revient sur son propre travail de légitimation de certaines décisions auprès des membres de son groupe, qui peuvent parfois se sentir lésés par rapport à ce qu'obtiennent des maires de droite de leur participation au régime de coalition :

« [...] Moi, ce boulot [de président de groupe], je vais vous dire comment je l'assume : par l'esprit que j'essaye d'insuffler au groupe, on essaye de travailler dans une ambiance sympa et c'est vachement important quand même, mais aussi par une multitude de rencontres avec les élus qui ont du mal à comprendre qu'ils aient un problème pour un petit bout de route de dix mille balles alors qu'on gère pour un maire de droite une rocade à 10 millions. Et donc, c'est... Là il y a un vrai travail d'état d'esprit à faire. C'est franchement un des plus gros boulots de président de groupe, en tout cas au niveau du groupe socialiste »²¹⁶.

Apparaissent dans ces propos certaines tensions déjà évoquées entre les contraintes de compromis avec d'autres formations partisans, et les revendications des membres du groupe majoritaire qui revendiquent à ce titre une priorité dans l'allocation des crédits. Ces tensions sont d'autant plus fortes que dans ce régime de coalition, les membres du parti socialiste ne sont pas nécessairement les mieux servis, eux qui peuvent le plus difficilement négocier un soutien présumé acquis d'avance.

²¹² Conformément à la définition large proposée par Max Weber (1921 [1971] : 294) selon laquelle les partis politiques sont « des sociations reposant sur un engagement (formellement) libre ayant pour but de procurer à leurs chefs le pouvoir au sein d'un groupement et à leurs militants actifs des chances – idéales ou matérielles – de poursuivre des buts objectifs, d'obtenir des avantages personnels ou de réaliser les deux ensemble ». Pour une approche en ce sens voir également Michel Offerlé (1997).

²¹³ Le groupe GADEC passe ainsi d'un seul à quatre assistants à temps plein.

²¹⁴ Si les services sont interpellés prioritairement par les élus pour faire avancer un dossier comme nous l'avons dit précédemment, le président de groupe apparaît en troisième position (juste après le vice-président thématique) dans les réponses à notre questionnaire (25 citations parmi les trois instances interpellées en priorité). Cf annexes.

²¹⁵ Est-ce en raison des marchandages qui s'y déroulent, peu légitimes socialement ? Toujours es-il que la participation à ce séminaire nous a été refusée à deux reprises.

²¹⁶ Entretien n°13.

Les réunions de groupe semblent enfin servir d'exutoires à l'expression d'une identité partisane qui devra souvent être contenue voire refoulée ensuite. Ainsi, lors des quelques-unes auxquelles nous avons pu assister (groupe socialiste et groupe des Verts²¹⁷), les boutades à l'encontre des partenaires – qui redevenaient symboliquement adversaires – étaient fréquentes, ainsi que les postures militantes dans l'évocation de certains enjeux ou des stratégies adoptées. Elles contrastaient singulièrement avec l'acceptation des compromis qui s'y jouait la plupart du temps.

Lors de la réunion de groupe des Verts du 1^{er} mars 2002, le président E. Quiquet revient par exemple de façon assez caustique sur l'attitude réfractaire de ses collègues devant la volonté de son groupe de s'opposer à une délibération dont nous avons déjà parlée :

« Tous les soutiens pour s'opposer à la réalisation d'un tunnel au Romarin se sont défilés. Ils étaient tous d'accord avec moi au bureau, mais ils ne peuvent rien dire. Tout le monde se tient par la barbichette dans cette CU ! J'en avais parlé à Paul Astier [vice-président GADEC chargé du PDU], qui s'est défilé comme d'habitude. Decocq aussi. Il m'a dit : “ Dhinin [le maire RPR de La Madeleine] va appeler à Paris pour me planter²¹⁸. Cacheux [vice-président socialiste] était également d'accord avec moi, mais il a évoqué le deal entre Dhinin et P. Mauroy au sujet d'Euralille²¹⁹. Ségard m'a dit : “Ils sont tous issus de la même loge [maçonnique] ”. Il faudra dire dans notre intervention que certains de nos collègues sont contre ce projet mais n'osent pas le dire »²²⁰.

6. Le bureau : antichambre du conseil à huis clos

Dès les premières années d'existence de la CU, le bureau – qui réunit alors les douze vice-présidents – acquiert de façon informelle un rôle sensiblement différent de celui que le législateur entendait lui conférer, d'impulsion des politiques communautaires. En raison du caractère pluraliste de l'exécutif, il devient le lieu de transaction informelle entre les différentes formations partisanes et d'élaboration des compromis, occupant en quelque sorte la place qui sera celle de la réunion des présidents de groupe à partir des années 1980. L'institutionnalisation et la formalisation du régime de gouvernement collégial à partir de 1989 vont accentuer cette tendance. Elles se traduisent d'abord par une hausse spectaculaire du nombre de vice-présidents et de secrétaires du bureau²²¹, jusqu'à atteindre le chiffre record de 51 après le renouvellement de 2001. On trouve parmi eux les maires des principales villes de la CU²²², quelques élus de petites ou moyennes communes représentant le GADEC, et des adjoints des grandes villes. Les maires sont surreprésentés puisqu'ils occupent 65% de l'effectif du bureau (soit 33 élus sur 51), contre 50% de celui du conseil. Tous les conseillers communautaires parlementaires (7 députés, 3 sénateurs) sont également vice-présidents. Du point de vue des ressources politiques, le bureau rassemble donc les élus les mieux dotés, l'octroi d'une délégation venant en quelque sorte reconnaître cette prééminence.

Parallèlement à cette augmentation sensible du nombre de vice-présidents, le bureau étend son influence, à la fois comme organe souverain bénéficiant de délégations de plus en plus nombreuses du conseil, et comme antichambre de ce dernier, c'est-à-dire de lieu où se réalise la coordination politique entre les vice-présidents, et où se prépare en coulisses le déroulement des séances publiques. A l'instar de ce qu'observe G. Savary (1998 : 112) à la CU de Bordeaux, cet organe devient donc « le lieu

²¹⁷ Nous aurions souhaité comparer la gestion du consensus dans les différents groupes, mais nous nous sommes heurté au refus du GADEC et de l'UMP – plusieurs fois sollicités – d'accepter notre présence. Ce refus, s'il empêche de mener à bien un travail de comparaison donne cependant quelques indices sur les tensions dont ces réunions sont parfois le cadre, que leurs responsables n'entendent pas exposer. L'assistante du groupe GADEC m'objecta ainsi à plusieurs reprises que la période était « trop politique » pour que je puisse assister à ces réunions, ce qui dans ses propos signifiait que les conflits internes étaient importants et probablement incompatibles avec l'image que ce groupe entendait offrir de lui-même à l'extérieur. Le GADEC était alors traversé par des oppositions sur la stratégie de rapprochement de son président avec l'UMP sur laquelle nous reviendrons dans le dernier chapitre.

²¹⁸ Il siège alors dans les commissions d'investiture du RPR pour les législatives.

²¹⁹ La Madeleine est une commune limitrophe de Lille dont certains terrains ont été intégrés à la ZAC créée pour la réalisation du quartier d'affaires Euralille.

²²⁰ Relevé d'observation.

²²¹ Cf. *supra*.

²²² On trouve ainsi dans le bureau de 2001 19 des 26 maires d'une commune de plus de 10000 habitants dans la CU. A noter également que la ville de Lille est largement surreprésentée puisqu'elle compte 10 membres du bureau (dont 9 sur 10 de gauche), alors que Roubaix et Tourcoing comptent deux membres du bureau chacune.

naturel de régulation de l'accord de gestion, tant sur les affaires courantes, qu'il ajuste au gré des intérêts et des revendications en présence, que sur les grands dossiers structurants ». Sa place centrale dans le régime de consensus est largement accréditée par les résultats de notre questionnaire auprès des élus²²³.

Les réunions du bureau sont relativement peu nombreuses et étroitement liées à la temporalité du conseil, qui se réunit entre cinq et six fois par an. Pour un conseil de communauté, se tiennent deux réunions de bureaux : la première le lundi de la semaine précédent le conseil (qui se tient le vendredi soir), la seconde le matin même du conseil dont le contenu varie sensiblement.

Le « premier bureau » est exclusivement consacré à la présentation et à l'examen de l'ordre du jour provisoire du conseil²²⁴. Il est d'abord l'occasion pour les vice-présidents/maires de veiller à la prise en compte des intérêts de leur commune dans les projets de délibérations qui pourraient les concerner. Ainsi, lors du bureau du 18 juin 2001, Nicolas Lebas (UDF), vice-président chargé du contrôle de gestion et maire de Faches-Thumesnil, intervient pour réclamer que le club de basket de sa commune – qui vient d'accéder au niveau supérieur et répond donc aux critères communautaires pour l'octroi d'une subvention dans le cadre de la politique de communication de la CU – soit ajouté à la liste des bénéficiaires mentionnés dans la délibération. Quelques minutes plus tard, c'est au tour d'un autre vice-président de plaider pour une participation financière de la CU au financement d'un réseau culturel, à la tête duquel se trouve sa commune. Loin de se réduire à un espace d'échanges entre des représentants des différents secteurs d'action publique de la CU qui y siègent, le bureau apparaît donc également comme un espace de médiation des intérêts municipaux. Si l'attitude des deux élus dans les exemples précédents est « revendicative », il arrive assez fréquemment que des vice-présidents profitent du bureau pour demander le réexamen et le report à un autre conseil d'une délibération dont ils estiment qu'elle est insatisfaisante pour leur territoire. Lors du bureau du 5 juillet 2001, le maire de Villeneuve d'Ascq réclame et obtient ainsi le retrait d'un rapport accordant un permis de construire pour la construction d'une déchetterie sur le territoire de sa commune :

Le maire de Villeneuve d'Ascq : « A ma demande, le vice-président Deffontaine [chargé des résidus urbains] avait manifesté un avis favorable au retrait de ce rapport. La localisation de la déchetterie n'apparaît pas en effet la plus judicieuse et je lui ai suggéré de faire une autre proposition. Il en était d'accord.

Le DGS : Le rapport est définitivement retiré de l'ordre du jour²²⁵.

Face à ces demandes, le président répond presque toujours favorablement²²⁶. Quand il s'agit de modifications mineures, elles sont intégrées presque directement par les services et intégrées à l'ordre du jour « définitif²²⁷ » du conseil, établi quelques jours après la réunion.

Un ensemble d'usages informels tendent ainsi à faire du premier bureau une instance de pré-décision concernant les projets de délibérations soumis au conseil. L'un d'entre eux veut que les projets qui n'ont pas fait l'objet de remarques à cette occasion – c'est-à-dire la grande majorité – soient considérés comme tacitement approuvés. Cela signifie qu'ils ne pourront pas être modifiés lors des réunions de commissions et que le soutien des différents groupes au conseil leur sera considéré comme acquis.

Outre les délibérations « routinières », liées à l'activité ordinaire des services, certaines comme le budget ou les délibérations dites « cadres » – parce qu'elles déterminent le contenu et les objectifs d'une politique communautaire – sont également discutées à l'occasion du bureau, donnant lieu à des interventions successives et parfois réactives des présidents de groupes notamment. Ces

²²³ Ainsi, parmi les 60 élus qui ont répondu à cette question, 43% le classent en tête des lieux de décisions les plus importants, et 68% parmi les deux plus importants, sur huit choix proposés. Ce résultat est à comparer avec les 2% qui classent le conseil de CU parmi leurs deux premiers choix. Pour les résultats complets du questionnaire, voir annexes.

²²⁴ Ce dernier est préparé par les services communautaires, sous la responsabilité du directeur général des services et sous le contrôle du directeur de cabinet, puis soumis au président, qui l'arrête une dizaine de jours avant la première réunion de bureau. Il est ensuite envoyé à l'ensemble des conseillers communautaires qui le reçoivent donc environ une semaine avant le conseil.

²²⁵ Compte-rendu du bureau de communauté.

²²⁶ A la question « êtes-vous déjà intervenu pour faire retirer une délibération de l'ordre du jour », 49 conseillers communautaires sur les 68 qui ont répondu le reconnaissent, et 44 sur 49 affirment qu'ils ont eu « gain de cause ».

²²⁷ Il peut en réalité être modifié jusqu'à la veille du jour du conseil et du 2^{ème} bureau par une procédure d'urgence. Certaines délibérations sont ainsi « déposées sur table » le soir même du conseil de CU.

derniers exposent la position de leur groupe 10 jours avant le conseil et formulent oralement des propositions de modifications auxquelles les vice-présidents concernés réagissent, dans une atmosphère conviviale et polie, où les haussements de ton sont rarissimes.

Comme précédemment, le président a souvent recours au report de l'adoption d'une délibération quand celle-ci est contestée, avec l'objectif permanent d'obtenir l'assentiment le plus large²²⁸. Un fonctionnaire et un ancien président du groupe GADEC mentionnent cette attitude en entretien :

– « Il y a une majorité de gauche relative et P. Mauroy sait tricoter du consensus. Quand il sent que quelque chose ne va pas passer, il dit : “Je l'enlève, vous n'êtes pas prêts” »²²⁹.

– « [...] Je dois dire que P. Mauroy n'a jamais voulu être en désaccord avec le GADEC. Je me souviens d'un maire, près d'ici, qui m'a dit une fois “Mais écoutez, vous êtes toujours d'accord avec P. Mauroy”. Je lui ai dit cette fois-là : “Écoutez, il y a eu trois rapports au bureau sur lequel j'ai dit que le groupe était contre, il les a retirés. Je ne peux plus être contre !” »²³⁰.

Les échanges entre vice-présidents lors du bureau se caractérisent par un souci du compromis. La recherche des arrangements au détriment de la politisation partisane des enjeux est facilitée par le huis clos de cette instance. Plusieurs participants à cette réunion rencontrés – un conseiller de P. Mauroy en CU d'abord, une vice-présidente nouvellement élue ensuite, puis le président du groupe communiste – font d'ailleurs directement le lien entre le caractère confidentiel des débats et l'impression de liberté de parole qui s'en dégage, liberté ici associée à l'abandon des postures partisanes prescrites par les publics extérieurs :

– « Les débats au bureau sont très profonds, parce qu'il n'y a pas de jeu politique. Les élus se disent tout. Et puis il n'y a pas le public et la presse²³¹ ».

– « Lors des réunions de bureau, *on se parle librement*, contrairement aux réunions du conseil où chacun y va de son panache, où il y a les médias. Quand il y a des questions par rapport à une délibération, si les personnes ne sont pas satisfaites, on modifie »²³².

– « Les bureaux ne sont pas publics et *la nature des discussions, est plus naturelle. Ce n'est pas comme le conseil où tout est structuré. Là, c'est plus réactif* »²³³.

Il arrive d'ailleurs assez fréquemment que des membres du bureau, au cours même d'une intervention, justifient le fait de tenir certains propos par le huis clos protecteur de cette enceinte. C'est le cas de C. Decocq (président du groupe UMP) lors de la réunion du 17 février 2002, commentant le rapport présenté par M. Aubry au sujet de la politique économique de la CU :

« [...] Il nous faut porter un regard lucide et sans concession sur la situation économique et sociale de notre agglomération. *Je ne le dirai pas en conseil ce soir. Je le dis parce qu'on est entre nous* »²³⁴.

Plus qu'un espace de délibération ou même de négociation sur les délibérations cadres – auquel il manque le temps nécessaire²³⁵ – le premier bureau apparaît comme le lieu où s'exposent les positions provisoires des groupes, engageant en quelque sorte un processus de négociation et de construction des compromis – impliquant l'ensemble des organes déjà présentés – qui va durer jusqu'au second bureau précédent le conseil, 10 jours plus tard.

²²⁸ On n'en finirait plus de compter les délibérations cadres (réorganisation des services, prise de compétence habitat, fixation de la dotation de solidarité communautaire, transfert du stade Grimonprez-Jooris...) dont l'adoption a été reportée, souvent au grand désarroi des fonctionnaires.

²²⁹ Entretien n°42.

²³⁰ Entretien n°8.

²³¹ Entretien n°95.

²³² Entretien n°22.

²³³ Entretien n°28.

²³⁴ Relevé d'observation.

²³⁵ Les réunions de bureau durent environ deux heures et doivent passer en revue un ordre du jour souvent chargé, de plusieurs centaines de délibérations.

Le « deuxième bureau » a lieu le matin même du jour du conseil. Il est d'abord consacré à l'adoption des délibérations relevant de son champ de compétences déléguées par le conseil²³⁶. Ces dernières posent rarement problème dans la mesure où elles ont été négociées en amont et portent rarement sur les enjeux financiers les plus importants ou sur les politiques les plus visibles de l'institution. Leur adoption est donc rapide et s'effectue par paquets.

L'essentiel de cette réunion porte cependant sur la préparation de la séance du conseil du soir. A l'issue d'une dizaine de jours de négociation, les vice-présidents font une dernière fois le point sur les positions des groupes au sujet des principales délibérations à l'ordre du jour. C'est à cette occasion que le président en appelle à la solidarité des groupes en cas de désaccords persistants, non sans user parfois d'un ton solennel, en rappelant notamment le coût pour chacun d'une rupture du consensus. Lors du bureau de du 19 septembre 2003, alors qu'il est question de l'adoption de la délibération cadre sur le transfert de la compétence « grands équipements sportifs », et en particulier du stade Grimonprez-Jooris, P. Mauroy invoque ainsi la nécessaire préservation du sanctuaire communautaire et annonce ce qu'encouraient les opposants si la délibération de transfert du stade devait être rejetée, à savoir le report *sine die* de leurs propres projets²³⁷ :

« Je voudrais livrer mon opinion. Nous sommes les uns et les autres dans des camps différents et la compétition politique est tout à fait normale. Mais ne nous laissons pas emporter par nos combats futurs ou par le rôle que nous devons y jouer car la CU n'existerait plus et on ne pourrait plus avancer ! Je demande que l'on aborde ces affaires-là avec une très grande sérénité et que nous assumions, dans la démocratie, les grandes échéances que sont les régionales, les municipales et les législatives, etc. Ne mélangeons pas les genres et ne nous précipitons pas dans des situations critiques.

Nous avons un consensus : un accord de gestion. Ce projet de rapport doit fixer les lois cadres sport, culture... et pourquoi pas d'autres lois cadres ensuite ? C'est vraiment une avancée considérable de la CU ; et je ne peux pas croire que notre accord programmatique puisse être remis en cause, surtout parce qu'il n'y a pas de solution de substitution [au projet de rénovation du stade Grimonprez-Jooris]. Mais c'est déjà le débat que je ne veux pas aborder maintenant ; nous aurons l'occasion de le faire devant le conseil communautaire.

Je veux dire que nous présentons, dans la plus grande sérénité, un très beau rapport pour le développement de la métropole sur le plan de son rayonnement sportif. Vous vous exprimerez sur ce rapport : celui du stade. Puis nous aborderons celui qui sera la première application de la loi cadre : le transfert de Grimonprez-Jooris. Si certains d'entre vous prévoient d'autres propositions, ils les présenteront. C'est tout. Si le rapport du transfert du stade est adopté aux deux tiers des suffrages, pour la résolution sportive dans son ensemble, je ferai un vote de confirmation à majorité simple. Par contre, si on n'arrive pas à rassembler la majorité des deux tiers sur le transfert de GJ, je prendrai acte, avec beaucoup de regrets, certes, de cette décision ; je préviendrai immédiatement le président du LOSC que ce stade reste municipal et que les entretiens avec la CU n'ont plus lieu d'être. *Enfin, je retirerai ce rapport cadre puisqu'il aura été entaché d'un vote négatif sur un point important et je demanderai qu'on reporte ces affaires sine die.* Ce n'est pas du tout pour compliquer le problème mais il faut que l'on sache comment les choses se dérouleront. Par ailleurs, on se retrouverait sans solution puisque, jusqu'à maintenant, je n'ai été saisi d'aucune proposition alternative. Dans ce domaine, chacun est face à sa responsabilité, tant personnelle que politique »²³⁸.

C'est surtout lors de cette seconde réunion de bureau que se règle l'ordonnancement des prises de parole et des interventions du soir. Chaque président de groupe annonce ses intentions d'intervention et en résume le contenu, ce qui permet au président et aux vice-présidents concernés de ne pas être pris au dépourvu et de pouvoir préparer une réponse. Une fonctionnaire qui fut plusieurs années l'assistante d'un directeur général des services en CU revient sur cette orchestration des interventions du conseil lors du bureau :

²³⁶ Le champ de compétence du bureau s'est accru sensiblement depuis la création de la CU, au nom d'une volonté de « désencombrer » l'ordre du jour du conseil. La loi Chevènement du 12 juillet 1999 l'a encore étendu en ne mentionnant plus que les domaines exclus de toute possibilité de délégation. Il s'agit du vote du budget de l'institution et de la fixation des taux, de l'approbation du compte administratif, des dispositions à caractère budgétaire, des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'EPCI, de l'adhésion de l'établissement à un établissement public, de la délégation de la gestion d'un service public, des dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville. Le président doit rendre compte lors des réunions du conseil des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant.

²³⁷ Devant le risque de crise et de remise en cause du gouvernement collégial il quitte ainsi quelques instants sa posture habituelle de « chef Guyaki ».

²³⁸ Extrait du compte-rendu du bureau.

« Le bureau c'est quelque chose de complètement différent du conseil. Les élus n'aiment pas qu'on y assiste parce qu'il n'y a pas de clivages partisans du tout mais la négociation de compromis politiques. Un maire demande quelque chose à P. Mauroy qui lui donne satisfaction et dit "Vous ne poserez pas la question en conseil". Toutes les interventions en conseil ont été annoncées lors du bureau. Si bien que P. Mauroy sait toujours quoi répondre et n'est jamais pris au dépourvu. Parfois, on reconnaît que pour la presse ou pour des raisons politiques il est important de prendre position publiquement sur quelque chose. Mais tout ça est préparé à l'avance »²³⁹.

Cette annonce de leurs coups à l'avance par les vice-présidents est une façon d'en neutraliser les effets les plus déstabilisants et de limiter le risque de dynamiques d'assemblées conflictuelles qui pourraient mettre le président en difficulté et la coalition interpartisane en péril. Le cadrage du débat sur le stade Grimonprez-Jooris en témoigne (encadré).

Un exemple d'organisation des prises de parole du conseil lors du 2^e bureau : Le débat sur la rénovation du stade Grimonprez-Jooris du 16 novembre 2001²⁴⁰

[Un débat de deux heures environ vient d'avoir lieu pendant lequel les différents groupes politiques ont exposé, projecteurs et schéma à l'appui pour le GADEC, leur point de vue par rapport au projet de nouveau stade, suscitant réactions et échanges d'arguments²⁴¹. La conclusion de ce débat reproduite ici est significative, dans le sens où elle aboutit à son occultation publique lors de la séance du conseil du soir].

M. Aubry : M. Le président, il peut y avoir des incertitudes, mais *je crois que nous n'avons pas intérêt à les afficher*, car d'autres opportunités hors métropole s'ouvrent au club. *Il serait extrêmement dommageable d'afficher ce soir l'idée que l'option GJ puisse ne pas aboutir*, car je n'arriverai pas à signer cet accord [avec les repreneurs du club] s'il n'y a pas, pour le club, dans son esprit, l'idée que la décision sera bel et bien prise et qu'il n'y ait pas aussitôt de multiples difficultés. Bien évidemment, si cela ne se faisait pas, il faudrait alors trouver une autre solution. Mais je pense qu'on n'aurait pas intérêt à afficher ces incertitudes cet après-midi [lors du conseil].

P. Mauroy : Je vous entends Madame, et le projet de délibération sur lequel je souhaite recueillir l'avis du bureau y répond.
C. Decocq [Président du groupe UMP et leader de l'opposition municipale lilloise] : « [...] Je dois vous dire que j'ai réuni le groupe [UMP] cette semaine sur ce problème du stade et nous étions très sereins parce que peut-être, nous étions simplement dans l'appréhension d'un projet de délibération qui organise une étude de faisabilité et une commission mixte... Cela étant, il y a beaucoup d'éléments qui sont intrinsèquement positifs pour Grimonprez-Jooris et d'autres éléments qui le sont autant pour d'autres solutions. *Donc à cette heure, il m'est encore plus difficile de vous donner une orientation de l'ensemble du groupe et il n'est pas exclu, et ce n'est pas le signe d'une tension, que je vous demande une suspension de séance parce que je n'aurais pas eu le temps de rencontrer tous les membres.* [...] J'ai fait campagne lors des municipales, en faveur du stade Grimonprez-Jooris parce que je croyais sincèrement que c'était un projet qui, malgré ses défauts, était raisonnable. Je continue, conforté par des éléments que vous m'avez apportés, à penser la même chose. Cela étant, je suis président d'un groupe et je pense que je ne peux pas avoir un avis opposé à celui-ci. *Je verrai ce qu'en pense le groupe ; je ne peux vous le dire maintenant sachant que tout ce qu'on entend est intéressant.*

P. Mauroy : Je vois bien que chaque solution a des partisans. Dès lors, chacun exposera sa préférence devant le conseil ou alors le rapporteur fera son office sur l'ensemble des problèmes posés, libre à chacun de s'exprimer ensuite et on clôturera par un vote. Donc vous choisissez.

B. Roman [président du groupe socialiste] : M. Le président, à vrai dire je me félicite des échanges que nous avons eus sur ce dossier parce qu'il y avait des convictions différentes qui s'expliquaient aussi par le fait que la connaissance du dossier n'était pas la même pour tout le monde. Certains avaient eu la chance de travailler d'une manière plus approfondie sur une des hypothèses, d'autres d'avoir balayé les différentes hypothèses. Je crois qu'il y avait une certaine frustration, exprimée ici d'ailleurs, notamment par le GADEC, qui disait qu'il s'agissait de choisir une solution sans avoir tous les éléments. Aujourd'hui, y compris d'ailleurs dans le travail qui a été présenté par nos collègues M. Motte et M. Delebarre, avec des convictions qui ne sont pas les mêmes pour chacun, cela se sent bien, mais ces convictions, qui sont toutes légitimes ont contribué à éclairer le débat au moins pour les membres du bureau. *La question que l'on peut se poser est de savoir si ce débat, qui a des connotations techniques, doit être repris ainsi devant le conseil cet après-midi* ou bien, comme vous le dites, si la vice-présidente en charge, nous en fait la présentation qui devrait à mon avis souligner la qualité des contributions des uns et des autres. A l'issue de cette présentation, nous nous en tiendrons à une expression par groupe pour qu'ils expriment chacun leur position et nous votons sur le projet de délibération. Chaque groupe peut exprimer dès lors à la fois ses préférences, son travail, et est naturellement libre d'exprimer sa position. Personnellement, pour une question d'image que je crois importante, je serais plutôt partisan que nous montrions à la fois que nous ne sommes pas des "bénis oui oui", qu'il y a des vraies questions qui se posent y compris d'ailleurs pour ceux qui soutiennent *in fine* ce projet parce que, si ce n'est pas le meilleur, nous savons bien que c'est le plus adapté, certains diront la moins mauvaise des solutions qui nous sont proposées aujourd'hui. En termes d'image, après tout le travail qui a été fait, il serait assez dommage de reprendre toute

²³⁹ Entretien n°43.

²⁴⁰ Extrait du compte-rendu de la réunion du bureau du conseil de CU.

²⁴¹ Ce genre de débats est rare, même au bureau, et trouve sa raison d'être dans la demande pressante des élus du GADEC de présenter leur contre-projet à la rénovation de Grimonprez-Jooris.

l'argumentation technique et d'ouvrir un débat très large. Je crois qu'il vaut mieux le maîtriser. Je serais donc plutôt partisan, puisque vous nous interrogez, M. le président, d'une expression par groupe et d'un vote.

P. Mauroy : Je pose la question aux intéressés.

F. Motte [groupe GADEC] : Nous avons une réunion de groupe tout à l'heure, nous relaterons les propos de M. Roman. Il y a un effet d'annonce très important à maîtriser, tant en ce qui concerne le choix des propositions qu'en ce qui concerne les engagements financiers. Lorsque nous prendrons les engagements financiers tels qu'évoqués par les chiffres, il y aura aussi le suivi et la pertinence à savoir maîtriser tous ces éléments. A tous points de vue il faut être vigilant.

P. Mauroy : Je crois que *le jeu d'annonce* est préférable dans la proposition de M. Roman pour l'opinion publique et pour la suite du projet puisque vous savez que, de toute façon, si c'est Grimonprez-Jooris, il y aura encore des discussions jusqu'au vote final.

M. Demessine [vice-présidente communiste rapporteuse de la délibération] : Je propos de résumer la teneur des débats de ce matin, l'ambiance et les positionnements des uns et des autres.

P. Mauroy : Très bien. Si vous avez d'autres indications de vos groupes, il appartiendrait alors à chaque représentant de groupe de les intégrer. *Nous ne reprendrons donc pas le débat sous la forme qu'il vient de se tenir*. Sommes-nous d'accord ? [Unanimité]. Nous poursuivons ».

Le cadre feutré du bureau permet également aux élus de s'accorder par avance sur les conditions d'évocation de certaines questions qui pourraient avoir des retombées préjudiciables pour eux dans leurs communes. Ainsi, lors du bureau du 5 juillet 2002, les vice-présidents sont solidaires pour limiter l'effet d'annonce de l'amélioration du régime indemnitaire des fonctionnaires communautaires qu'ils s'appêtent à voter, dont ils craignent qu'il entraîne des revendications comparables au sein du personnel communal :

« **B. Gérard** [vice-président UMP et maire de Marcq-en-Baroeul] : « Autant une observation qu'une question. C'est un débat délicat. Il me semble que nous sommes dans l'obligation de voter une délibération sur le régime indemnitaire. *Pour ne pas avoir de débat gênant, qui nous mette en porte-à-faux*, il faudrait que vous rappeliez que les enjeux ne sont pas les mêmes entre la CU et les communes. Que le budget ici est largement supérieur. Il faut nous laisser une porte de négociation dans nos villes. Il faut un argumentaire dans les modifications qui nous laisse des marges de manœuvre dans nos communes.

P. Mauroy : C'est tout à fait raisonnable »²⁴².

Assister au bureau est ainsi un moyen de connaître à l'avance – et de décoder – l'essentiel ce qui va se passer le soir, lors de la séance du conseil. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour laquelle cette réunion est tellement prisée par les quelques fonctionnaires communautaires qui y assistent²⁴³. Comme nous le confia en entretien le directeur des services de la voirie : « Tout est bouclé le matin lors de la réunion de bureau. *C'est là où l'on comprend le film* »²⁴⁴.

Les organes de décision en coulisses de la CU semblent tous orientés vers le désamorçage des conflits et la construction des compromis dans la perspective de la séance du conseil. En ce sens, nous rejoignons Davis Guéranger (2003 : 266) quand il avance dans son étude du pouvoir d'agglomération à Chambéry que « le consensus ne signifie pas que tout le monde est d'accord, mais que tout le monde *se met d'accord* avant ». Ce sont quelques-uns des rouages de ce processus de réduction des conflits que nous avons essayé de décrire ici, avant d'aborder plus précisément maintenant la question du rapport des conseillers communautaires à ce régime politique singulier.

B. Dispositions et socialisation au consensus

Pour l'instant, nous avons considéré de manière relativement indifférenciée l'attitude des conseillers communautaires à l'égard du régime de consensus intercommunal, en insistant sur la généralisation des pratiques municipalistes et sur la contribution des leaders politiques de l'institution (maires des grandes villes et/ou chefs de partis) à la fabrication et au maintien de ce régime. Nous

²⁴² Relevé d'observation.

²⁴³ Les directeurs de services ont le droit d'assister aux réunions du bureau auxquelles ils se pressent. Les bancs qui leur sont réservés sont d'ailleurs toujours pleins et l'une des principales difficultés lors de notre observation directe fut de trouver une place libre, nous obligeant souvent à ajouter une chaise supplémentaire. Outre la manifestation de leur position élevée dans l'institution, la présence à ces réunions permet aux directeurs de glaner un ensemble d'informations sur la régulation politique de la CU qui assoient leur position d'interface entre l'univers politique et administratif.

²⁴⁴ Entretien n°44.

voudrions revenir un peu plus précisément ici, à partir de l'exploitation des résultats de notre questionnaire et de nos entretiens notamment, sur la position des élus à l'égard de ce régime politique. Si ce dernier apparaît assez largement soutenu, ce n'est pas néanmoins sans certaines nuances en fonction des élus. Nous reviendrons plus particulièrement sur les conseillers communautaires conseillers municipaux d'opposition dans les grandes villes socialistes, directement confrontés à la gestion des contradictions de rôles entre les deux arènes dans lesquelles ils sont investis. Nous nous intéresserons enfin à la façon dont les élus Verts, qui avaient critiqué largement le consensus intercommunal lors de la campagne des élections municipales de 2001, ont tenté dans un premier temps d'en subvertir certaines règles, avant d'assimiler certaines de ses contraintes.

1. Propriétés des élus et soutien au consensus

Quand on pose aux conseillers la question « Pensez-vous que le consensus communautaire est une bonne chose ? », on obtient les réponses suivantes :

Oui	Non	Total (des répondants)
43 (67%)	21 (33%)	64 (5 non réponses) (100%)

Le régime de consensus semble donc très majoritairement soutenu par les répondants. Précisons cependant que :

1) les réponses négatives sont loin d'impliquer des comportements dissidents de la part de ceux qui les fournissent. Elles émanent d'élus qui se conforment presque tous aux règles du jeu consensuelles²⁴⁵ – par intérêt municipal ou discipline partisane – tout en entretenant un rapport plus critique à celles-ci, lié essentiellement à leur position.

2) Réciproquement, les réponses positives sont loin d'exclure tout jugement critique à l'encontre de ce régime politique. 69% des élus qui répondent positivement à la question précédente répondent également favorablement à la question « le consensus comporte-t-il des effets pervers ? », contre 100% de ceux qui répondent négativement.

De façon assez prévisible dans le cadre d'une large coalition, la variable partisane n'apparaît pas déterminante puisque les soutiens au régime de consensus sont majoritaires parmi les élus des formations de droite comme de gauche, même s'ils sont plus nombreux chez ces derniers.

		<i>Le consensus communautaire est-il une bonne chose ?</i>		
		Oui	Non	Total
Groupe politique ²⁴⁶	PS, Verts, PC, APM	26 (76%)	8 (24%)	34 (100%)
	UMP et UDF	9 (60%)	6 (40%)	15 (100%)
	GADEC	8 (57%)	6 (43%)	14 (100%)

L'échantillon compte également un conseiller du Front national qui n'apparaît pas dans ce tableau et qui a répondu « non » à la question « le consensus est-il une bonne chose ? ».

²⁴⁵ Ce que l'observation directe permet de dire.

²⁴⁶ Nous avons regroupé différents groupes selon le clivage droite/gauche en raison d'effectifs parfois trop petits pour être significatifs.

Il faut probablement voir dans cette surreprésentation des soutiens au régime de consensus à gauche un effet de la discipline partisane derrière le président et une réticence plus grande à exposer leur désaccord avec la politique menée par P. Mauroy. En ce qui concerne la droite, nous verrons ensuite que parmi les 6 élus qui répondent négativement ici, 4 occupent la position bien particulière de conseillers d'opposition dans une grande ville dirigée par un maire socialiste. En ce qui concerne le GADEC, le nombre relativement important d'avis négatifs s'explique en grande partie par la déconvenue de la candidature de son président en 2001 contre P. Mauroy, qui aboutit à sa relative marginalisation.

Une analyse plus fine du profil des répondants, prenant en compte les quatre statuts possibles des conseillers permet de dégager certaines propriétés favorables ou non au soutien du consensus.

		<i>Le consensus communautaire est-il une bonne chose ?</i>		
		Oui	Non	Total
Fonction	Conseiller municipal et conseiller com.	18 (60%)	12 (40%)	30 (100%)
	Maire et conseiller communautaire	8 (80%)	2 (20%)	10 (100%)
	Conseiller munic. et vice-président	2 (40%)	3 (60%)	5 (100%)
	Maire et vice-président	15 (79%)	4 (21%)	19 (100%)

Il ressort de ce tableau que la proportion d'élus favorables au régime de consensus est la plus forte chez les maires/conseillers communautaires et chez les maires/vice-présidents. Ainsi, le statut de maire – qui concerne rappelons-le la moitié des conseillers – est assez largement prédictif du soutien au consensus alors que les réponses négatives les plus nombreuses se retrouvent parmi les conseillers municipaux (71% des « non » (15/21) pour 54% des répondants). Ce résultat confirme les soubassements municipalistes du consensus que nous avons déjà largement évoqués.

On observe également que le cumul des fonctions de maire et de vice-président est largement favorable à l'expression d'un soutien au consensus. Le résultat de 79% est d'autant plus significatif qu'on se trouve ici avec un effectif de répondants assez important (19). De façon assez prévisible, ce sont donc les élus les plus intégrés au gouvernement de la CU, qui participent notamment au bureau et à l'élaboration des compromis en coulisses, qui se montrent les plus favorables à un régime dont ils constituent en quelque sorte l'élite politique.

Il ne faut donc peut-être pas s'étonner si c'est un conseiller communautaire UMP élu pour la première fois en 2001, adjoint au maire de la commune de Marcq-en-Baroeul, qui tint en entretien l'un des discours les plus vindicatifs que nous ayons entendu contre le consensus, dénonçant les collusions entre maires et la complaisance des leaders politiques de son groupe avec les élus socialistes :

« – Avez-vous senti le fait de ne pas être maire comme un handicap à la CU ?

– Oui. On surévalue le statut de maire ici. P. Mauroy flatte les maires du GADEC *qui sont comme drogués par le consensus communautaire et par les facilités nombreuses données aux vice-présidents qui garantissent leur docilité*. On considère, ou on fait semblant de considérer, que la CU n'est qu'un outil technique. Le contrat de mandature passé entre M.-P. Daubresse et P. Mauroy fait que, malgré de violentes oppositions gauche/droite au niveau national, on maintient ce mensonge d'un consensus technique, tant que P. Mauroy ne pète pas un plomb. Tout le monde y trouve son intérêt provisoire. *La droite parce qu'elle n'est pas prête à faire la guerre dans la métropole, la gauche parce qu'elle maintient sa présence, en dépit de sa baisse électorale continue*. [...] C'est la richesse et l'embaras d'une participation de la droite à l'exécutif. Ce sont les clins d'œil de M.-P. Daubresse en séance du conseil à Decocq pour savoir ce que l'on fait, si on s'abstient ou pas. *Tout le monde nous le pardonne parce qu'on ne sait pas ce que c'est qu'une CU. Les compromis ne sont pas pénalisants politiquement*²⁴⁷. *Mais ça met en cause l'exercice de l'opposition*. On est obligé d'être une opposition "constructive", de positionner nos remarques sur les sujets qui s'y prêtent »²⁴⁸.

²⁴⁷ Ces propos renvoient à la condition d'opacité du jeu politique intercommunal que nous avons développé plus haut.

²⁴⁸ Entretien n°14.

L'analyse du détail du vote sur le transfert du stade Grimonprez-Jooris à la CU – dont nous avons vu précédemment l'enjeu critique dans la mesure où une majorité des 2/3 était exigée et où le projet semblait contesté par plusieurs groupes politiques – est ici très éclairante. Alors que certains groupes avaient menacé de s'opposer à cette délibération quelques semaines plus tôt, ils ne sont plus que neuf conseillers au final à voter contre le transfert du stade, sur 170 élus. Parmi ceux-ci on trouve, outre les trois élus du Front national, quatre élus de l'UMP²⁴⁹ et deux de l'UDF²⁵⁰. Aucun des six n'est maire et un seul est vice-président, situé au 44^{ème} et dernier rang dans l'ordre des délégations.

Les résultats du questionnaire permettent enfin de dégager une dernière variable assez fortement prédictive du soutien au régime consensus : l'ancienneté dans l'institution.

		<i>Le consensus communautaire est-il une bonne chose ?</i>		
		Oui	Non	Total
<i>Nombre de mandats communautaires (y compris celui en cours)</i>	1 mandat	16 (53%)	14 (47%)	30 (100%)
	2 ou 3 mandats	18 (72 %)	7 (28%)	25 (100%)
	4 mandats ou plus	9 (100%)	0 (0%)	9 (100%)

Outre les 9 conseillers communautaires les plus anciens de notre échantillon de répondants, tous favorables au consensus, on note que deux tiers de l'ensemble des élus qui ont répondu « non » étaient alors dans leur premier mandat. Même si le nombre de mandats écoulés est souvent une propriété corrélée aux ressources politiques détenues (les élus les plus jeunes étant aussi les moins dotés), ces résultats permettent de faire l'hypothèse prudente des effets de la socialisation aux règles du jeu consensuelles.

Les nouveaux conseillers ont parfois été élus dans leur commune dans un contexte d'affrontement partisan et acceptent plus difficilement de devoir jouer le jeu du compromis une fois en CU, avec des formations qu'ils viennent d'affronter sur le terrain municipal²⁵¹. Plusieurs fois en entretien, des élus « aguerris » au régime de consensus et plus directement impliqués dans son maintien ont insisté sur la difficile acceptation de cet ordre par les nouveaux entrants. Ainsi, le président du GADEC de 1983 à 1995 décrit les tensions au sein du groupe quand les nouveaux maires des communes périurbaines résidentielles, souvent issus des professions libérales²⁵², firent pression en 1989 dans le sens d'une remise en cause du soutien du GADEC au président de gauche :

« [...] Le GADEC avait ceci de particulier, je l'avais constaté en 83, je l'ai encore constaté en 89, qu'il y a en particulier des nouveaux maires, qui ne connaissent rien, qui viennent d'être élus, et certains se battant plus ou moins durement, il faut le dire, sur la gauche. Alors, ils arrivent et ils trouvent un président, une majorité, des gens qui leur proposent de composer comme ça quoi. Alors eux, ils auraient vite tendance à faire un calcul, toute la droite plus le GADEC ça fait une unité de plus que la gauche ».

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le travail des présidents de groupe est souvent de « calmer » les velléités de ces nouveaux venus, d'autant moins disposés à accepter les compromis intercommunaux qu'en tant que derniers entrants ils ne sont pas nécessairement les mieux servis dans la répartition des dépouilles. C. Decocq, le président du groupe UMP depuis 1993 décrit de façon très précise ce travail pour ramener ces élus plus revendicatifs à la « raison », participant à leur socialisation aux règles du jeu politique intercommunal :

²⁴⁹ Il s'agit de F. Decourcelles, A. Pick, D. Plancke et C. Vanneste.

²⁵⁰ J. Richir et P. Leroux.

²⁵¹ David Guéranger (2003 : 302 et s.) constate une situation comparable à Chambéry après les élections municipales de 2001, les jeunes élus ayant plus de mal à accepter des règles du jeu intercommunales vécues comme une auto-censure.

²⁵² Nous développerons ce point et la question des effets du renouvellement du profil social des élus du GADEC dans notre dernière partie.

« – Ca c'est l'un des rôles du président de groupe, quand on est confronté à l'arrivée de nouveaux élus qui sont élus sur une base d'affrontement dans leur commune, de leur rappeler cette logique spécifique du consensus ?²⁵³

– Alors là, il ne faut plus parler des présidents de groupe en général, parce qu'il y a le président de groupe de la majorité, et le président de groupe appartenant à la pseudo-opposition (*sic*). Pseudo... Vous mettez le doigt sur un problème qui est toujours un peu difficile à gérer, c'est l'accord de gouvernement qui est passé à la CU. Comment dire... *Il faut bien donner un sens à cet accord, que les jeunes conseillers ont tendance à sous-estimer. C'est-à-dire, la tentation est grande, ici ou là, de voter contre ceci ou voter contre ça, pour se faire un petit peu plaisir, éventuellement.* Donc, il faut tout de même rappeler qu'il y a un accord et que l'on a parfaitement le droit de ne pas voter ça, ça ou ça, mais à ce moment là il n'y a plus d'accord. On ne joue pas au patronage, et qu'à un moment donné, ça veut dire qu'il y aura rupture. Autrement dit, il faut mettre les gens devant la cohérence de leurs décisions politiques. Bien. *Dans le même temps, il faut comprendre que des conseillers communautaires, qui arrivent, comme moi de Lille, et qui ont peut-être un peu plus le sang chaud ou qui ont moins l'habitude politique de gérer des situations de conflits dans l'urbanité quoi...ils arrivent dans un esprit revendicatif, et surtout de tenter de régler ou prolonger à la CU les querelles, les polémiques locales, ce qu'il faut naturellement éviter.* Et donc, il y a un travail du président de groupe de la pseudo-opposition, qui est pas facile, parce qu'il risquerait très vite d'être considéré comme un collabo quoi. Donc, c'est toujours délicat. Il y a donc un travail permanent d'explication et de remise en perspective : "Si nous adoptons ça, c'est parce que rappelez-vous, vous avez donné votre accord là dessus, et que donc aujourd'hui, il est tout à fait logique. A l'inverse, machin et tout, donc êtes-vous conscients que si nous adoptons cette attitude, il faudra en conséquence démissionner de... abandonner cette vice-présidence, et êtes-vous conscients des conséquences que ça pourrait avoir dans des communes, y compris de la majorité ?". Et alors il faut bien dire que, généralement, les opposants ne sont pas maires et donc on a immédiatement le renfort des maires du groupe qui disent : " Bon vous arrêtez vos conneries !" ».

Dans cet extrait rejaillit toute la diversité des positions et des intérêts par rapport au régime de consensus et tout le travail du président de groupe pour aboutir à une position unifiée et assurer au bout du compte la discipline de vote. La distinction dans cet extrait entre les conseillers communautaires issus des grandes villes et les maires nous conduit à revenir sur la position bien spécifique des premiers.

2. Le cas particulier des conseillers municipaux d'opposition dans les grandes villes socialistes

Parmi les six conseillers communautaires de droite élus dans des grandes villes socialistes (au bénéfice de la désignation à la proportionnelle des délégués municipaux), quatre ont répondu défavorablement à la question « Le consensus communautaire est-il une bonne chose ? », un ne s'est pas prononcé et un seul a répondu « oui ». Si cet effectif est réduit, ces réponses traduisent cependant une hostilité au régime de coalition beaucoup plus répandue chez ces élus, souvent mentionnée en entretien. Ainsi, M.-P. Daubresse, artisan de l'accord de 2001 avec la gauche et maire UMP de Lambersart, fait référence à cette spécificité, revenant *a contrario* de façon étonnamment claire sur l'intérêt des maires au maintien du consensus qui doit prédominer selon lui :

« – Au sein de la droite, ça a pu être un enjeu de positionnement de savoir si vous faisiez cet accord de gouvernement de la CU avec la gauche ?

– Il y a si vous voulez au sein de la droite... Le problème ce n'est pas tellement un problème droite/gauche mais entre les gens qui sont dans les oppositions, c'est-à-dire les gens qui sont conseillers municipaux d'opposition à Roubaix, Tourcoing ou Lille, évidemment ils ont une logique d'opposants. Qui d'ailleurs évolue au fil du temps. C. Decocq a beaucoup moins une logique d'opposant aujourd'hui qu'il y a quelques années. Et les gens qui sont maires de communes, donc qui sont dans les exécutifs, ils ont une logique qui est de faire avancer leur commune. Comme la CU est un instrument indispensable pour le développement des communes, les gens ne vont pas scier la branche sur laquelle ils sont assis. Donc se mettre dans une logique d'opposant, ça veut dire qu'on ne participe plus au développement d'une CU qui est indispensable à ce qui se passe chacun dans nos communes »²⁵⁴.

Les conseillers communautaires opposants dans les grandes villes vivent en effet directement les contradictions de rôles liées à l'asymétrie des règles du jeu politique intercommunal et municipal, auxquels ils participent simultanément. Opposants au conseil municipal, ils se retrouvent partenaires

²⁵³ Nous réagissons aux propos de l'enquête qui venaient de souligner la spécificité de comportement des jeunes élus.

²⁵⁴ Entretien n°37.

de coalition de leurs adversaires municipaux au conseil communautaire, et dès lors astreints à une solidarité avec ces derniers qui occupent des positions dirigeantes dans l'exécutif.

Dans certains cas, ils peuvent bénéficier d'une liberté de vote de leur groupe, quand l'adoption même tacite d'une délibération en CU les placerait de façon trop criante en porte-à-faux par rapport à une position adoptée au niveau municipal. Jacques Richir, conseiller municipal UDF à Lille, intervient ainsi lors du conseil du 27 juin 2003 pour s'opposer à la mise à disposition de la ville de Lille d'un parking communautaire afin de réaliser un espace vert, invoquant son opposition à cet aménagement au conseil municipal. Si ce vote isolé ne menace en rien le consensus – dans la mesure où les autres membres de son groupe ne le suivent pas dans cette démarche – elle permet pour le moins à cet élu d'échapper à une contradiction inconfortable.

Le parcours d'Alex Turk incarne les difficultés liées à l'articulation des rôles d'opposant en mairie et de partenaire de coalition en CU. Celui-ci cumula en effet pendant trois ans les fonctions de leader de l'opposition municipale à P. Mauroy à Lille et de président de groupe RPR en CU, partie prenante de l'exécutif de ce même P. Mauroy depuis l'accord politique de 1989. Il revient sur cette position selon lui « invivable » et sur sa décision de renoncer en conséquence à ses fonctions de conseiller communautaire²⁵⁵, dans un entretien accordé à un étudiant de maîtrise réalisant un mémoire sur les majorats de P. Mauroy (Roman 1999) :

«– Boris Roman : [...] Est-ce que ce n'a pas été un handicap pour vous, à la fois de vous opposer à P. Mauroy à Lille et de devoir cohabiter ou collaborer avec lui au sein de la CU ?

– Mais vous avez parfaitement raison, c'est la raison pour laquelle j'ai démissionné en 1992. Je n'étais pas tenu par le cumul des mandats ; j'ai cédé ma place à C. Decocq, j'ai quitté la présidence du groupe et j'ai démissionné carrément de la CU à cause de ça. Parce que je me rendais compte que c'était absolument invivable. Il est difficile de participer à la gestion globale de la CU (en arguant du fait que c'est un établissement public et pas une vraie collectivité locale) et en même temps d'être dans l'opposition dans une mairie ».

C. Decocq commente également ce choix, qui le conduit à prendre la présidence du groupe RPR en CU avant de lui succéder également à la tête de l'opposition municipale lilloise en 1995 :

« – *Comment de conseiller communautaire, êtes-vous devenu président de groupe ?*

– Vous savez la politique est faite de circonstances. Donc, c'est comme ça. Enfin ce sont des circonstances qui sont nées des réflexions d'un ami politique. C'est une réflexion de fond d'ailleurs, qui reste interpellante, sur laquelle je peux encore réfléchir. Alex Turk à l'époque était président du groupe. Et en 1989, il avait été candidat à la mairie de Lille. Date à laquelle, tout en faisant la campagne de Lille, j'étais élu sans faire aucun effort puisque sur une liste à Wasquehal. Et Alex Turk, à ce moment-là, cela faisait déjà trois ans qu'il était à la CU, il avait donc bien compris le système, et notamment à l'époque, puisque Mauroy venait d'arriver dans le cadre d'un pacte comme aujourd'hui, puisque au second tour on a voté pour P. Mauroy. La droite a voté pour P. Mauroy ²⁵⁶. [...] Et Alex a identifié très vite un problème qui est un vrai problème dont on parle peu que j'appellerais le syndrome de la proximité. C'est à dire qu'il a eu du mal à gérer, d'une part, et d'autre part, il avait peut-être raison, je ne sais pas, il estimait qu'on ne pouvait pas être à la fois consensuel à la CU et opposant à Lille [...] ».

Confronté aux mêmes difficultés de positionnement, C. Decocq privilégie ainsi son intégration au jeu politique intercommunal, en devenant progressivement un rouage essentiel du consensus, au détriment de son rôle d'opposant en mairie de Lille²⁵⁷. L'exemple du projet de rénovation du stade Grimonprez-Jooris étudié dans le chapitre précédent est une bonne illustration des effets de son implication dans le jeu politique intercommunal, quand les engagements scellés dans ce cadre rendent impossible la politisation de cet enjeu controversé sur le plan municipal.

Plus durablement, il semble que son investissement communautaire ait façonné chez cet élu des dispositions au consensus durables, rendant plus difficile l'adoption de positions clivées sur le plan intercommunal mais également municipal. Beaucoup d'élus ou de fonctionnaires rencontrés ont

²⁵⁵ Ce renoncement s'explique notamment par la préparation d'une candidature à l'élection municipale lilloise en 1995 qui rend la conciliation de ces positions encore plus délicate.

²⁵⁶ En fait, il n'y eut qu'un tour, la droite votant dès le premier pour P. Mauroy contre A. Notebart, en l'absence de candidat de droite.

²⁵⁷ Mellors et Brearey (1986 : 288) soulignent dans leur approche des coalitions au niveau national la tentation des opposants longtemps exclus du pouvoir de participer à des coalitions. Pour C. Decocq, on peut faire l'hypothèse que l'anticipation de faibles chances de conquête de la mairie de Lille à court ou moyen terme ait favorisé son implication dans le consensus intercommunal.

insisté sur le fait qu'il incarnait en quelque sorte le régime collégial, par son plaisir manifeste à s'y mouvoir²⁵⁸ et par son attitude perpétuellement courtoise et déférente à l'égard du président, jusqu'à s'excuser de devoir parfois s'opposer sous la pression de son groupe, comme le raconte une chargée de mission du groupe GADEC :

« Il suffit de voir quand Decocq intervient. Il prend beaucoup de précautions pour dire "ce n'est pas contre vous Président, je suis obligé"... »²⁵⁹.

Il revient lui même en entretien sur les liens noués en CU avec des adversaires politiques municipaux et sur les effets de son expérience communautaire sur sa représentation de l'action politique :

– *Est-ce que ce n'est pas plus difficile d'être opposant à la mairie, quand on arrive à créer des liens et à gérer ensemble... ?*

– Il est certain qu'il y a une complicité entre les élus communautaires, quels qu'ils soient, ici à Lille. Les socialistes lillois non élus communautaires ont du mal. Ils n'ont pas du tout les mêmes rapports avec moi que les élus communautaires, et ont quelque fois du mal à comprendre cette complicité. Il faut en tout cas un peu plus de temps.

– *Et est-ce que c'est compris des militants ou de vos instances partisanes ?*

– Non ! J'ai un débat récurrent avec le responsable départemental jusqu'ici du RPR, avec Thierry Lazarro, qui non seulement est en dehors de la CU et est profondément hostile à ce consensus. [...]

– *Et l'expérience communautaire, ça a changé votre vision de ce que pouvait être le conflit politique au sein d'une structure comme celle-là ou, au contraire, le fait qu'il puisse être éventuellement neutralisé à certains moments ?*

– Oui, oui. Bien sûr. Ben disons, l'expérience communautaire, ça alimente en permanence le réflexe démocratique. *Parce que vous dialoguez beaucoup, vous écoutez beaucoup, vous faites valoir des arguments. Vous ne pouvez pas claquer des portes aussi facilement. Vous devez respecter vos adversaires ou vos collègues, vos propres amis* »²⁶⁰.

Tout se passe chez C. Decocq comme si la posture du compromis et de la négociation courtoise entre pairs devenait progressivement la norme de comportement²⁶¹ et recueillait sa préférence par rapport à un positionnement de type partisan vécu dès lors sur le mode du « jeu de rôles »²⁶², pour reprendre l'expression de P. Mauroy à son sujet en entretien :

– *On a l'impression que finalement, le jeu politique communautaire au niveau local devient parfois la norme, quand par exemple on regarde quelqu'un comme C. Decocq, et que c'est plutôt au moment où il va s'opposer qu'il va être dans le jeu de rôle ou la théâtralisation ?*

– Oui c'est vrai. C'est paradoxal parce qu'il est à la fois à la ville où il joue son rôle d'opposant, et quand il est ici quand il est dans un rôle trop d'opposant, *on sent que c'est un jeu de rôle* quoi.

– *Oui, mais on a l'impression que le rôle qui lui sied le mieux, c'est presque celui-ci. C'est paradoxal non ?*

– Oui, parce que c'est un homme de qualité, qui aime établir des relations, des liaisons humaines. Et par conséquent, c'est un ami quoi. *C'est un ami, on n'abuse pas de notre amitié parce que justement on n'est pas du même bord. Mais très franchement, moi je l'estime beaucoup et souvent, il y a des moments où je vois*

²⁵⁸ Il déclare par exemple en entretien : « Ce que j'aime à la CU, c'est que c'est subtil. Plus je vais à la CU... D'abord on dit souvent que c'est un outil technique. Moi je suis profondément contre cette définition. La CU n'est pas un outil technique. Prendre la décision de faire le métro plutôt à Lomme qu'à Roubaix, c'est une décision éminemment politique. Aux conséquences politiques lourdes et graves et donc ce n'est pas que réaliser un tunnel de 2 km de long, etc. Et ça reste vrai encore aujourd'hui ». Entretien n°34.

²⁵⁹ Discussion au restaurant communautaire le 12/06/2003. Extrait du carnet d'observation.

²⁶⁰ Entretien n°34.

²⁶¹ F. G. Bailey (1971 : 195) décrit ce processus d'institutionnalisation normative d'une règle pragmatique : « En d'autres termes, la position "irréaliste" du conflit, c'est-à-dire l'engagement moral total au nom d'un principe, quel qu'en soit le coût, cède la place à une position de marchandage, plus pragmatique, ce qui implique la reconnaissance, même à contrecœur, que l'autre camp partage certaines valeurs avec vous et que l'on peut utiliser ces valeurs pour faire des concessions soi-même et pour amener l'autre camp à en faire. *On peut formuler cela autrement en disant que ce que l'on fait habituellement finit par être admis comme étant normal à faire et avec le temps ce qui est normal devient la règle. Des interactions pragmatiques continues finissent par créer un statut normatif* ».

²⁶² Si les postures d'opposition comme de compromis sont interprétables en terme de « contraintes de rôles », il s'agit cependant d'ajouter ici la dimension réflexive du rapport au rôle, souvent absente des études interactionnistes des rôles. Il nous semble en effet que si les acteurs peuvent endosser une multitude de rôles distincts voire contradictoires successivement, ils entretiennent également un rapport différencié et plus ou moins investi à ceux-ci. La connaissance de ces rapports aux rôles importe dans la mesure où il n'est pas sans conséquence sur la façon et la conviction avec lesquelles ils les interprètent et/ou cherchent éventuellement à les subvertir.

bien que... On ne veut pas jouer non plus de double jeu. On veut bien jouer un certain jeu de rôles mais... C'est toute la subtilité politique de la conduite des communautés urbaines »²⁶³.

La trajectoire intercommunale de C. Decocq – qui n'est pas sans évoquer le processus de curialisation des nobles à la Cour du Roi décrit par N. Elias – permet d'esquisser l'hypothèse exploratoire d'effets durables du régime de consensus sur ceux qui sont les plus impliqués dans son maintien, en particulier les présidents de groupes. On retrouve d'ailleurs chez P. Mauroy une incorporation assez semblable de certaines propriétés de comportement liées à la régulation consensuelle, jusqu'à façonner également son habitus politique comme nous l'avons montré précédemment.

La socialisation à certaines règles du jeu consensuelles n'épargne pas ceux qui s'en défient *a priori*, comme les élus Verts.

3. Les élus Verts : vellétés de subversion du consensus et intégration de ses contraintes

Les résultats du premier tour des élections municipales de 2001 dans les grandes villes de l'agglomération lilloise permettent aux élus Verts de faire une entrée en force à la CU puisqu'à l'issue des négociations avec le parti socialiste concernant leur ralliement au second tour, ils obtiennent 10 postes de conseillers communautaires (six à Lille, deux à Roubaix, un à Tourcoing, et un à Villeneuve d'Ascq), alors qu'il n'en détenait qu'un seul dans l'assemblée précédente²⁶⁴. Ils se voient ensuite attribuer deux vice-présidences (transport et espace naturel métropolitain) et un secrétaire de bureau, à hauteur du poids proportionnel de leur groupe. Il semble qu'une certaine appréhension du président et de son entourage par rapport à l'attitude de ces nouveaux élus ait par ailleurs influencé le choix des délégations qui leur ont été proposées. Un haut fonctionnaire communautaire nous rapporta ainsi que le directeur de cabinet et le directeur général des services, directement impliqués dans la répartition des délégations, hésitèrent pour Eric Quiquet (président du groupe des Verts en CU) entre celle du Plan de déplacement urbain (PDU) et celle des transports. Ils ont apparemment opté pour la seconde en pensant qu'elle serait plus favorable à une socialisation rapide de cet élu au « réalisme » intercommunal :

« Le PDU lui aurait donné plus de liberté. Les transports c'est une délégation plus importante mais à travers laquelle il allait davantage se rendre compte des réalités. Il y a plus de partenaires, on ne peut pas faire ce que l'on veut. Je pense que la stratégie a été payante et qu'il a pris conscience de certaines contraintes »²⁶⁵.

Il faut dire que les candidats des Verts n'avaient pas toujours mâché leurs mots à l'égard de la CU lors de la campagne électorale des élections municipales de 2001, insistant sur l'importance de ses enjeux²⁶⁶ et critiquant sa gestion politique par les élus. Le 11 mai 2000, lors d'une conférence de presse relatée par le quotidien *Nord-Eclair*, Eric Quiquet – future tête de liste à Lille – rend ainsi le mode de décision communautaire et son insuffisante démocratisation directement responsables de l'annulation du schéma directeur de l'agglomération lilloise par le tribunal administratif de Lille²⁶⁷ :

« Les Verts renvoient la responsabilité de l'annulation du schéma directeur de développement et d'urbanisme par le tribunal administratif à ceux qui l'ont mené à la CU. "Il faut changer d'échelle. Nous allons présenter un vrai projet métropolitain. Mars 2001 ne doit pas être le prétexte d'une juxtaposition de campagnes municipales. Aujourd'hui les compétences et les budgets sont rue du Ballon, il est temps d'en tenir compte" lâche d'emblée E. Quiquet. L'annulation par le tribunal administratif est un vrai cas d'école pour les Verts. "Il sanctionne l'entêtement routier d'élus communautaires étroitement cadrés par les fonctionnaires de la DDE. Quand on est élus au second degré, il faut savoir créer de vrais espaces de débats". E. Quiquet poursuit : "Au niveau communautaire, la démocratie participative n'existe pas. Il y aura un avant et un après la décision du tribunal administratif. Une chose est sûre, *il est temps qu'à la CU on se décide à faire de la politique. On ne pourra plus faire sans les citoyens sur des enjeux de ce niveau- là* " ».

²⁶³ Entretien n°36.

²⁶⁴ Nous reviendrons sur cet accord dans le prochain chapitre.

²⁶⁵ Echange informel avec un haut fonctionnaire communautaire à l'issue d'une réunion du service, le 8/06/2001. Extrait du carnet d'observation.

²⁶⁶ Nous reviendrons sur ce point dans notre prochain chapitre consacré à l'appréhension des enjeux intercommunaux lors des élections municipales de 2001.

²⁶⁷ Voir *supra*.

On pouvait dès lors s'attendre à ce qu'une fois dans l'institution, ces élus tentent d'en politiser et d'en publiciser les enjeux, conformément aux propos de ce conseiller communautaire et adjoint municipal à Lille depuis 2001 :

« [...] Je pense que la CU s'est un peu trop souvent vue comme une institution très technocratique, comme un guichet vers lequel se tourne les mairies, nous on pense qu'il doit y avoir une émulation politique et on doit aussi faire de la politique à la CU »²⁶⁸.

Ces velléités sont d'ailleurs réaffirmées lors des premiers contacts avec l'institution. Ainsi E. Quiquet, interrogé sur ses premières impressions quelques semaines après son entrée en CU, réaffirme sa volonté de « créer du débat » :

« Pour mon service, je vois le directeur une heure par semaine pour le moment. Ça se passe bien pour l'instant, nous avons un bon contact. Je lui ai demandé quelles étaient les délibérations qui avaient posé problème dans la commission pour me faire une idée et il m'a dit qu'il n'y en avait jamais eues ! *Ça change des commissions du conseil régional que j'ai connues où c'était à couteau tiré. Quand on sent qu'une délibération va poser problème, elle est renvoyée vers les services pour être modifiée avant de passer. C'est une machine à éviter les conflits et nous on voudrait créer du débat* »²⁶⁹.

Il entreprend lors des premières réunions de la commission qu'il préside de faire voter les conseillers sur les différentes délibérations. Dans les autres commissions, les élus Verts sont souvent parmi ceux qui prennent le plus régulièrement la parole. Surtout, ils sont les seuls à intervenir sur des délibérations concernant d'autres communes, remettant ainsi en cause le principe de « non ingérence »²⁷⁰. Ils vont jusqu'à critiquer publiquement l'exercice du « droit de veto » par un maire²⁷¹, lors d'une conférence de presse organisée pour faire le bilan de leur première année de mandat. Lors de la réunion du groupe consécutive, E. Quiquet revient sur la réaction courroucée du directeur du service transports, qui sonne comme un rappel à l'ordre :

« Vasseur [le directeur du service transports] n'était pas content par rapport à ce qu'on a dit concernant les lignes à haut niveau de service à La Madeleine. Selon lui, ça ne se fait pas dans le consensus »²⁷².

C'est surtout des membres de l'exécutif que vient cependant la pression la plus forte à se conformer aux règles du jeu consensuel, augmentant le coût symbolique de la rupture de l'unanimité. E. Quiquet à nouveau revient sur l'expérience difficile de son intervention au conseil de CU pour expliquer l'opposition de son groupe au projet de schéma directeur révisé :

« – Sur le schéma directeur, comment s'est jouée la prise de position du groupe ?

– Je dirais que ce sont surtout les élus lillois qui ont poussé au non, par solidarité aussi avec les élus de la région par rapport à leur prise de position. Pour nous, cette infrastructure²⁷³ revient à annihiler les efforts certains faits de l'autre côté. Donc la décision a été prise, on l'a explicitée en conférence de presse en début d'après-midi. Par contre ce qui m'a surpris, c'est qu'à 17h, notre position n'avait pas encore filtré. Peut-être que P. Mauroy devait le savoir par quelques journalistes. Et Decocq s'installe à la tribune, moi j'étais dans la salle et il me demande ce que nous faisons. Je lui réponds que nous votons contre et je vois la stupéfaction sur son visage et je comprends que c'était grave et que ça n'allait pas très bien se passer. *Surtout que P. Mauroy commence son truc en mettant la pression à mort et moi, en étant président de groupe, j'étais bien obligé de prendre la parole et il m'a bien mis la pression. C'était physique et psychologique. C'était très dur pour tenir le discours que notre assistant avait travaillé, que j'avais réécrit comme ça pour adoucir ou un peu changer les choses. Et c'était hard quoi. Je passe les détails mais c'était dur, surtout qu'après il s'est énervé bien sûr* »²⁷⁴.

La négociation et la construction de compromis en coulisses, caractéristiques du « tamis » décisionnel communautaire, rendent beaucoup plus malaisée l'expression publique de divergences au conseil, vite assimilée à un comportement déloyal. L'autre vice-président des Verts, conseiller municipal à Roubaix, revient d'ailleurs sur la difficulté de politiser les enjeux en appartenant à la

²⁶⁸ Entretien n°25.

²⁶⁹ Echange informel le 5 mai 2001 à l'occasion d'une réunion publique, extrait du carnet d'observation.

²⁷⁰ Voir *supra*.

²⁷¹ Faisant obstacle selon eux à la réalisation de voies réservées aux bus dans sa commune et donc à l'application du plan de déplacements urbains.

²⁷² Réunion du groupe des Verts du 11 octobre 2002, relevé d'observation.

²⁷³ C'est essentiellement en raison de la programmation de l'autoroute A24 au schéma directeur que les Verts votent contre celui-ci.

²⁷⁴ Entretien n°20.

coalition de gouvernement, ce qui astreint au respect de certains « codes » pour reprendre son expression :

– *Peut-on prendre la parole de façon critique en CU ?*

– [...] Il y a un vrai problème de posture : comment être à la fois membre de l'exécutif, vice-président et tenir un discours de contestation sur l'institution et sur ses décisions ? *Ce n'est pas évident de tenir un discours critique sur l'institution quand on y participe. Parfois, je constate une situation que je ne peux critiquer d'où je suis. Quand on est dedans, il faut créer la situation pour que les choses avancent. Être sur la position du caractère anti-démocratique de la CU m'est impossible.* Ce positionnement ne peut être pris par des gens qui sont dans l'exécutif. Après, on peut avoir une revendication en tant que groupe politique sur son fonctionnement. Après, le deuxième type de contradiction à gérer est : *comment concilier une position de membre de l'exécutif avec une contestation des décisions ?* Le cas typique c'est le sur le SDAU. On a fait 70 amendements. J'y ai consacré beaucoup de temps et tout le monde reconnaît que je suis celui qui a le plus bossé là-dessus. On s'est retrouvé face à une certaine contradiction : comment peser sur un texte qui accepte le principe de l'A24 ? Ca a été une erreur du groupe des Verts à mon avis. On aurait dû faire savoir dès le début certaines choses aux membres de l'exécutif. *Il y a une dimension codée dans le fonctionnement de cette institution, des choses à respecter.* Certains pensaient qu'il y avait des chances qu'on ne s'oppose pas sur le schéma directeur parce que nos amendements avaient été pris en compte, ou qu'au moins, on s'abstiendrait. Je pense que c'est plus une maladresse du groupe des Verts par rapport aux autres. Ils n'avaient pas compris que notre position sur ce point était non-négociable. Il y a pourtant des codes qui auraient justifié que les choses soient dites avant. Ca a suscité une série de réactions d'amertume à notre égard, à fleuret moucheté, parmi le politique ou les techniciens. Il y avait chez eux l'idée que les Verts auraient pu s'abstenir étant données les concessions qu'on leur avait faites. Il y a eu beaucoup d'interrogations sur l'abstention ou le vote contre du groupe, mais c'est la logique de continuité dans la décision qui a prévalu »²⁷⁵.

Si la « logique de continuité » par rapport à une position constituée antérieurement à l'entrée dans l'institution – et emblématique de l'engagement local des militants écologistes – a prévalu sur le schéma directeur, on doit souligner que l'opposition des élus Verts au conseil reste rarissime. Tout se passe une fois encore comme si le processus de décision en CU empêchait la constitution endogène de positions clivées, celles-ci ne pouvant en quelque sorte émerger qu'avant l'entrée dans l'institution²⁷⁶ et y être ensuite importées.

Il semble par ailleurs que les modalités d'investissement de l'institution par les conseillers communautaires Verts se sont parfois avérées contradictoires avec leurs velléités de politisation et d'autonomisation de l'institution. Ainsi, la volonté de se constituer un bilan les amène à investir essentiellement les délégations dont ils ont la charge, et à s'inscrire dans une approche sectorisée de l'institution qui va parfois à l'encontre de la réalisation de certains des objectifs de politiques publiques défendus au moment de la campagne des municipales de 2001. C'est le cas d'E. Quiquet qui, en tant que vice-président de la délégation Transports, reprend à son compte la position de ses services, réticents devant le calendrier de mise en oeuvre du plan de déplacement urbain adopté par le conseil de CU et surtout devant l'autorité planificatrice qu'il confère à la mission chargée de son suivi sur leur activité. L'un des principaux responsables du service Transports lui en sait d'ailleurs gré :

« M. Quiquet, on commence à savoir travailler avec lui. On l'a vu arriver avec une certaine appréhension, en se demandant s'il ne serait pas un peu farfelu. Il a beaucoup écouté et il défend bien le rôle des transports. Au départ, on pouvait avoir quelques craintes, mais maintenant je suis assez rassuré. Il veut aboutir dans la mise en oeuvre du PDU, mais pas tout et n'importe comment »²⁷⁷.

Cette implication privilégiée sur des thématiques proches de leurs topiques partisans (transport, voirie, eau et assainissement) les conduit à en délaisser presque complètement certaines, pourtant décisives dans la définition des politiques communautaires et de leur rapport aux communes. Ils furent par exemple très peu impliqués dans les débats sur la taxe professionnelle d'agglomération ou sur la mise en oeuvre de la politique économique intercommunale²⁷⁸.

Certains éléments trahissent par ailleurs une conformation progressive à certaines normes de comportement de l'institution, notamment chez les vice-présidents qui y sont les plus intégrés. E.

²⁷⁵ Entretien n°15.

²⁷⁶ Pour le schéma directeur et l'A24, l'opposition des Verts se construit notamment dans leur proximité avec les associations de lutte contre le projet dès le milieu des années 1990.

²⁷⁷ Entretien n°80.

²⁷⁸ Si l'on en juge à leur faible présence à ces réunions et à leur faible contribution à l'élaboration de ces délibérations, contrairement aux autres groupes politiques communautaires qui y sont allés de leurs amendements respectifs, dans un sens exclusivement favorable aux communes. Voir *supra*.

Quiquet, lors du bureau du 24 juin 2002, fait ainsi sienne la règle de retenue des coups en public, réservant aux arcanes de cette réunion privée un argument pourtant susceptible d'aller dans le sens de la position hostile de son groupe par rapport à une délibération. Son intervention porte sur la réalisation d'un mini-tunnel routier auquel les Verts sont opposés et dont nous avons déjà parlé :

« Je ne reviens pas sur le débat de fond concernant les mini-souterrains. Sur le compte-rendu de réunion publique et l'enquête, on a un compte-rendu plus qu'approximatif. On dit qu'il n'y a aucune opposition et c'est faux ! *Je ne le dirai pas en conseil mais je le dis ici* »²⁷⁹.

Il nous aurait fallu prolonger davantage notre période d'observation pour savoir si, comme l'affirmait un haut fonctionnaire communautaire lors d'un échange informel, « les Verts se sont fondus dans le consensus »²⁸⁰. On peut dire en tout cas qu'ils ne sont pas parvenus à en subvertir les règles ou à remettre en cause l'autonomie du jeu politique intercommunal. Mais faut-il s'en étonner dès lors que la participation au gouvernement interpartisan de la CU signe l'acceptation d'un certain nombre de limites à l'expression publique des clivages ?

Conclusion du chapitre 7. La dimension structurelle du consensus

« On ne fait plus rien pour sortir de ce consensus ».

Un assistant du groupe socialiste, sur un ton dépité. Echange informel, le 16 mars 2003 ; Extrait du carnet d'observation.

Loin d'être le résultat d'une spécificité des domaines d'intervention de la CU ou de facteurs locaux, l'institutionnalisation de la cogestion partisane de la CU résulte d'abord de la préférence des maires et des leaders politiques locaux pour cette forme de régulation politique. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la politisation des enjeux et l'introduction d'une logique majoritaire aboutirait à faire perdre à certains maires le contrôle des politiques publiques sur le territoire de leur commune. Ainsi, ce sont d'abord les pratiques municipalistes des élus qui concourent à la « sanctuarisation » du jeu politique intercommunal, définie ici comme son désencastrement du principe de compétition en vigueur dans d'autres espaces politiques locaux.

Le régime de consensus ne saurait pour autant être assimilé à l'absence de conflit, si l'on retient par là la conception étendue qu'O. Nay donne à ce terme (1998 : 211) :

« La notion de conflit sera ici entendue dans un sens large. Elle s'inscrit en effet dans tout un réseau de nuances allant de l'opposition violente (comme la guerre) à des formes de tensions beaucoup plus atténuées et dissimulées (comme la simple divergence de points de vue). L'idée de conflit renverra donc non seulement aux luttes et aux désaccords ouverts qui opposent des acteurs aux intérêts contradictoires mais aussi, plus largement, à l'ensemble des relations quotidiennes impliquant des jeux de concurrence plus diffus entre des individus et des groupes engagés dans un même espace d'action ».

Il n'exclut pas en effet les « jeux de concurrence » entre acteurs politiques pour l'accumulation des ressources et des trophées même si le règlement à l'amiable en coulisses est privilégié par rapport à l'affrontement public, et la recherche de l'unanimité à la politisation. Si les leaders politiques signent une trêve sur le plan intercommunal, c'est pour mieux se consacrer à la lutte dans d'autres espaces politiques jugés plus importants, notamment municipaux et pour ne pas prendre le risque de perdre les ressources intercommunales.

Loin de l'idée d'apesanteur partisane qui lui est parfois associée, le mode de gouvernement de l'institution intercommunale depuis 1989 confère donc au contraire un rôle central aux groupes politiques, et plus particulièrement à leurs leaders, directement impliqués dans la négociation des arrangements et dans la fabrication de la discipline partisane au moment des votes publics.

La cogestion interpartisane permanente de la CU suggère l'hypothèse d'une sorte de « consociativisme à la française » propre à cette institution. Le politiste italien Alessandro Pizzorno (1995 : 91) utilise cette notion – jusqu'alors réservée à la description de régimes politiques plus

²⁷⁹ Extrait du compte-rendu du bureau.

²⁸⁰ Discussion au restaurant communautaire, le 21/10/02.

« exotiques »²⁸¹ – pour décrire les collusions entre le PCI et la démocratie chrétienne lors de la première république italienne, en dépit d'une polarisation apparente. Son extension de l'usage du concept se prête assez bien pour décrire la situation intercommunale :

« Consociatif est un *mode gouvernement dans lequel les représentants de partis qui se présentent comme irréductibles s'accordent pour gouverner ensemble au lieu de laisser une majorité gouverner*. Cela arrive en général quand les partis opposés se distinguent selon des identités culturelles (ethniques, linguistiques, religieuses ou autres), capables d'exiger de leurs membres une loyauté supérieure à celle due à l'État. Parfois, les identités opposées sont de nature idéologique »²⁸².

La CU fournit par ailleurs un terrain quasi-expérimental pour s'interroger sur les processus de représentation politique et tester notamment la question suivante : que font les élus locaux quand ils ne sont pas soumis aux contraintes compétitives du scrutin et quand ils élaborent l'action publique entre pairs et sans publicité ? Notre étude de cas montre que sans un certain nombre de dispositifs qui limitent l'autonomie du jeu politique, la tendance des élus est plutôt de s'entendre et de composer que de s'affronter. Nous avons essayé de montrer en ce sens que la politisation en CU venait presque toujours du dehors, l'irruption d'acteurs extérieurs pour contester une décision ou d'enjeux électoraux externes remettant temporairement en cause l'autonomie du jeu politique intercommunal.

Ces résultats alimentent donc l'hypothèse structurale sur la représentation politique de Pierre Bourdieu (1981), selon laquelle *c'est d'abord la dépendance des représentants par rapport à des groupes sociaux et par rapport aux prescriptions de ces derniers et les effets des positions relatives dans un espace de compétition qui génèrent du clivage*, et non l'effet des convictions intrinsèques ou irréductibles des acteurs politiques, ainsi substantialisées.

Le « déficit démocratique de l'intercommunalité », loin de devoir être considéré uniquement comme un phénomène transitoire ou un problème apparaît donc ici comme une « solution », permettant de maintenir une clôture du jeu politique intercommunal propice à l'autonomie du jeu politique intercommunal. On est donc bien loin des conclusions de Martin Vanier (2004) qui voit dans l'intercommunalité un espace démocratique en devenir ou d'Alain Faure (2004) qui fait l'hypothèse d'une « parlementarisation » en cours des institutions intercommunales.

Le développement de l'intercommunalité semble participer au contraire d'un processus de séparation croissante au niveau local entre une sphère municipale centrale dans la représentation politique mais qui l'est de moins en moins dans l'élaboration de l'action publique, et une sphère intercommunale qui accroît son rôle dans l'élaboration des politiques publiques sans processus connexe de démocratisation²⁸³ (Bué, Desage 2005).

L'analyse des conditions d'évocation – en l'occurrence d'euphémisation – des enjeux intercommunaux lors des élections municipales de 2001 dans la CU de Lille étaye cette hypothèse.

²⁸¹ Pour une définition canonique du consociativisme comme modèle d'interprétation du système politique hollandais, voir Arend Lijphart (1984).

²⁸² Sous le concept de « partitocratie redistributives régulées », J.M Bouissou et P. Pombeni (2001) développent une analyse assez proche des logiques collusives propres à ce régime politique.

²⁸³ Jacques Chevallier (1997) parle « d'effet ciseau » pour décrire ce processus.

Chapitre 8.

Les obstacles à la politisation municipale des enjeux intercommunaux¹

« La politisation [...] apparaît très souvent comme une sorte de miracle spontané, quand ce n'est pas comme un triomphe de l'esprit, miracle ou triomphe dont il ne reste alors qu'à s'émerveiller ».

B. Lacroix (1985 : 518).

« Les gens ne sont pas sensibles naturellement aux enjeux de l'intercommunalité. Il faut leur expliquer que la quasi-totalité des enjeux de proximité trouve aujourd'hui une réponse au niveau de la communauté urbaine. [...] Mais si j'explique à mes électeurs qu'en l'état actuel des choses nous allons perdre 3% de nos ressources, je suis certain de leur réaction ».

M.-P. Daubresse, Vice-Président à la CUDL et député-maire UMP de Lambersart, *Autrement Dit*, 29/09/00.

Si l'autonomisation du jeu politique intercommunal se construit d'abord au sein de la CU, à travers les pratiques des conseillers communautaires et l'institutionnalisation de dispositifs qui la servent, elle ne saurait être appréhendée complètement sans prendre en compte la façon dont les enjeux intercommunaux sont également neutralisés au niveau des communes. La focale décentralisée de ce chapitre permet donc de ne pas en rester à une approche exclusivement intra-communautaire de leur processus de captation par les élus.

Les élections municipales de mars 2001 dans la CUDL représentaient une bonne occasion d'étudier la façon dont l'intercommunalité allait y être – ou pas – abordée par les différents candidats.

Notamment parce qu'elles prenaient place dans un contexte juridique et institutionnel sensiblement modifié par rapport aux consultations électorales précédentes, dans la mesure où la loi Chevènement de juillet 1999 venait de modifier la carte de l'intercommunalité en France (Marcou 2000) et d'accroître sensiblement les compétences des EPCI. Ces transformations furent largement commentées lors de la pré-campagne, tant par les professionnels de la politique² que par les professionnels de son observation – journalistes³ et juristes⁴ notamment –, sur un ton plus ou moins

¹ Ce chapitre est issu d'une enquête réalisée avec Nicolas Bué et Laurent Matejko, qui a donné lieu à plusieurs publications (Bué, Desage, Matejko, 2004, 2005). Je remercie chaleureusement mes co-auteurs de m'avoir autorisé à mobiliser les résultats de cette enquête dans le cadre de ma thèse.

² Pour s'en tenir à notre terrain de recherche, on retiendra par exemple les déclarations du leader du GADEC (Groupe d'Action Démocratique et d'Entente Communautaire rassemblant des élus de petites communes), Henri Ségard, annonçant sa volonté de boucler le dossier du transfert de compétences dont il est chargé avant les élections, afin qu'il puisse y être débattu (« H. Ségard fait sa rentrée politique. Les nouvelles compétences en ligne de mire », *La Voix du Nord*, 22/09/2000) ou justifiant sa candidature aux élections municipales à Comines par les nouvelles perspectives de la coopération intercommunale, sur lesquelles il entend faire campagne (« H. Ségard briguera un troisième mandat », *La Voix du Nord*, 29/06/2000). On notera également, du côté de la droite métropolitaine, l'organisation de plusieurs réunions publiques dans lesquelles sont dénoncées les conditions de transfert des nouvelles compétences intercommunales, ainsi que le souhait de publiciser la question comme un enjeu des élections. Cf. « CUDL : La droite contre-attaque. Quatre élus dénoncent « la mort lente des communes par asphyxie » suite au vote lundi en conseil communautaire des grands principes de la loi Chevènement », *La Voix du Nord*, 24/11/2000. Plus significatif encore de ces velléités de débat sont les propos du leader de l'UDF à la Communauté urbaine lors d'une interview. A la question du journaliste (« *Le PS essaie donc de passer les municipales sans aborder les vrais enjeux ?* »), la réponse est sans ambiguïtés : « *C'est peut-être une stratégie du PS, mais cela ne sera certainement pas celle de l'UDF et du RPR. Je mettrai l'enjeu de la politique communautaire sur la place publique. Le pari est risqué, mais nous sommes en démocratie. Il est inadmissible que la Communauté urbaine définisse sa politique en catimini, dans les salons, et sans même consulter la population* » (*Autrement Dit*, 29/09/2000).

³ Parmi les nombreux articles disponibles, retenons, pour leur titre évocateur : « Municipales 2001, les élections auront des conséquences sur l'intercommunalité. Adieu vœux, vaches... cantons ? », *La Voix du Nord*, 2001 ; « La course au

normatif selon les champs concernés, mais presque toujours prophétique. Il semblait dit que cette fois-ci on parlerait de l'intercommunalité dans la campagne, comme si soudain le silence qui avait jusqu'alors prévalu concernant ces institutions n'était plus tenable devant l'évidence « objective » de l'enjeu. La coïncidence temporelle – plus ou moins fortuite⁵ – entre le vote des conseils municipaux et intercommunaux sur la prise des nouvelles compétences⁶ et la période de campagne électorale semblait renforcer la probabilité de cette intrusion inédite des enjeux intercommunaux dans la campagne⁷.

Suffisait-il que les compétences intercommunales soient renforcées au détriment de celles des communes pour que s'accordent en conséquence les termes et les enjeux du débat électoral ?

Notre objectif d'évaluer la place accordée aux enjeux intercommunaux dans l'offre électorale nous a conduit à collecter les documents de propagande des différentes listes, afin de recenser les occurrences rhétoriques liées à l'intercommunalité et d'en analyser le contenu (**Section 1**).

Un traitement statistique simple de l'ensemble a ensuite été réalisé afin de tester plusieurs hypothèses de corrélation entre des variables municipales – telles que la taille de la commune, la position du maire dans la structure intercommunale, la présence d'équipements intercommunaux ou la perspective de leur implantation, le groupe politique d'appartenance à la CU ou encore la richesse fiscale de la commune – et la mise à l'agenda de la question intercommunale.

A la question « *Qui parle de l'intercommunalité ?* », à laquelle nous souhaitions dans un premier temps répondre, s'est ajoutée celle du « *Comment en parle-t-on ?* », mobilisant les mêmes matériaux et les mêmes outils. Le croisement des variables ainsi dégagées nous a enfin conduit à aborder avec prudence⁸ la question plus ambitieuse du « *Qui parle de quoi ?* ».

La question de la mise à l'agenda électoral de l'intercommunalité sera donc ici principalement abordée du côté de l'offre. Il ne faut pas y voir un parti pris théorique – bien que l'on sache combien l'offre est déterminante dans la structuration de la demande – mais les conditions de l'enquête rendaient inenvisageable la réalisation d'un sondage de grande ampleur qui aurait permis d'en savoir plus sur la perception par les électeurs des questions intercommunales. Les seules hypothèses auxquelles nous nous risquons à ce sujet découleront donc de ce que nous avons pu observer lors des réunions publiques, et surtout, des récits que font les candidats eux-mêmes de leurs interactions de campagne sur le sujet, qui renseignent les conditions de l'échange politique⁹.

Ce premier traitement quantitatif de l'offre donne à lire des résultats assez éloignés des annonces de pré-campagne. L'intercommunalité a certes fait son entrée sur de nombreux « marchés politiques » locaux, mais de façon très contrastée. Par ailleurs, cette entrée s'est faite exclusivement du côté de l'offre et, surtout, au prix de sa dépolitisation. Elle fut très rarement un sujet de débats importants et encore moins de clivage entre les listes. L'évocation inédite de la question intercommunale dans la campagne ne suffit donc pas à en faire un enjeu polarisant de la compétition

pouvoir d'agglomération, enjeu caché du scrutin de mars », *Les Echos*, 29/01/2001 ; « Communautés urbaines : la face cachée des municipales », *Le Figaro*, 8/03/2001 ; « Les présidences des structures intercommunales, l'autre enjeu des élections municipales », *Le Monde*, 12/03/2001.

⁴ « Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale », chronique de législation, *Actualité Juridique du Droit Administratif*, n°11, novembre 99.

⁵ La chronologie de la prise de compétences fut en effet un enjeu de débat au sein des structures intercommunales, avec comme argument décisif la proximité de la campagne. L'opposition à Pierre Mauroy souhaitait que ce soit le nouveau conseil de communauté, issu des élections, qui se prononce sur les transferts de compétences.

⁶ Cf. « Communauté urbaine : la grande réforme », *La Voix du Nord*, 18/11/2000, ou encore « Communauté urbaine : une nouvelle ère. Taxe professionnelle d'agglomération, compétences élargies : la métropole et la CUDL changent de braquet. Pas sans frictions politiques », *La Voix du Nord*, 21/11/2000.

⁷ Un rapide aperçu de la presse locale et nationale lors des élections de 1995 confirme l'absence presque totale de ce thème parmi les enjeux de campagne. Seule la question du « troisième tour », c'est-à-dire de l'élection des présidents de structures intercommunales, donne lieu à quelques commentaires, souvent laconiques. Voir comme rare exemple de traitement journalistique : « La coopération est l'un des enjeux des élections municipales », *Le Monde*, 27/05/1995.

⁸ En raison de la faiblesse numérique des effectifs concernés.

⁹ Avec les limites inhérentes à ce type de matériaux. Si les réunions publiques regroupent les électeurs les plus intéressés par le scrutin, les descriptions qui sont faites par les élus de leurs interactions de campagne dépendent étroitement des critères de sélection des événements ou des propos dignes d'intérêt à leurs yeux.

électorale, prétexte à un échange politique entre les candidats eux-mêmes ou entre les candidats et des électeurs.

L'analyse statistique trouvait ses limites dans l'évaluation des raisons de cette euphémisation qu'elle avait contribué à mettre en lumière. L'autre temps de la recherche – qui pour des raisons pratiques évidentes a été du point de vue chronologique un premier temps – a donc correspondu à un changement d'échelle et de méthodes (**Section 2**).

Nous avons préalablement à la collecte de documents électoraux identifié cinq communes, parmi les 87 de notre échantillon, dans lesquelles – pour différentes raisons¹⁰ – l'enjeu relatif au développement de l'intercommunalité semblait susceptible d'être plus saillant qu'ailleurs et donnait l'impression d'avoir plus de chances d'être abordé et débattu. Cette spécificité justifiait une approche plus attentive et plus qualitative, reposant notamment sur une observation directe des réunions publiques et sur des entretiens avec les différents candidats. La confrontation entre les résultats issus de ces études de cas et ceux de l'analyse transversale devait permettre de distinguer les contraintes récurrentes des obstacles plus spécifiquement locaux à la politisation.

La conclusion – non attendue au départ de l'enquête – d'une euphémisation des enjeux intercommunaux tire finalement d'autant plus de force qu'elle concerne également des communes dans lesquelles les conditions de politisation semblaient *a priori* réunies.

Ce détour par les élections municipales de 2001 contribue plus généralement à une analyse « par en bas » des mécanismes d'institutionnalisation et d'autonomisation des structures d'agglomération par rapport aux communes. Il permet d'évaluer les effets des transformations intercommunales sur la compétition électorale municipale. La place des enjeux intercommunaux dans les programmes des candidats aux élections municipales et les modalités de leur évocation font ainsi figure d'indicateurs parmi d'autres de l'intégration par les candidats des problématiques intercommunales et de leur degré de publicisation.

*Enjeu interne*¹¹ émergent – bien qu'inégalement constitué¹² – du champ politique local, *enjeu externe* introuvable, la question de l'intercommunalité aura finalement fait figure d'*enjeu manqué* des dernières élections municipales. Cette euphémisation invite à s'intéresser aux conditions de possibilité encore insatisfaites de sa politisation, parmi lesquelles la nécessaire traduction¹³ des transformations institutionnelles en cours en enjeux de politiques publiques, de fiscalité, ou encore de démocratie locale appropriables par les profanes.

Section 1. L'euphémisation des enjeux intercommunaux lors des élections municipales de 2001

Dans un premier temps, nous avons cherché à prendre la mesure de la présence des questions intercommunales dans les campagnes électorales de l'ensemble des communes de la CU. La contrainte pratique liée à l'impossibilité de les suivre toutes de près nous a conduit à collecter le maximum de tracts des listes candidates dans l'agglomération, afin d'évaluer dans un premier temps la fréquence d'évocation de l'intercommunalité et de tester l'effet sur cette dernière de différentes variables, liées au contexte municipal ou aux propriétés des candidats (**A**). Dans un second temps, nous avons essayé de caractériser la façon dont ces derniers parlent de l'intercommunalité quand ils en parlent (**B**). Il

¹⁰ Installation d'un équipement intercommunal avec nuisances possibles, rôle de leader intercommunal du maire sortant, conflit au sein du conseil municipal sur le sujet, polémiques autour de l'éventualité d'une fusion de communes, opposition entre le maire et son conseil sur la position de la commune dans l'instance intercommunale.

¹¹ D. Gaxie et P. Lehingue (1984) distinguent les « enjeux internes » de la compétition électorale, qui ont une signification et une importance pour les professionnels de la politique engagés, et les « enjeux externes », qui renvoient davantage aux questions qui peuvent avoir une importance et une signification pour les groupes qui les soutiennent.

¹² Têtes de listes et suiveurs, maires sortants et prétendants n'en ont pas la même connaissance et le mobilisent très inégalement dans la compétition.

¹³ Le terme de « traduction » renvoie désormais dans les sciences sociales à la sociologie du même nom (voir notamment l'article de synthèse de M. Callon (1986)). Précisons que nous ferons ici un usage du terme plus proche de son sens commun que de celui du concept. Si les étapes de *problématisation* et d'*intéressement* peuvent correspondre à notre perspective, celles d'*enrôlement* et de *mobilisation des alliés* (qui interviennent comme étapes de la traduction chez M. Callon) sont par contre inadéquates, dans un contexte où ce sont des soutiens électoraux qui sont recherchés et non des partenaires de l'action publique innovante.

ressort de cette enquête une présence plus faible qu'attendue de ces questions en raison de leur faible politisation (C).

A. Evaluer les évocations de l'intercommunalité

Nous avons donc commencé par essayer de réunir le maximum de documents issus de la propagande électorale distribuée dans les 87 communes de la CU. En dépit d'obstacles méthodologiques difficilement contournables – liés à l'impossibilité d'obtenir les tracts de l'ensemble des listes malgré trois relances écrites ou encore à l'hétérogénéité de ce matériau (longueur inégale des textes, nombre de tracts variable selon les listes) – son analyse permet de dégager certaines tendances et d'esquisser prudemment certaines hypothèses.

1. L'échantillon

Le matériel électoral réuni à l'issue de notre collecte couvre au total 62 communes sur les 87 de la CU¹⁴. Pour 12 d'entre elles, nous ne disposons de tracts que pour une partie des listes en compétition, pour 50 (soit 57% de l'ensemble), nous possédions au moins un document de campagne de chaque liste¹⁵.

Caractéristique étudiée	Cmmunes de LMCU -Effectifs (% en colonne)-	Communes de l'échantillon -Effectif (% en colonne)-	Représentativité de l'échantillon -% de communes de LMCU dans l'échantillon-
Taille des communes			
Moins de 3500 habitants	37 (43%)	23 (37%)	62%*
De 3500 à moins de 14000 habitants (1 conseiller)	66 (76%)	42 (68%)	64%
De 14000 à moins de 21000 habitants (2 conseillers)	11 (13%)	10 (16%)	91%
De 21000 à moins de 30000 habitants (3 conseillers)	4 (5%)	4 (6%)	100%
30000 habitants et plus (plus de 3 conseillers)	6 (7%)	6 (10%)	100%
Ensemble	87 (100%)	62 (100%)	71%
Groupe communautaire du maire¹⁶			
PS	24 (28%)	20 (32%)	83%
PC	3 (3%)	3 (5%)	100%
UPM	11 (13%)	9 (15%)	82%
GADEC	47 (54%)	28 (45%)	60%
Non-inscrit	2 (2%)	2 (3%)	100%
Ensemble	87 (100%)	62 (100%)	71%

¹⁴ Nous renvoyons aux annexes pour une présentation détaillée de l'échantillon et des résultats quantitatifs de l'enquête.

¹⁵ Cette sous-représentation globale des documents électoraux par rapport à la totalité émise durant la campagne tend nécessairement à sous-estimer la présence de l'intercommunalité comme thème de campagne. Le fait cependant que les documents transmis par les mairies soient souvent les programmes ou les professions de foi des candidats, et non des documents intermédiaires, limite l'effet de biais de cette sous-représentation au regard de notre questionnement. L'absence de l'intercommunalité dans les documents principaux de campagne étant en quelque sorte suffisante pour conclure à une euphémisation.

¹⁶ GADEC : Groupe d'Action Démocratique et d'Entente Communautaire, qui regroupe la plupart des petites communes de la Communauté urbaine. Il se caractérise à sa création par le souci de représenter leurs intérêts face à la domination des grandes villes et des groupes communautaires partisans. Il participait jusqu'en 2001 à la gestion de LMCU, et s'est récemment montré favorable aux dispositions de la loi Chevènement.

UPM : Union Pour la Métropole, regroupe les élus communautaires de la droite non extrême.

Degré de compétition politique (nombre de listes dans la commune)			
1	27 (31%)	17 (27%)	63%
2	25 (29%)	18 (29%)	72%
3	23 (26%)	16 (26%)	70%
4	5 (6%)	5 (8%)	100%
Plus de 4	7 (8%)	6 (10%)	86%
Ensemble	87 (100%)	62 (100%)	71%

(*) Exemple de lecture : 62% des communes de LMCU comptant moins de 3500 habitants sont représentées dans l'échantillon.

L'échantillon communal est caractérisé par une légère sous-représentation des petites communes, explicable probablement en partie par la plus grande difficulté de l'administration de celles-ci à conserver et communiquer les documents de campagne. Les communes plus importantes (2 conseillers communautaires) et surtout les grandes villes (plus de 3 conseillers communautaires) sont en revanche bien représentées : Sur les 21 communes de plus de 14000 habitants que compte la CUDL, 20 sont présentes dans notre échantillon.

La légère sous-représentation des communes où il n'y eut pas de concurrence électorale, s'explique également par le fait que ces dernières se trouvent majoritairement parmi les plus petites communes. Ainsi, l'échantillon communal présente certaines imperfections, mais reste exploitable dans la perspective qui était la nôtre.

Au total, nous avons recueilli au moins un élément de la propagande électorale de 134 listes, sur les 211 candidates sur le territoire de la CU en 2001, soit 64%. Assez logiquement, on observe au niveau de l'échantillon des listes les mêmes tendances que pour l'échantillon des communes.

Caractéristique étudiée	Ensemble des listes candidates dans LMCU (% en colonne)	Listes de l'échantillon (% en colonne)	Représentativité de l'échantillon - % de listes couvertes par l'échantillon-
Taille des communes			
De moins de 3500 habitants	54 (26%)	31 (23%)	57%
De 3500 à moins de 14000 habitants (1 conseiller communautaire)	125 (59%)	68 (51%)	54%
De 14000 à moins de 21000 habitants (2 cons. com.)	31 (15%)	28 (21%)	90%
De 21000 à moins de 30000 habitants (3 cons. com.)	13 (6%)	13 (10%)	100%
30000 habitants et plus (plus de 3 cons. com.)	42 (20%)	25 (19%)	60%
Total	211 (100%)	134 (100%)	64%
Groupe communautaire du maire			
Dont le maire est au groupe PS	78 (37%)	52 (39%)	67%
Dont le maire est au groupe PC	4 (2%)	4 (3%)	100%
Dont le maire est au groupe UPM	31 (15%)	27 (20%)	87%
Dont le maire est au GADEC	94 (45%)	47 (35%)	50%
Dont le maire est groupe non-inscrit	4 (2%)	4 (3%)	100%
Total	211 (100%)	134 (100%)	64%

On notera également une meilleure représentation des listes de sortants par rapport à celles de challengers ou de figurants¹⁷, conséquence probable une fois encore du rôle de fournisseurs de documents joué par les services municipaux.

Position dans le champ municipal	Ensemble des listes de LMCU (% en colonne)	Listes de l'échantillon (% en colonne)	Représentativité de l'échantillon (% de listes couvertes par l'échantillon)
Sortant	87 (41%)	59 (44%)	68%
Challengers et figurants	124 (59%)	75 (56%)	60%
Total	211 (100%)	134 (100%)	64%

2. Présence du thème de l'intercommunalité et corrélations

Une première analyse du matériel électoral reçu permet d'établir le décompte suivant :

EVOCATION DE L'INTERCOMMUNALITE	NOMBRE DE LISTES
Oui	66 (49%)
<i>A minima*</i>	39 (29%)
Non	29 (22%)
Total	134 (100%)

**A minima* : cas où l'intercommunalité ou la CUDL sont simplement citées, dans le cadre de l'exposition d'un autre thème de campagne et sans faire l'objet d'un quelconque développement.

L'intercommunalité est donc évoquée par une moitié seulement de l'ensemble des listes dont le matériel électoral a été recueilli, bien loin de ce que les propos d'avant la campagne pouvaient laisser supposer. En outre, parmi ces 66 listes, 52% seulement développent un argumentaire spécifique, qui soit autre chose qu'une référence rapide et puisse s'apparenter à un thème de campagne en propre.

Nous avons ensuite essayé d'identifier des facteurs favorables ou défavorables à l'évocation de l'intercommunalité dans la campagne.

a. L'évocation de l'intercommunalité selon les propriétés des communes

- Le degré de compétition politique

On constate sans surprise que dans les communes sans compétition politique, c'est-à-dire où une seule liste est présente, 5 sur 17 (29%) parmi celles-ci évoquent l'intercommunalité et deux

¹⁷ Sortants : liste sur laquelle se présente le maire ou, s'il ne se représente plus, la majorité de son ancien conseil. Challenger : 2ème liste dans les configurations à deux listes ou liste représentée au second tour dans les configurations à trois listes au moins. Figurants : listes qui n'atteignent pas le second tour dans les configurations à trois listes au moins.

développent un argumentaire spécifique. En revanche, lorsque l'élection est concurrentielle¹⁸, la question n'est totalement absente de la propagande de l'ensemble des listes que dans 4 communes sur 34. Dans 23 cas (soit 68% des communes où l'élection est concurrentielle), plusieurs listes abordent le sujet et dans 7 autres cas (21%), une seule liste.

La compétition politique est donc une variable assez fortement prédictive – bien que non suffisante – de la référence à l'intercommunalité dans la campagne.

- La taille de la commune

Les petites communes sont plus souvent réticentes que les grandes à un renforcement de l'intégration intercommunale, craignant fréquemment qu'elle n'asseye la domination des élus des villes-centre et qu'elle ne se traduise pour elles par une perte d'autonomie. Cette réticence apparaît-elle dans l'évocation par les listes de cette question ?

Taille de la commune	<i>Communes où l'élection est concurrentielle</i> (les % en ligne sont calculés à partir du sous total)				<i>Communes où l'élection n'est pas concurrentielle</i> (% en ligne calculés à partir du sous total)			Total
	Débat	Evocation isolée	Absence d'évocation	<i>Sous total</i>	Présence du thème	Absence du thème	<i>Sous total</i>	
Moins de 3500 habitants	5 (83%)	1 (17%)	0 (0%)	6 (100%)	4 (27%)	11 (73%)	15 (100%)	21
De 3500 à moins de 14000 hab. (1 cons. commun.)	8 (67%)	3 (25%)	1 (8%)	12 (100%)	1 (50%)	1 (50%)	2 (100%)	13
De 14000 à moins de 21000 hab. (2 cons. com.)	5 (63%)	2 (25%)	1 (13%)	8 (100%)	0	0	0	8
21000 hab. ou plus (3 cons. com. ou plus)	5 (63%)	1 (13%)	2 (25%)	8 (100%)	0	0	0	7
Ensemble	23 (68%)	7 (21%)	4 (12%)	34 (100% ¹⁹)	5 (29%)	12 (71%)	17 (100%)	51

Sur l'ensemble des communes de notre échantillon pour lesquelles nous disposons de toutes les listes, sans distinctions de la situation de compétition électorale, on remarque que la thématique intercommunale est évoquée au moins une fois dans 35 cas sur 51 (69%), mais dans seulement 10 des 21 communes de moins de 3500 habitants (48%). Ce dernier chiffre s'explique par l'absence de compétition dans plusieurs de ces communes.

Dans les communes où l'élection est concurrentielle, la question intercommunale semble davantage abordée dans les petites communes que dans les grandes. Elle est en effet évoquée par au moins une liste dans la totalité des communes « concurrentielles » de moins de 3500 habitants que compte notre échantillon, alors que l'on rencontre quelques grandes communes où l'intercommunalité est totalement absente des tracts de campagne.

L'intercommunalité fait aussi davantage débat lors des élections concurrentielles dans les communes de moins de 3500 habitants, puisqu'elle est abordée par plusieurs listes concurrentes dans 83 % de celles-ci (contre 67% des communes comptant entre 3500 moins de 14000 habitants, et 63% des communes de 14000 habitants ou plus).

¹⁸ Le matériau porte ici sur les 51 communes pour lesquelles nous avons recueilli au moins un tract de chaque liste en présence.

¹⁹ La somme des pourcentages en ligne n'est pas toujours égale à 100% du fait de l'utilisation d'arrondis.

A l'inverse, le thème est totalement absent dans 73% des communes non concurrentielles de moins de 3500 habitants.

Ainsi, si la variable de concurrence électorale est la plus importante, elle l'est d'autant plus que la commune est petite.

- Le potentiel fiscal communal en taxe professionnelle

La loi Chevènement de 1999 consacre la spécialisation fiscale en transférant la taxe professionnelle aux structures intercommunales et en laissant aux communes les impôts sur les ménages. Plusieurs travaux ont montré combien la réticence de certaines communes à l'intégration intercommunale était liée à ses effets négatifs présumés sur leurs ressources (Guimbretière et Pourcher 1997). Il semble pourtant que l'importance de la TP dans le budget communal ne favorise pas véritablement l'émergence du thème de l'intercommunalité dans la campagne.

Type d'élection	Evocation de l'intercommunalité au cours de l'élection	15 communes où la TP représente la part la plus faible du produit fiscal total ²⁰	Communes intermédiaires	15 communes où la TP représente la part la plus importante du produit fiscal total
Election concurrentielle	Débat (évocation de l'interco. par plusieurs listes)	6 (60%) dont 5 évocations des effets fiscaux de la loi Chevènement	10 (63%) dont 4 évocations des effets fiscaux de la loi Ch.	5 (71%) dont 4 évocations des effets fiscaux de la loi Ch.
	Evocation de l'interco. par une liste	2 (20%)	4 (25%)	2 (29%) dont 1 évocation des effets fiscaux de la loi Ch.
	Absence de la thématique	2 (20%)	2 (13%)	0 (0%)
	<i>Total</i>	<i>10 (100%)</i>	<i>16 (100%)</i>	<i>7 (100%)</i>
Election non concurrentielle	Evocation	2 (40%)	1 (25%) dont 1 évocation des effets fiscaux de la loi Ch.	2 (25%) dont 2 évocations des effets fiscaux de la loi Ch.
	Absence de la thématique	3 (60%)	3 (75%)	6 (75%)
	<i>Total</i>	<i>5 (100%)</i>	<i>4 (100%)</i>	<i>8 (100%)</i>
Ensemble des communes	Evocation de l'intercommunalité	10 (67%)	15 (75%)	9 (60%)
	Non évocation de l'intercommunalité	5 (33%)	5 (25%)	6 (40%)
	<i>Total</i>	<i>15 (100%)</i>	<i>20 (100%)</i>	<i>15 (100%)</i>

Dans les communes où l'élection n'est pas concurrentielle, les effets du transfert de TP sur le budget municipal sont même la plupart du temps passés sous silence, puisqu'ils ne sont évoqués que dans 3 communes sur 17, soit 18% des communes de ce type. En revanche, dans les communes où plusieurs listes s'affrontent, la question de la fiscalité est abordée dans 39% des cas.

Autrement dit, les élus sortants dans les communes à liste unique – qui risquent de perdre à terme une partie de leurs ressources ou tout du moins de leur progression attendue – évitent le sujet

²⁰ Ces données ont été établies à partir de documents synthèse réalisés par le service des finances de la CU à l'occasion du transfert de la TP en 2000.

d'autant plus aisément qu'ils ne sont pas confrontés à une opposition qui se saisit de cette question pour les critiquer.

b. L'évocation de l'intercommunalité selon les propriétés des candidats

- Le groupe politique auquel appartient la tête de liste²¹

Groupe de la tête de liste	Evocation de l'intercommunalité par les listes			
	Oui	A minima	non	Total
PS	15 (50%)	8 (27%)	7 (23%)	30 (100%)
PC	2 (50%)	1 (25%)	1 (25%)	4 (100%)
Verts	4 (80%)	0 (0%)	1 (20%)	5 (100%)
UPM	9 (64%)	2 (14%)	3 (22%)	14 (100%)
FN	1 (25%)	0 (0%)	3 (75%)	4 (100%)
GADEC	18 (56%)	4 (13%)	10 (31%)	32 (100%)
Non-inscrit	1 (50%)	0 (0%)	1 (50%)	2 (100%)
Total	50 (55%)	15 (16%)	26 (29%)	9122 (100%)

Les listes des Verts font de la question intercommunale un thème important dans 80% des cas. L'absence de sortants parmi eux paraît déterminante dans une évocation davantage programmatique de l'intercommunalité que les autres formations.

Sur les 30 listes socialistes ou assimilées, 7 n'évoquent pas l'intercommunalité. Huit listes, toutes sortantes, en parlent *a minima* et 15 (50%) abordent franchement le sujet. Leur localisation géographique semble ici déterminante. Les listes socialistes muettes ou très discrètes sur l'intercommunalité sont en effet majoritairement issues de communes limitrophes de Lille ou de Lomme (associées en 1999 après une intense polémique). Dans celles-ci, les candidats sortants prennent soin d'éviter tout sujet qui pourrait laisser à penser qu'ils sont favorables à une fusion avec Lille.

32 têtes de liste appartiennent au GADEC. 29 sont sortantes (91%) et 3 challengers. Dans dix communes, on a affaire à une liste unique. 10 de ces listes n'évoquent jamais le thème de l'intercommunalité, ce qui peut paraître paradoxal, dans la mesure où l'histoire du GADEC est intimement liée à celle de la CU et n'a d'expression politique que dans ce cadre. Quatre listes abordent le sujet *a minima* et 18 plus nettement (soit 56%). Les listes GADEC candidates dans des configurations non-concurrentielles se caractérisent par leur plus grande discrétion sur le sujet : 5 sur 10 ne l'évoquent pas du tout, et 3 *a minima*.

- La position de la liste dans le champ municipal

Position de la liste dans le champ municipal	Evocation de l'intercommunalité			
	Oui	A minima	non	Total
Sortante	30 (51%)	14 (24%)	15 (25%)	59 (100%)
Challenger	23 (56%)	4 (10%)	14 (34%)	41 (100%)
Figurante	13 (38%)	2 (6%)	19 (56%)	34 (100%)
Total	66 (49%)	20 (15%)	48 (36%)	134 (100%)

L'éloignement par rapport au centre du pouvoir municipal diminue la probabilité de se saisir de cette thématique : les sortants n'évoquent pas l'intercommunalité dans 25% des cas seulement, les

²¹ Il n'est pas toujours évident de déterminer le groupe politique des têtes de listes, notamment pour les élus du GADEC. Nous avons déterminé le groupe politique en fonction du groupe intégré en CU par le gagnant, du groupe quitté par le sortant, du groupe annoncé par le challenger/figurant.

²² Ont été retenues dans cet échantillon les listes qui pouvaient être affiliées à l'un des groupes politiques communautaires.

challengers 34% et les figurants 56%²³. Enfin, dans les 4 communes concurrentielles de moins de 3500 habitants où une liste place la question intercommunale à son agenda électoral, il s'agit toujours de la liste sortante. De même, quand une seule liste d'une commune concurrentielle – quelle que soit sa taille – évoque la question, il s'agit dans 8 cas sur 10 de la liste sortante. La détention inégale d'informations sur le fonctionnement et les enjeux intercommunaux semble davantage rédhitoire dans les petites communes où l'opposition est moins insérée dans les réseaux partisans et institutionnels que dans les grandes villes.

Au total, l'enjeu fut donc moins présent qu'annoncé (49%). La compétition électorale favorise cependant son émergence, d'autant plus fortement que diminue la taille de la commune. Cette dernière observation laisse à penser que dans les petites communes, les enjeux intercommunaux sont souvent euphémisés par les sortants.

Par ailleurs, plus on s'éloigne des positions dominantes dans le champ du pouvoir local, moins les enjeux intercommunaux sont évoqués. Nous montrerons plus loin que le coût d'évocation des questions intercommunales et l'inégalité très forte de ressources entre candidats expliquent ce point.

Signalons enfin que l'évocation de l'intercommunalité n'est pas plus fréquente chez les anciens détenteurs d'une position de vice-président à la CU, relativisant ainsi l'hypothèse d'un effet mécanique de l'acculturation sur la politisation des enjeux. Nous montrerons que dans certains cas, c'est même la situation inverse qui se produit, l'expérience intercommunale s'opposant plutôt à son évocation publique.

B. Discours communaux sur la CU : topiques et absences

Une fois évaluée la fréquence d'apparition des thèmes intercommunaux dans l'offre électorale telle qu'elle ressort du matériel de campagne, il reste à préciser ce que les candidats en disent et les thématiques qu'ils lui associent ou qu'ils évitent d'aborder.

1. Les effets de la variable partisane sur le contenu du discours

Une analyse plus qualitative du contenu des discours des candidats des différentes formations politiques sur l'intercommunalité permet de souligner certaines différences et de préciser les effets croisés de certaines variables (appartenances partisans, localisation, position dans le champ municipal).

a. Le parti socialiste

30 listes de l'échantillon portent cette étiquette ou y sont assimilables, dont 22 sortantes (75%) et 8 challengers. Parmi celles-ci : 7 listes n'évoquent pas l'intercommunalité, dont 3 sont sortantes (Lille, Wavrin et Templemars) et 4 challengers (La Madeleine, Hem, Marcq-en-Barœul et Leers). 8 listes, toutes sortantes (Pérenchies, Lomme, Chérengh, Mons-en-Barœul, Tourcoing, Saint-André, Wattrelos et Villeneuve d'Ascq), en parlent a minima. 15 listes abordent franchement le sujet (4 challengers et 11 sortants).

La situation géographique des listes socialistes semble conditionner dans une certaine mesure leur retenue sur ce sujet. Les listes « muettes », comme à La Madeleine et Marcq-en-barœul, ou très discrètes, comme à Saint-André, Pérenchies, Mons-en-Barœul et Villeneuve d'Ascq, sont limitrophes de Lille ou associées depuis peu à elle (telle Lomme).

On peut avancer l'hypothèse que les candidats socialistes dans l'embarras par rapport à la récente fusion de Lille et Lomme préfèrent mener leur campagne en évitant de réveiller un spectre de la fusion que leurs adversaires tentent de brandir contre eux. De plus, les candidats socialistes sont étiquetés comme appartenant à la majorité du président de LMCU et tout discours déviant sur le bilan communautaire les mettrait en porte-à-faux avec leur parti. Le poids de l'argumentation partisane sur l'intercommunalité apparaît sensiblement à la lecture des tracts et se traduit par une forte homogénéité

²³ Nous verrons cependant plus loin que si les figurants parlent moins souvent d'intercommunalité, ce sont cependant eux qui en politisent le plus souvent les enjeux.

normative des discours : 9 positifs et 13 neutres sur 22, aucune liste socialiste ne développant de point de vue hostile.

b. Le GADEC

32 têtes de liste appartiennent à ce groupe. 29 sont sortantes (90%) et 3 challengers. Ce groupe se caractérise donc par une forte proportion de sortants et par la rareté relative de la compétition électorale dans les communes concernées. Une seule liste se présentait dans 10 des 31 communes représentées. Il est notable que 10 listes de ce groupe n'évoquent absolument pas le thème de l'intercommunalité, en dépit de l'évidente sensibilisation de leurs têtes de listes à ce sujet, puisque le GADEC est une organisation née du rassemblement d'élus de petites communes au sein de la Communauté urbaine de Lille et trouve son expression essentielle dans ce cadre institutionnel.

Quatre listes abordent le sujet *a minima* et 18 directement (soit 58%). Quatre de ces 22 listes portent un propos défavorable ou défensif à l'égard de l'intercommunalité, 12 un propos neutre, et 6 positif. Les prises de position favorables de certaines têtes de liste sont compréhensibles, telles celle de Henri Ségard, maire de Comines, qui préside le GADEC et présente favorablement une gestion intercommunale à laquelle il était directement associé en tant que principal partenaire politique de Pierre Mauroy dans le précédent mandat. A l'inverse, la tête de liste d'opposition à Pérenchies, qui ralliera le GADEC après sa victoire, critique le maire sortant PS sur le thème de la fusion et de la défense de l'identité de sa commune. L'intercommunalité est ici perçue comme un danger.

Les listes GADEC dans des communes sans concurrence électorale présentent un discours particulier sur l'intercommunalité, puisque 5 sur 10 n'évoquent pas le sujet, et 3 le font *a minima*. Seules 2 l'abordent, ce qui renforce l'observation faite plus haut sur la corrélation observée entre le degré de compétition politique et l'émergence du thème. Dans sa globalité, le discours sur l'intercommunalité développé par les membres du GADEC apparaît assez peu homogène et identifiable, renvoyant aux clivages internes entre certains maires soucieux de la défense de leurs intérêts communaux et les leaders du groupe qui ont tiré profit de leur participation au gouvernement communautaire lors du précédent mandat. Enfin, l'appartenance au groupe GADEC n'est revendiquée que par une seule liste, et encore, de manière fort discrète, ces élus préférant souvent revendiquer exclusivement l'intérêt local de la liste.

c. Les Verts

5 listes ont été collectées, dont 1 fait figure de challengers et quatre de figurants. L'absence de sortants paraît déterminante dans l'évocation de l'intercommunalité par les Verts, qui n'ont pas de bilan à défendre. Une liste seulement n'évoque pas l'intercommunalité (Lomme²⁴). Les 4 autres listes abordent directement ce thème et de manière positive. Notons que cette homogénéité du discours semble être le résultat de la diffusion au moins partielle d'un argumentaire de campagne dont on retrouve la trace dans les professions de foi des listes à Houplines, Lezennes et Lille. Cette publicisation des enjeux intercommunaux se traduira par la création d'un groupe politique Verts à LMCU dont la composition sera d'ailleurs l'enjeu d'un marchandage entre les deux tours. Le ralliement des Verts aux listes de gauche arrivées en tête dans les quatre grandes villes de la communauté urbaine sera en effet conditionné à l'attribution d'un nombre global de postes de conseillers communautaires²⁵. L'incertitude concernant l'attribution d'un deuxième poste de conseiller communautaire à Roubaix mettra d'ailleurs un temps en péril l'accord lillois²⁶.

d. L'Union Pour la Métropole (UPM)

Seules 14 listes sont nettement identifiables à la droite métropolitaine, dont 6 sortantes et 8 challengers. Parmi celles-ci, 3 listes ne parlent pas d'intercommunalité et 11 l'évoquent, dont 2 *a minima*. 6 de ces 11 listes développent un discours négatif à son encontre, 3 un discours positif, et 2 un discours neutre. Les 3 communes qui n'en parlent pas sont La Madeleine, Saint-André et Marcq-

²⁴ Il faut noter que ce thème est évoqué dans la presse par cette même liste. Son discours y apparaît plus défensif vis-à-vis de l'autonomie communale qu'ailleurs. *La Voix du Nord*, 9 mars 2001.

²⁵ Voir le chapitre 7.

²⁶ Voir *infra*.

en-Barœul. Dans ces 3 cas de communes limitrophes de Lille, les adversaires socialistes (sortant ou challengers) n'évoquent pas non plus l'intercommunalité. La droite développe un discours défensif à Lompret, Lomme, Faches-Thumesnil, Roubaix et Lille. Le thème de l'intercommunalité est alors le plus souvent mêlé à celui de la fusion, brandie comme une menace potentielle (cf. *infra*). Le discours du groupe UPM sur l'intercommunalité semble donc lié à la situation locale de la commune et à sa position par rapport à la commune centre mais également à la position occupée par ses leaders locaux. Un passage dans l'arène communautaire semble euphémiser la critique qui est plus acerbe chez les candidats de l'opposition des villes petites ou moyennes qui n'ont pas siégé à LMCU lors du précédent mandat.

e. Le PCF

4 listes seulement ont été recueillies. Une seule n'évoque pas l'intercommunalité. Elles se répartissent entre 3 sortants et 1 challenger. Une liste parle de l'intercommunalité *a minima*, 3 abordent franchement le thème (une positivement, une de manière neutre, une négativement). La caractéristique du discours des élus ou des candidats PC semble donc être sa dispersion, qui contraste avec la position nationale du PCF, longtemps hostile à la loi Chevènement et aux regroupements de communes.

Les discours des candidats socialistes et des Verts sur l'intercommunalité semblent donc marqués par une plus grande homogénéité que celui des membres des autres groupes où la situation locale et la position de la tête de liste jouent un rôle plus déterminant dans le contenu. Le GADEC, en dépit de son identité intercommunale spécifique, échoue à faire tenir à ses membres un discours unifié sur l'intercommunalité, malgré les tentatives de son leader Henri Ségard²⁷.

2. Eléments des discours sur l'intercommunalité

L'intercommunalité, quand elle est évoquée, l'est à travers différentes thématiques sur lesquelles nous voudrions revenir ici.

a. Le thème de la fusion

Dix-huit listes de notre échantillon évoquent ce thème en l'associant à l'intercommunalité. Elles sont plutôt marquées à droite et au GADEC (douze évocations sur dix-huit proviennent de ces deux groupes, contre trois citations par le PS, une à l'extrême-gauche et deux à l'extrême-droite). Les socialistes abordent le sujet de la fusion de manière préventive, comme pour prévenir les attaques attendues de leurs adversaires sur ce point.

La position géographique apparaît comme une variable prédictive. Sur les dix-huit occurrences relevées, cinq proviennent en effet de Lille et de Lomme où le sujet reste à l'agenda, et sept de communes limitrophes de Lille-Hellemmes-Lomme (deux fois à Loos, une fois à Wattignies, Faches-Thumesnil, Pérenchies, Lompret et Ronchin). Cette observation tend à confirmer que la fusion, contre laquelle la droite s'était dressée à l'échelle de l'agglomération, a fait l'objet d'une tentative de politisation autour de Lille qui a souvent imprégné les évocations de l'intercommunalité.

Quatre autres citations du sujet sont repérables : à Roubaix pour deux d'entre elles et dans des communes de droite situées entre Lille, Roubaix et Villeneuve d'Ascq pour les deux autres (Croix et Wasquehal). On peut émettre l'hypothèse que la prise de position du maire sortant de Roubaix en faveur de la fusion avec Lille, déjà évoquée et sur laquelle nous reviendrons, a joué un rôle non négligeable dans l'émergence de ce thème dans ce secteur de la Communauté urbaine.

Enfin, les deux listes de La Chapelle d'Armentières, commune éloignée de Lille et Roubaix, énoncent explicitement et dans des termes très voisins leur refus de toute fusion avec « une autre commune », dans la crainte d'une union subie avec la ville voisine d'Armentières²⁸. Plus que la proximité avec Lille, c'est donc la proximité avec les principales villes de la Communauté Urbaine,

²⁷ Nous reviendrons sur ce point dans notre dernier chapitre.

²⁸ « Voyez ce qui s'est passé avec Lomme » déclare ainsi le maire (divers droite) de La Chapelle d'Armentières au conseil municipal du vendredi 2 février 2001. *La Voix du Nord*, 4 février 2001.

qui pourrait devenir les centres de sous-territoires dans le cadre d'une réorganisation territoriale de cette dernière, qui inquiète.

Le thème de la fusion est donc largement l'apanage de la droite, opposée à toute fusion comparable à celle de Lille et Lomme en 1999, dans laquelle elle perçoit la menace d'une remise en cause des équilibres politiques communautaires²⁹.

b. Les politiques publiques communautaires

Les vieilles compétences communautaires sont celles qui focalisent le plus les discours sur l'intercommunalité, avec 33 occurrences. Elles sont 24 fois évoquées par les sortants, 7 fois par des challengers et 2 fois par des figurants, confirmant par là que le discours « technique » sur l'intercommunalité est avant tout l'affaire d'initiés, qui ont intériorisé les attributions anciennes de la CU et compris le profit symbolique que la mise en exergue de leur compétence en la matière pouvait leur conférer.

Parmi les 33 occurrences, 15 sont issues de candidats GADEC, 11 du PS, 2 des Verts, 3 de non-inscrits ou autres, une de droite et une d'extrême-droite. Cette répartition confirme le constat précédent que les vieilles compétences est l'affaire des sortants : 14 sur 15 parmi les candidats GADEC, 9 sur 11 PS. La place des élus de ces deux groupes fut en effet prédominante dans la gestion de la Communauté urbaine lors du mandat précédent. A contrario, les autres listes, au nombre de 7, dont les groupes n'existaient pas ou ne participaient pas à la gestion de la Communauté urbaine, ne comptent presque aucun sortant (un seul, non-inscrit).

Il faut noter également que l'évocation des compétences techniques de la Communauté est l'occasion d'appréhender cette dernière dans ses aspects les moins polémiques, les moins contestés et les plus dépassionnés, au plus grand bénéfice des sortants.

Parmi les nombreuses compétences communautaires, la gestion des sols, partagée avec les communes, semble l'une des plus sujettes à débat municipal, en raison de ses incidences directes. Or, 14 listes seulement de notre échantillon évoquent l'intervention de LMCU sur leur territoire en matière d'urbanisme, dont 12 parmi les sortants, une seule chez les challengers comme chez les figurants. Ces 14 occurrences peuvent se répartir entre celles qui traitent des aménagements « verts » et celles qui prennent position sur des implantations de zones industrielles ou d'aménagement. Six listes font ainsi état de leur appartenance au périmètre du Parc de la Deûle, nouvelle compétence transférée à l'issue de la loi Chevènement. Elles sont toutes de gauche et sortantes (5 PS et 1 PC). Les challengers n'évoquent pas ce sujet valorisé dans leur bilan par les sortants mais, plus surprenant, les candidats sortants de droite concernés par ce parc n'en parlent pas non plus, ou en parlent sans le mettre dans une perspective intercommunale qui les obligerait à en partager les profits symboliques.

L'évocation des grands projets d'équipements et du futur schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme est peu fréquente dans l'ensemble (7 occurrences, dont 2 sont positives, une neutre, et 4 négatives) et très dépendante du contexte local. Ainsi la liste de gauche dans la petite commune rurale d'Illies s'oppose à l'implantation d'une station d'épuration communautaire, alors que les Verts de Lomme appellent à la vigilance contre l'implantation d'un Centre de valorisation organique à Sequedin alors même que cette implantation est curieusement absente du débat dans cette dernière commune.

La diversité des cas de figure n'empêche pas de constater que les prérogatives de la Communauté urbaine en matière d'aménagement du territoire sont rarement évoquées.

c. La Taxe professionnelle d'agglomération (TPA) et ses conséquences fiscales

25 listes abordent la question, dont 9 PS, 8 GADEC, 6 de droite, une communiste et une « sans étiquette ». Le croisement de cette variable et de la teneur normative du propos produit le résultat suivant : les listes socialistes et GADEC adoptent très majoritairement une position neutre (dans 7 cas sur 8 pour le GADEC, dans 7 cas sur 9 pour le PS), tandis que les listes de droite se partagent entre une neutre, 4 négatives et une positive. Là encore, sur un sujet qui pourrait susciter la polémique tant les incidences de la loi pourraient remettre en cause l'économie budgétaire de certaines communes, les groupes qui ont assumé la gestion de la Communauté urbaine ne semblent pas véritablement s'opposer

²⁹ Cf. chapitre 7.

distinctement sur leur position à ce sujet. Comme pour d'autres domaines, la capacité d'arrangements pragmatiques et de marchandage dans l'interprétation et la mise en œuvre de la loi explique pour beaucoup ce consensus apparent. L'incertitude qui continue également de prévaloir concernant les effets de ce changement est pour beaucoup dans le nombre important de positions « neutres » relevé ou dans la relégation ou l'évacuation de cette thématique dans la majorité des campagnes observées.

La position prise par la liste sur le sujet semble cependant liée à la situation dans le champ municipal, puisque sur 6 occurrences négatives relatives à ce sujet, 5 viennent de challengers et une seule émane d'une liste sortante. D'autre part, le discours positif (3 occurrences) provient exclusivement de sortants. Autrement dit, la vision négative de la TPA est liée à la critique d'une équipe municipale sortante accusée d'avoir trop facilement livré les ressources fiscales de la commune à la Communauté urbaine. Cette observation abonde par ailleurs dans le sens de l'hypothèse déjà largement développée de la primauté de la variable concurrentielle dans la mise à l'agenda d'un débat sur l'intercommunalité dans les communes.

Rappelons que la question des effets fiscaux du passage à la TPA n'est évoquée que dans 7 des 15 communes de notre échantillon où elle représente la part la plus importante du budget. L'euphémisation de l'enjeu est ici patente.

d. La nouvelle compétence du développement économique

Treize listes seulement évoquent les nouvelles compétences communautaires en matière de développement économique, sur le mode de l'explication pédagogique ou encore à partir de cas concrets dans leur commune. Parmi celles-ci, cinq listes GADEC, trois PS, trois Vertes, une de droite et une FN. On y trouve sept sortants, deux challengers et quatre figurants. La manière dont on aborde la question est souvent très allusive et peu politisée. Onze listes la traitent de manière neutre et deux seulement de manière positive.

Le thème du développement économique est plus souvent abordé par les sortants et suscite rarement des prises de position tranchées entre les listes. En revanche, la création d'emplois reste souvent présente dans les argumentaires, rapprochée du développement local de l'artisanat et du commerce. Le développement économique est ici réapproprié par les candidats à travers le prisme de la « proximité ».

Plus généralement, on peut émettre l'hypothèse que la relégation du thème du développement économique dans les programmes des candidats, qui contraste avec sa place centrale lors des précédentes élections³⁰, procède indirectement du transfert de la compétence économique vers les structures intercommunales. Non que les candidats se sentent nécessairement dessaisis de toute initiative en matière économique mais que l'incertitude qui prévaut concernant la répartition et l'exercice de cette compétence les ait incités à la circonspection. Il en va probablement ici de l'un des effets en creux de la nouvelle donne intercommunale sur la campagne.

e. Démocratie locale et intercommunalité

Quatorze listes lient dans leurs tracts la question de l'intercommunalité à celle de la démocratie locale, de diverses manières : Cinq listes évoquent l'obligation de rendre compte des décisions communautaires aux citoyens, quatre insistent sur leur participation à la prise de décision, deux précisent le rôle du maire au sein de l'institution intercommunale et deux le rôle du conseiller communautaire. Cette problématique est majoritairement abordée par les listes de gauche (neuf contre quatre à la droite et un non-inscrit).

On note donc une faible évocation de la question de la démocratisation de l'intercommunalité dans la campagne. La question de l'éventualité de l'élection des conseillers communautaires au Suffrage Universel, évoquée lors du débat parlementaire de la loi SRU, est ainsi absente, confirmant le peu d'empressement des conseillers à faire des modalités de leur désignation un enjeu de débats.

L'intercommunalité continue donc le plus souvent d'être abordée dans la continuité du passé, bien peu de listes exposant clairement l'évolution législative que représente la loi Chevènement, même

³⁰ Qui avait donné lieu à de nombreuses analyses concluant à l'affirmation de la figure d'un maire « entrepreneur » et « développeur ». Voir par exemple Christian Le Bart (1994) ou encore A. Faure (1994).

sous une forme simplifiée, tant dans ses incidences sur les politiques publiques que sur la fiscalité ou sur la question de la légitimité des représentants.

3. « Géographie de l'éliminé³¹ »

La liste des éléments absents dans les évocations de l'intercommunalité est longue.

Les conséquences potentielles des résultats communaux sur la composition et les rapports de force communautaires ne sont ainsi presque jamais mentionnées, hormis à Tourcoing avec Christian Vanneste³², et pour les Verts dont on détaillera plus loin la stratégie d'encastrement des arènes. Un autre exemple de cette association entre les résultats communaux et la majorité communautaire nous est fourni dans l'entre-deux tours à Roubaix. Le candidat RPF Yves-Pascal Renouard qui peut se maintenir au second tour propose en effet au candidat d'opposition RPR-UDF sorti en tête, A. Verspieren, de faire alliance afin « de gagner les élections municipales à l'échelle de la deuxième ville du Nord-Pas-de-Calais, et au-delà de permettre de faire basculer la Communauté urbaine de Lille ».

Ces exemples d'imbrication entre les résultats communaux et intercommunaux ne doivent cependant pas faire illusion, ils restent l'exception. Une logique de clôture des arènes continue de prévaloir qui se traduit par le peu d'empressement des candidats à politiser le « troisième tour intercommunal » dès le scrutin municipal. Dans le même sens, la tête de liste ne mentionne presque jamais dans son programme le groupe politique communautaire auquel elle souhaite s'affilier, qui est pourtant loin d'être toujours prévisible, notamment pour les élus qui se présentent « sans étiquette » aux élections municipales.

Seuls les Verts et le RPF, qui en sont pour l'instant démunis, affirment leur volonté de créer un nouveau groupe communautaire³³.

Sur le plan des incidences de la loi Chevènement et des nouvelles compétences en matière culturelle et sportive, les listes n'évoquent jamais les équipements dont elles entendent demander le transfert à la Communauté urbaine (ou auquel elles s'opposent). Les grandes villes notamment seront pourtant concernées en raison de la vocation intercommunale de certains de leurs équipements (piscine, conservatoire, stade, musées).

De nombreuses questions, pourtant bien présentes dans l'esprit des têtes de liste comme en témoignent les entretiens réalisés auprès de certaines d'entre elles, semblent ainsi esquivées. La discrétion des challengers surprend davantage. Elle s'explique souvent par la faiblesse relative des informations dont ils disposent sur le sujet ou par les effets perturbants sur la construction d'une offre politisée de l'absence d'homologie entre les clivages du jeu politique municipal et intercommunal comme nous le montrerons ensuite.

Les raisons de cette éviction ou de cette euphémisation des enjeux intercommunaux doivent désormais être explorées.

C. Des enjeux faiblement politisés parce que rarement traduits

« Ségard a distribué un tract sur la question intercommunale et a organisé une réunion publique, mais les gens s'en foutent. Cela ne fait pas partie de leurs préoccupations ».

Tête de liste de la gauche plurielle à Comines, extrait d'entretien.

« L'attention accordée aux événements politiques comme la réception (même partielle ou « travaillée ») des messages politiques est donc pour une part suspendue à la possibilité d'établir un lien entre les intérêts des agents sociaux et l'activité politique des professionnels ».

D. Gaxie et P. Lehingue (1984 : 43)

³¹ Pour reprendre l'expression qu'utilise Michel de Certeau (1993 : 1970) pour caractériser les blancs qui traversent la mémoire officielle des pratiques populaires et qui révèlent en creux les logiques sélectives de son évocation.

³² Le candidat d'opposition RPR-UDF indique dans un tract d'entre-deux tours que « Si le 18 mars, Tourcoing bascule, le Grand Lille (CUDL) changera de majorité ! ».

³³ « Avec la loi Chevènement, la CUDL renforce ses pouvoirs. Nous devons y être présents. Les communes sont un passage obligé » déclare Jean-Jacques Guillet, secrétaire national du RPF. *La Voix du Nord*, 7 décembre 2000. En effet, le RPF présentera en 2001 des candidats dans les principales villes de la métropole.

Il est d'autant moins aisé de politiser la question de l'intercommunalité qu'elle a jusqu'alors été présentée sur un mode essentiellement technique. Comment sortir d'une dépolitisation routinisée ? Daniel Gaxie et Patrick Lehingue (1984) ont mis en évidence la tendance à l'autonomisation des enjeux politiques et la faiblesse globale de l'attention accordée par les profanes aux enjeux institutionnels propres au champ politique. Les questions intercommunales ne pouvaient ainsi devenir des enjeux signifiants pour les « profanes » qu'au prix de tout un travail politique d'explicitation des transformations en cours et de leurs conséquences sur les politiques publiques locales. Non seulement ce travail de politisation des questions intercommunales n'a été que très rarement mené, mais la CU fut souvent présentée sous le jour peu favorable au débat de la fatalité et de l'expertise.

1. L'intercommunalité comme processus inéluctable et comme « lieu neutre³⁴ »

Plusieurs candidats sortants mettent d'abord en avant le caractère inévitable de la coopération intercommunale, et de son renforcement, justifiant de s'en accommoder au mieux. Ainsi le maire d'une petite commune rurale explique dans son tract que « [...] l'avenir de notre cité dépassant le cadre de notre commune, ce qui d'ailleurs ne fera que s'accroître, j'ai été aussi présent et actif à la Communauté urbaine »³⁵.

Le renforcement de l'intercommunalité est présenté comme une tendance historique plus que comme un processus politique, éventuellement sujet à débat. Ainsi, Henri Ségard, maire de Comines et président du GADEC déclare au cours d'une réunion publique ouverte aux « forces économiques » de la commune :

« Certains me reprochent de ne pas être assez présent à Comines. Je n'ai pas pour habitude d'être omniprésent. Vous verrez que, dans les années qui viennent, le développement économique, il ne se décidera plus à Comines, il se décidera ailleurs. Ça, il fallait le préparer »³⁶.

Dans ce discours récurrent, la CU apparaît également comme un lieu neutre, ne fonctionnant pas selon les clivages politiques habituels et où la compétence acquise par l'expérience et l'art du placement l'emportent en influence sur le positionnement partisan.

L'objectif de courtage des dossiers municipaux dans ces arènes est donc souvent mis en avant, sans que ne soit posée la question des conditions politiques de décision. Henri Ségard répète ainsi à plusieurs occasions en réunion publique, qu'il faut être au bon endroit, « à l'endroit où la décision est prise³⁷ », sans jamais expliciter la façon dont ces décisions sont prises.

L'intercommunalité apparaît donc comme une affaire de spécialiste et d'initiés plus que de prises de positions appelant débat et délibération.

2. Les voies embryonnaires de la politisation

Le rejet de la fusion de communes aura été le principal vecteur indirect de politisation de l'intercommunalité, moyennant une confusion entre ces deux thèmes entretenue par certains candidats. Ainsi à Roubaix³⁸, le candidat RPF rappelle-t-il que « Roubaix ne doit pas devenir uniquement un laboratoire social administré par des experts parisiens et des subventions métropolitaines distillées par les lillois ». Selon lui, les conseillers municipaux actuels sont « les fossoyeurs de l'identité roubaisienne et ont organisé les funérailles sans le consentement de la famille : les électeurs »³⁹. La politisation de la question intercommunale passe ici par son association à la question plus polémique de la fusion de communes, supposée mieux comprise par les habitants parce que chargée du poids symbolique de l'identité locale.

³⁴ Au sens de P. Bourdieu et L. Boltanski (1976), lieu où s'élabore le discours socialement dominant, caractérisé par un son invocation du « bon sens » et du dépassement des conflits.

³⁵ Tract du maire de Quesnoy-sur-Deûle, 2001.

³⁶ Relevé d'observation.

³⁷ Réunion du 19/01/2001, relevé d'observation.

³⁸ Voir *supra*

³⁹ *La Voix du Nord*, 28/02/2001.

Dans les communes suburbaines résidentielles, c'est sous un registre assez similaire que sont traduits les enjeux intercommunaux. Les possibles conséquences foncières du renforcement de l'intercommunalité et, de façon plus voilée, ses implications en terme de peuplement, sont souvent mises en avant par les candidats. La traduction des enjeux intercommunaux est ici plus facile, dans la mesure où elle rencontre directement les intérêts sociaux des propriétaires.

Dans ces exemples, la controverse sur l'intercommunalité est le plus souvent défensive.

Un rare exemple de politisation positive de l'intercommunalité est fourni par les listes des Verts, dont les programmes sont les seuls à rejeter explicitement la technicisation des enjeux intercommunaux et à insister sur la portée croissante des politiques publiques intercommunales :

« Les citoyens oublient que les 11 et 18 mars ils choisiront des élus municipaux à 40% de compétences, les 60% restants étant transférés à la Communauté urbaine » ; « Pourtant, les élus communautaires ne sont responsables devant personne, ils sont dans la main de la technostructure [...] Or cette irresponsabilité est trompeuse, puisque les élus siègent dans une formation politique, et ne sont pas fondés à se retrancher derrière des arguments techniques »⁴⁰.

Nous avons vu précédemment que cet objectif affiché de politisation des enjeux se heurtera cependant en partie aux contraintes du consensus, une fois certains élus verts devenus conseillers communautaires.

Une tentative de politisation sur un mode assez proche, quoique plus critique, émane des quelques candidats de la Ligue Communiste Révolutionnaire présents dans notre échantillon qui utilisent à deux reprises l'élection des structures intercommunales au suffrage universel indirect pour illustrer les insuffisances de la démocratie locale.

Cette restitution des voies embryonnaires d'une politisation de l'intercommunalité resterait incomplète si l'on n'ajoutait pas que ce sont paradoxalement les communes rurales, situées à la périphérie extérieure de la CU qui connaissent les prises de positions les plus marquées sur le développement de l'intercommunalité. Les listes concurrentes se trouvent en effet fréquemment réunies pour réaffirmer leur refus d'intégrer la CU. L'incidence fiscale immédiate que produirait une telle intégration semble faire beaucoup plus pour la mise à l'agenda de la question intercommunale que ses évolutions institutionnelles et ses politiques publiques, au sein des communes de la CU. De surcroît, ces candidats placés par définition en position d'extériorité par rapport au jeu politique intercommunal ne sont pas tenus par ses contraintes.

Section 2. Une politisation sous contraintes. Etudes de cas

« Autant que le décryptage des énoncés « bruts » effectivement performés, l'analyse de discours doit s'attacher au réseau de prédéterminations discursives, et pour ce faire, quitter le strict point de vue intra-linguistique pour considérer les conditions sociales présidant à la production de tel énoncé ».

Daniel Gaxie et Patrick Lehingue (1984 : 177).

L'émergence des thèmes intercommunaux dans la campagne apparaît donc contrastée et fortement dépendante de la configuration de la compétition politique locale, de la position du candidat et de la situation de la commune dans l'ensemble intercommunal. Loin de s'imposer de manière uniforme, les enjeux intercommunaux rencontrent des histoires et des conjonctures politiques singulières, qui modifient la probabilité de leur évocation et en modèlent les formes. L'autre conclusion importante du traitement agrégé est la neutralité normative qui semble caractériser les évocations de l'intercommunalité. Quand elles existent, elles font souvent figure de citations obligées, peu problématisées, et presque jamais d'enjeux polarisants. Plutôt qu'au problème initial de la mise à l'agenda de la question intercommunale, c'est donc à celui de son occultation – ou, au mieux, de son euphémisation – que nous nous sommes trouvés confrontés. Un changement de focale s'impose alors pour donner un sens à ce dont le traitement quantitatif rend compte sans pouvoir l'expliquer.

⁴⁰ E. Quiquet, tête de liste des Verts à Lille, *Nord Eclair*, 26/02/2001.

A. Changement d'échelle et sélection des terrains d'enquête

Les tracts ne nous disent finalement pas grand-chose du processus de construction et de sélection des enjeux dont ils sont en quelque sorte une image refroidie et imparfaite. Seul un resserrement de notre échantillon de communes autorisait une observation plus minutieuse des évocations de l'intercommunalité en situation, impliquant le suivi des réunions publiques et des réunions de liste qui nous étaient ouvertes, ou encore la réalisation d'entretiens avec les candidats.

La saillance probable des enjeux intercommunaux – selon des critères qui devaient être suffisamment variés pour ne pas trop restreindre a priori les hypothèses concernant les variables pertinentes – fut le critère retenu pour sélectionner nos « communes tests » :

Comines (12000 h.), est située à l'extrême nord du territoire communautaire. Son maire sortant, H. Ségard, était président du Groupement d'Action Démocratique et d'Entente Communautaire⁴¹ et jouait le rôle d'apôtre de l'intercommunalité depuis que P. Mauroy, président de LMCU, lui avait confié la mission de préparer les transferts de compétences. Il présentait les attributs du leader politique communautaire et ne faisait pas mystère de sa foi dans le développement de l'intercommunalité. Après avoir annoncé qu'il ne briguerait pas un troisième mandat, victime du « mal des maires » selon ses propres mots, il revint sur sa décision, motivant notamment son revirement par l'importance des transformations intercommunales en cours et par son souhait d'en être acteur. Face à sa liste dite « apolitique », une liste de « gauche plurielle » emmenée par J-P. Fossier, conseiller municipal sortant communiste.

Lompret commune résidentielle suburbaine (2500h.), avait été le théâtre d'un conflit politique singulier, opposant le maire sortant (membre du GADEC) à plusieurs de ses adjoints au sujet des transferts de compétences à la CU. Cette opposition culmina lors du vote d'une motion de défiance par la majorité des conseillers municipaux désavouant les prises de position intercommunales du maire en juin 2000. Cette situation inhabituelle se traduisit par la constitution de deux listes aux élections municipales, toutes deux issues de la majorité sortante.

Sequedin (3600h.), commune périphérique de Lille, venait d'être retenue par le Ministère de l'intérieur, en accord avec la Communauté urbaine, pour y implanter la deuxième prison de l'agglomération. En outre, LMCU venait de décider, en accord avec le maire sortant, d'y construire son futur Centre de Valorisation Organique. La présence d'un équipement intercommunal important et potentiellement générateur de nuisances, à quelques centaines de mètres à peine du centre-ville, laissait penser qu'il en serait question lors de la campagne et que des associations de riverains ou des membres de l'opposition pourraient se saisir de cette question. Deux listes étaient en présence : la première menée par un ancien adjoint, successeur désigné du maire sortant (GADEC), et la seconde, sans appartenance partisane affichée, mais conduite par une militante socialiste.

Seclin (12000h.) pouvait élargir à plusieurs titres :

- Sa taxe professionnelle par habitant, l'une des plus élevées de l'agglomération, laissait craindre que son budget ne soit affecté négativement par la plus grande péréquation fiscale annoncée⁴².

- Les prises de position fluctuantes de son maire communiste sur le renforcement de l'intercommunalité – d'abord opposé à la loi Chevènement dans le droit fil des députés de son parti à l'Assemblée Nationale, puis rallié aux modalités de transferts de compétences proposées par l'exécutif communautaire en octobre 2000 – ne permettaient pas d'anticiper son attitude sur le sujet et celle de l'opposition pendant la campagne.

- Sa position géographique enfin, à l'extrême sud de la Communauté urbaine. Nous pressentions qu'elle nourrirait peut-être des récriminations sur l'abandon de la commune par la CU, registre fréquemment mobilisé par les périphéries à l'encontre des centres.

Deux listes se sont affrontées à Seclin : l'une regroupant les différentes composantes de la « gauche plurielle » derrière le maire, l'autre une coalition hétéroclite d'opposants, représentant les différentes tendances de la droite locale et un transfuge de l'équipe municipale sortante.

Roubaix (97000h.) : Avec ses 13 représentants au conseil de communauté (parmi lesquels les têtes de liste de l'opposition⁴³), la conquête de cette ville n'était pas sans enjeux pour la formation de la majorité intercommunale. On pouvait se demander si cette dimension constituerait un argument de campagne, contribuant à l'emboîtement électoral des arènes. Le choix de cette commune reposait cependant avant tout sur le rôle important de son maire sortant au sein de la CU⁴⁴ et sur ses prises de positions originales lors du précédent mandat. Son départ de Force Démocrate et son rapprochement avec la gauche intercommunale s'étaient accompagnés de déclarations qui firent sensation au moment de l'association entre Lille et Lomme en 1999. René Vandierendonck annonça en effet que non seulement il approuvait cette fusion, mais qu'il en appelait une de ses vœux entre Lille et Roubaix, à moyenne échéance. Nous voulions voir dans quelle mesure ses prises de positions et leur destin polémique rejailliraient sur l'évocation de l'intercommunalité dans la campagne. R. Vandierendonck, soutenu cette

⁴¹ Deuxième groupe politique de la Communauté urbaine par le nombre de ses élus (ce qui représente presque un tiers des conseillers communautaires), et premier par le nombre de ses maires.

⁴² La loi Chevènement, si elle garantit aux communes une attribution de compensation qui correspond à leurs recettes fiscales à l'année n-1, ne prend pas en compte la croissance des bases qui vient ainsi abonder le budget communautaire, au détriment de celui des communes.

⁴³ Le fait que les leaders de l'opposition au maire soient également des élus intercommunaux sortants n'est pas sans influence sur la nature du débat électoral sur l'intercommunalité.

⁴⁴ Il était 1er vice-président en charge de la politique de renouvellement urbain.

fois-ci par le PS et le PC, trouva huit listes face à lui. La principale était conduite par un ancien membre de sa majorité municipale, conseiller communautaire sortant membre de l'UDF, revendiquant sa fidélité à la ligne politique de centre-droit abandonnée par le maire.

Les cinq communes retenues étaient toutes en situation de « compétition électorale ». Si la présence de la thématique intercommunale était donc – à des degrés divers – prévisible, la quasi-absence de débats sur ce sujet surprend davantage.

B. Les facteurs d'euphémisation

Plutôt que de présenter les résultats de cette seconde partie de notre recherche sous la forme d'une succession de monographies, nous avons privilégié le regroupement thématique des facteurs d'euphémisation recensés. La typologie établie n'a pas vocation à être exhaustive et la multiplication des sites aurait probablement permis de l'enrichir. Les obstacles identifiés sont cependant suffisamment génériques ou récurrents pour être proposés à un usage élargi. Pour plus de clarté, notre présentation tend à dissocier des effets qui se cumulent en pratique.

Les premiers facteurs sont d'ordre conjoncturels et regroupent l'ensemble des effets inhibants que produit l'incertitude du contexte institutionnel et juridique de l'intercommunalité sur son évocation pendant la campagne. Les nombreuses interrogations qui entourent l'interprétation de la loi Chevènement et l'avenir des structures intercommunales au moment de l'élection entament le sentiment de compétence des candidats, et en particulier celui des moins titrés.

Les facteurs configurationnels résultent des interdépendances entre les arènes municipale et intercommunale, et entre leurs acteurs. Ils constituent l'un des principaux obstacles à une polarisation de la question de l'intercommunalité, dans le sens où, bien qu'emboîtées, ces arènes continuent d'être gouvernées selon des règles du jeu politique asymétriques sinon contradictoires.

Les facteurs stratégiques se rapportent aux multiples tentatives observées de dissimulation de l'institution intercommunale par les candidats : soit parce que leurs prises de position passées dans cette arène sont difficiles à assumer sur le terrain municipal, soit parce que leurs stratégies d'auto-imputation des résultats des politiques communautaires empêchant la visibilisation de cette institution. Ces facteurs mettent ainsi l'accent sur l'une des conditions de la politisation, qui, en dépit de sa trivialité apparente, semble pourtant largement sous-estimée : pour que les candidats parlent des enjeux intercommunaux dans la campagne – en l'absence d'incitations externes – encore faudrait-il qu'ils aient le sentiment d'y avoir intérêt. Cette condition est loin d'être toujours remplie, en raison notamment du cumul des mandats municipaux et intercommunaux.

Les facteurs interactionnels renvoient aux interactions entre les candidats et les électeurs ou groupes d'intérêt. La rareté des interpellations sur l'intercommunalité et ses enjeux nous conduira finalement à parler de celle-ci comme d'une « offre sans demande ».

1. Les incertitudes quant aux effets de la loi Chevènement

Ce premier facteur d'euphémisation est probablement le plus généralisable à d'autres espaces politiques locaux, même s'il touche différemment les candidats selon leurs ressources intercommunales.

Si la loi Chevènement est votée dès juillet 1999, ses modalités concrètes d'application restent encore largement à définir en mars 2001. Certains conseils municipaux ont d'ailleurs choisi de ne pas se prononcer sur les transferts de compétences avant l'échéance électorale. Les simulations réalisées par les services communautaires sur les conséquences du transfert de la Taxe Professionnelle pour les communes, en l'absence de décisions politiques sur de nombreux points⁴⁵, sont loin de lever tous les doutes. Ces derniers transparaissent par exemple dans les contradictions entre le maire de Seclin (annonçant dans la presse que sa commune ne devrait pas pâtir du transfert) et son SG (affirmant lors de la présentation des vœux au personnel que la TPU aurait de lourdes conséquences sur les recettes).

⁴⁵ Comme sur les critères de répartition de la future Dotation de Solidarité Communautaire entre les communes ou sur les conditions de maintien des politiques d'abattements fiscaux consentis par certaines communes.

L'incertitude prévaut également concernant les équipements municipaux qui seront transférés à la Communauté urbaine dans le cadre de ses nouvelles compétences en matière culturelle et sportive. Les élections de 2001 se sont déroulées sans qu'aucune décision n'ait été prise à ce sujet, mais dans la perspective de voir des transferts se réaliser dès le prochain mandat.

Ces nombreuses « zones d'incertitude »⁴⁶ ont semble-t-il contribué à la discrétion des propositions des candidats dans les domaines de compétences les plus concernés par les changements en cours ou à venir.

Cette situation d'interrègne institutionnel se traduit par une remise en cause des schèmes de perception de l'institution municipale et de ses capacités d'interventions futures, tels qu'ils sont habituellement mobilisés lors de l'élaboration des programmes. Les candidats doivent composer cette fois-ci avec des compétences communales et intercommunales mal stabilisées. L'incertitude est d'autant plus forte que les candidats sont éloignés du champ du pouvoir intercommunal. A l'inverse, les leaders intercommunaux jouent souvent de leurs ressources intercommunales et de leurs informations pour se légitimer face à leurs adversaires, moins bien introduits qu'eux dans les instances de décision. Leurs prophéties sur la portée des changements à venir, privilège des initiés, semblent attester de leur maîtrise rassurante de l'incertitude.

Les leaders intercommunaux mettent d'autant plus aisément en scène leurs ressources intercommunales présumées, qu'elles semblent faire d'eux les meilleurs garants de la défense des intérêts communaux. La perspective de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, contrairement à ce qu'on aurait pu en attendre (l'affirmation de l'importance à venir de l'intercommunalité), sert souvent de prétexte aux candidats pour réaffirmer leur attachement à la représentation communale, éludant les éventuelles justifications démocratiques d'un changement de mode de scrutin.

Henri Ségard prône ainsi lors des réunions publiques un mode de scrutin « mixte »⁴⁷, conciliant les contradictions apparentes d'un discours favorable au développement de l'intercommunalité et à la « préservation du rôle des communes ».

Pour résumer, l'incertitude quant aux développements en cours a deux conséquences principales.

a. L'occultation ou l'euphémisation des enjeux et des thèmes de programme les plus concernés par ces transformations

Cette discrétion est d'autant plus fréquente que les candidats sont peu informés et occupent une position dominée. Ces derniers investissent du coup les thématiques de campagne traditionnelles qui semblent les moins concernées par les changements (comme l'action sociale⁴⁸ ou le logement), usent du registre de la proximité et laissent le quasi-monopole de la parole légitime sur l'intercommunalité au sortant, empêchant toute polarisation du débat sur ce thème.

b. Une problématisation fréquemment défensive de l'intercommunalité

Elle conduit en effet les maires sortants à réaffirmer leur loyauté à l'égard de l'institution communale menacée. La mise à l'agenda de la question intercommunale produit donc ici l'effet inverse de celui recherché par ses promoteurs.

2. L'asymétrie de l'information et l'inégalité des ressources institutionnelles

Ce facteur recoupe en partie le précédent. Il est cependant moins lié au contexte législatif particulier qu'à l'inégalité structurelle entre candidats en matière de ressources et d'informations intercommunales.

⁴⁶ Voir M. Crozier et E. Friedberg (1977).

⁴⁷ Le scrutin mixte garantirait la représentation de chaque commune par au moins un représentant et répartirait le reste des sièges (soit l'autre moitié) à la proportionnelle.

⁴⁸ Une candidate de la liste d'opposition à Ségard s'exclame ainsi en réunion interne : « On est un peu faiblard sur l'action sociale, pourtant c'est ce qui reste à la commune ! ».

a. Entre têtes de liste et suiveurs

Ce sont presque systématiquement les leaders de la liste qui évoquent l'intercommunalité lors des réunions de campagne. Plus concernés par ces enjeux proprement institutionnels, ils ont souvent reçu des formations ad hoc dans le cadre de leur organisation partisane ou au GADEC. Les têtes de liste qui ne sont pas sortantes entretiennent souvent des relations militantes avec des conseillers communautaires d'autres communes qui leur fournissent des informations. Le candidat communiste de Comines ne se prive pas d'en faire état lors des réunions de sa liste, comme pour donner le change à son adversaire sur le terrain intercommunal. Le rôle des groupes politiques dans la formalisation des problématiques intercommunales apparaît également dans les argumentaires souvent stéréotypés des candidats. L'analyse transversale du matériel de propagande avait mis à jour l'existence d'un discours type chez les candidats socialistes, imputable à l'existence d'une « fiche » argumentative du parti sur le sujet dont plusieurs candidats se sont inspirés pour rédiger leurs tracts.

A l'inverse, on a constaté lors des réunions de liste que les contresens ou les confusions sur le rôle de la CU venaient essentiellement des colistiers les moins insérés dans des organisations⁴⁹. Ce sont toujours les têtes de liste qui interviennent pour les mettre en garde ou les rappeler à l'ordre quand ces derniers s'aventurent à faire des propositions qui ne prennent pas en compte la nouvelle donne intercommunale. Les discussions plus informelles que nous avons eues avec différents candidats ont confirmé cette forte disparité de savoirs et de compétences, plus nette que sur d'autres sujets. Quand une candidate de Lompret évoque auprès de nous ses difficultés à comprendre le jargon des têtes de liste lors des premières réunions, c'est d'intercommunalité dont il s'agit : « Je ne savais pas ce que cela voulait dire GADEC ou SIVOM ». La faiblesse du sentiment de compétence intercommunale des « profanes » transparait surtout dans leurs silences gênés quand il est question de ce sujet dans les réunions de listes.

b. Entre élus sortants, challengers et figurants

Il ne suffit pas cependant d'être tête de liste pour maîtriser les développements récents de l'intercommunalité. Le leader de la liste d'opposition à Seclin reconnu ainsi en entretien qu'il ignorait quels étaient les groupes représentés à la CU. Le chef de file du RPF à Tourcoing propose, quant à lui, dans sa profession de foi, de développer les activités économiques de la commune afin d'accroître sa recette en... Taxe professionnelle.

A la différence des sortants, les challengers dépendent souvent d'informations de seconde main, glanées au hasard de leurs réseaux ou reçues dans le cadre de formations. Les leaders intercommunaux usent de cet avantage comparatif de leur « expérience intercommunale » pour discréditer leur adversaire, non sans une certaine violence symbolique parfois. Le maire sortant de Comines opposa ainsi à plusieurs reprises en réunion publique sa maîtrise des dossiers intercommunaux et sa capacité à défendre les intérêts communaux en haut lieu, à « l'incompétence et au repli » de son adversaire communiste⁵⁰.

Le sentiment de compétence des leaders (lié à leur position centrale dans le processus de décision communautaire) les conduit donc à aborder plus fréquemment le sujet, sans manquer de mettre en scène à cette occasion leur « entregent » intercommunal. La notoriété intercommunale du maire est parfois mobilisée pour flatter les habitants de la commune, qui se voient ainsi collectivement associés à cette reconnaissance politique. A l'occasion de la dernière réunion publique de campagne, l'un des soutiens d'Henri Ségard prit ainsi la parole pour se féliciter du « respect » nouveau qu'inspirerait Comines au sein de l'agglomération, du fait de la position intercommunale de son maire.

La mobilisation par les candidats de leurs positions communautaires comme ressource pourrait laisser croire à une émergence concomitante des débats sur l'intercommunalité. C'est pourtant tout l'inverse qui se produit dans la mesure où ces ressources intercommunales ne sont jamais présentées

⁴⁹ Parmi les nombreux exemples disponibles, celui d'un candidat réagissant à l'emploi du terme « communautaire » en s'étonnant que l'on parle de l'Europe.

⁵⁰ Sur le même registre, le maire sortant de Roubaix déclare lors d'une réunion publique : « Pour fixer votre jugement, il faudrait que vous appréciiez parmi les neuf listes qui est le plus capable d'aller chercher de l'argent là où il est (à l'Etat et à la Communauté urbaine), sans augmenter les impôts ».

comme dépendantes de conditions institutionnelles ou politiques qui résultent des élections, mais comme le fruit des qualités et des compétences personnelles du candidat. On assiste ainsi à une occultation du caractère éminemment contingent de ces ressources. Le sort d'Henri Ségard à la CUDL, tombé en disgrâce pour avoir voulu se présenter contre Pierre Mauroy au premier tour, illustrera à ses dépens les points aveugles d'un tel discours. Plus largement, cette déconvenue politique confirme qu'il ne suffit pas d'être « présent » à la Communauté urbaine ou d'être compétent techniquement pour en retirer tous les profits en matière de politiques publiques, encore faut-il s'inscrire dans la majorité politique communautaire, fût-elle plus extensible qu'ailleurs. Cette condition indispensable, et ce qu'elle implique, est pourtant largement passée sous silence.

De façon plus surprenante, les challengers eux-mêmes semblent portés à s'incliner devant la compétence intercommunale auto-proclamée du maire, comme s'ils lui faisaient davantage crédit de son action dans ce domaine que dans d'autres. L'intercommunalité est alors présentée comme un « domaine réservé » du maire. L'analogie présidentielle n'est pas fortuite puisqu'un candidat socialiste de Comines nous déclara à ce sujet : « La politique étrangère du maire n'est pas mauvaise » ! Plutôt que sur l'action du maire à la Communauté urbaine, la critique des challengers se porte alors sur les dissonances de rôle que semble introduire cette forte implication externe. L'investissement intercommunal du maire n'est dénoncé que dans la mesure où il permet d'illustrer « son manque de disponibilité » pour les problèmes des Cominois et son désintérêt supposé pour l'action de « proximité ».

En dépit de ces quelques contre-feux, il semble que la compétence intercommunale revendiquée par les leaders intercommunaux sortants leur soit peu contestée, consacrant la réussite de leur entreprise de dépolitisation et de technicisation des enjeux intercommunaux.

3. Usages municipaux de l'institution intercommunale et stratégies d'auto-imputation

Les rhétoriques mayorales d'auto-imputation des politiques publiques intercommunales représentent un autre obstacle sérieux à la mise à l'agenda de l'intercommunalité⁵¹.

Les interventions intercommunales sont la plupart du temps solubles dans les programmes des candidats, notamment dans les grandes villes. Par l'importance de leurs ressources, ces derniers sont en effet les plus en mesure d'influencer la définition des politiques communautaires. On ne trouve ainsi presque aucune trace de l'existence de LMCU dans les propagandes pourtant volumineuses de Martine Aubry et de son principal opposant de droite, alors même que de nombreuses réalisations annoncées dans leurs programmes respectifs relèvent directement de ses compétences.

Quand ils ne font pas disparaître purement et simplement l'institution communautaire, les candidats se présentent comme les courtiers incontournables de la défense des intérêts communaux en son sein⁵².

Cette présentation de l'établissement intercommunal occulte ses propriétés politiques d'arbitrage et de délibération derrière ses usages instrumentaux. La Communauté urbaine apparaît dans les discours des candidats comme une source de financement parmi d'autres des politiques communales, plus que comme leur co-producteur potentiel. Les propos de R. Vandierendonck, maire sortant de Roubaix lors d'une réunion publique de campagne vont dans ce sens :

« Nous, vis-à-vis de la métropole, on est des métropolitains. On y va en demandant notre part et on y va sur des projets. A chaque fois qu'on parle d'un projet, on dit : "voilà le dossier de Roubaix". Ca c'est mon boulot. Moi je suis payé pour que Roubaix reste compétitif sans augmenter la fiscalité. Il faut donc être prêt à aller chercher de l'argent. Certains disent que je suis un opportuniste. Je suis un opportuniste pour Roubaix ! Il n'y a que cette chose qui m'intéresse ».

A ces tentatives d'auto-imputation des sortants répondent tant bien que mal celles de « désimputation » ou de banalisation de rôle de leurs adversaires, comme chez la tête de liste de l'opposition à Comines :

⁵¹ Elles sont parfois présentées comme la réponse à des attentes de rôle, comme c'est le cas dans les propos de cette tête de liste en entretien : « On fait campagne comme en 95 parce qu'on reste sur des thèmes de proximité. De toute façon, les citoyens viennent nous voir pour des compétences que l'on n'a pas comme la sécurité ».

⁵² Voir le chapitre 6

« Ségard est un pique-assiette. Il prend le maximum et s'attribue l'initiative ou la réalisation de nombreux projets qui ne lui doivent rien ou presque. Il profite en fait de sa position pour disposer de l'information sur les réalisations avant ses concurrents et les annoncer ensuite comme lui étant dues »⁵³.

4. Les effets de l'emboîtement des arènes institutionnelles et de l'asymétrie des règles du jeu qui y prévalent

Un autre facteur d'euphémisation des enjeux intercommunaux provient des modalités d'emboîtement singulières des arènes communale et intercommunale.

La campagne électorale à Sequedin, notamment, fut l'occasion d'observer leurs effets potentiellement neutralisants. L'implantation d'un Centre de Valorisation Organique (CVO)⁵⁴ avait été acceptée par le maire en contrepartie de quelques compensations⁵⁵ et de garanties concernant les nuisances induites, ce qui ne l'empêcha d'appeler ses successeurs à la vigilance lors du dernier conseil municipal précédent l'élection⁵⁶.

On pouvait donc légitimement s'attendre à ce que cette implantation soit évoquée, ou même dénoncée pendant la campagne, notamment par l'opposition qui n'avait pas participé à la décision et pouvait y trouver matière à redire. Elle restera cependant muette sur ce point. L'encastrement imparfait des règles du jeu municipal et intercommunal expliquent pour beaucoup la discrétion de la tête de liste socialiste. La Communauté urbaine est en effet gouvernée selon une logique consensuelle qui diffère de la logique majoritaire des communes. Celle-ci peut dès lors d'autant moins dénoncer cette décision du maire sortant qu'elle fut prise en accord avec un exécutif communautaire auquel elle pourrait se voir politiquement associée. Elle opte finalement pour le silence, justifiant cette posture par un certain fatalisme : « On ne peut rien y faire, tout est décidé »⁵⁷.

Ainsi, la question du CVO, pourtant décisive pour le prochain mandat, est-elle complètement éludée, la faiblesse de la mobilisation associative⁵⁸ contribuant à rendre possible cette éviction⁵⁹.

Le mode d'élection indirect des conseillers communautaires clôture suffisamment l'arène intercommunale pour rendre tenable une certaine « schizophrénie » de ses élus, s'affrontant un jour en conseil municipal et cogérant discrètement l'exécutif intercommunal le lendemain⁶⁰. Cette gestion consensuelle de l'institution intercommunale rend périlleuse et incertaine l'identification d'une liste municipale à la majorité intercommunale aux larges contours.

Dans le même sens, l'auto-imputation d'une intervention communautaire peut être prétexte à un affrontement entre les listes, qui s'en disputent l'exclusivité. Une belle illustration en est fournie lors de la campagne municipale à Ronchin : Dans l'un de ses tracts, le maire sortant socialiste revendique en effet son intervention décisive auprès de la Communauté urbaine afin de solutionner un problème récurrent d'inondations dans un quartier de la commune. Ce rôle lui est cependant contesté par la liste d'opposition qui, dans le tract suivant, insiste sur son rôle dans l'interpellation du vice-président à l'eau et l'assainissement, maire de Marcq-en-Baroeul et surtout membre du RPR. La gestion consensuelle de la CU aboutit à une répartition des délégations entre l'ensemble des composantes partisans de l'assemblée. Cette répartition composite du pouvoir intercommunal peut faire de l'imputation des interventions communautaires un enjeu disputé entre les listes, selon qu'elles font valoir leur proximité partisane avec le Président de l'institution ou leurs accointances avec le détenteur d'une délégation sectorielle. Plus généralement, la spécificité des règles du jeu intercommunal rend ses enjeux difficilement transposables dans les termes polarisés du débat municipal.

⁵³ Entretien avec J.-P. Fossier, avril 2001.

⁵⁴ Cet équipement s'inscrit dans le plan de traitement des ordures ménagères de la Communauté urbaine.

⁵⁵ Un échangeur autoroutier notamment.

⁵⁶ Compte-rendu du conseil municipal dans *la Voix du Nord* du 18/02/01.

⁵⁷ Entretien.

⁵⁸ Une association de riverains se constituera quelque temps après les élections et politisera la question de l'implantation du CVO.

⁵⁹ Pour un exemple comparable de neutralisation d'un enjeu a priori saillant par des concurrents électoraux, voir F. Sawicki (1994).

⁶⁰ Dans les grandes villes, la désignation des conseillers communautaires à la proportionnelle permet l'accès à la représentation communautaire de quelques conseillers d'opposition.

Si le bilan intercommunal est difficilement appropriable dans l'arène municipale, il est pour les mêmes raisons difficilement critiquable. L'opposition dans les grandes villes, notamment, peut difficilement fustiger un bilan communautaire qui est aussi le sien. A Lille, Roubaix ou Tourcoing, ses leaders sont tous conseillers communautaires sortants, quand ils ne sont pas vice-présidents. Ce positionnement contribue à expliquer la timidité de leurs critiques sur ce terrain. Même A. Verspieren, à Roubaix, portera sa critique sur le risque de la fusion et sur le revirement politique du maire plus que sur son action communautaire. Quand il s'y essaie, il est immédiatement rappelé à ses prises de positions communautaires par René Vandierendonck qui déclare en réunion publique :

« Tous les élus communautaires, Verspieren compris, ont choisi de délibérer sur le transfert des compétences dans les domaines économique, culturel et sportif ».

Faut-il dès lors s'étonner que les critiques les plus vives et les plus polémiques des engagements intercommunaux des sortants émanent presque toujours de challengers (dans les villes petites ou moyennes) ou de figurants (dans les grandes villes) de la compétition politique municipale, qui sont également des *outsiders* du jeu intercommunal ? Les candidats du RPF à Lille, Roubaix et Tourcoing ne se privent pas de prendre l'exemple de la gestion consensuelle de la CU pour dénoncer la superficialité des clivages entre la droite et la gauche « classiques », et marquer ainsi leur différence.

5. Des manœuvres... en coulisses

Les arènes communales et intercommunales sont d'abord emboîtées d'un point de vue électoral. Des résultats municipaux dépend la future composition du conseil communautaire. Dès lors plusieurs questions se posent : cette dépendance électorale se traduit-elle par une implication des leaders intercommunaux⁶¹ dans les campagnes municipales ? Les interventions des leaders sont-elles publicisées – ce qui préfigurerait la constitution d'un espace public intercommunal qui n'existe pas encore – ou se déroulent-elles essentiellement en coulisses ?

Si notre enquête a permis de mettre à jour certaines interventions – d'autant moins facilement objectivables qu'elles entrent en contradiction avec le registre du désintéressement souvent mobilisé par les acteurs et qu'elles contreviennent à la règle normative de non-ingérence dans les affaires communales d'une autre commune – il faut cependant pour le moment relativiser l'engagement des leaders intercommunaux dans les élections municipales. Les propos courroucés d'Henri Ségard, estimant qu'« avec la participation d'Aubry au comité de soutien de Fossier, une coalition d'élus métropolitains est entrée dans la campagne contre moi », surestiment probablement la portée stratégique de cette prise de position, qui répondait en premier lieu aux sollicitations de son adversaire, soucieux de ne pas lui laisser le monopole du « capital social intercommunal ».

Henri Ségard a beau reconnaître quelques interventions extra-municipales (« Je regarde attentivement ce qui se passe dans les autres communes de la Communauté, notamment quand le maire est au GADEC. Quand ils me l'ont demandé, je les ai parfois aidés à rédiger leurs tracts »⁶²), il est bien difficile d'évaluer l'influence de ce soutien, qui ne se traduit pas, en tout cas, par une homogénéisation de l'offre politique intercommunale des membres du GADEC⁶³.

La marque d'une uniformisation apparaît de façon plus évidente dans les tracts des candidats socialistes⁶⁴. Les informations glanées sur nos terrains mettent donc plutôt l'accent sur le rôle des entreprises politiques – plus faible que prévu par ailleurs – dans la formalisation des problématiques intercommunales, mais laissent souvent dans l'ombre l'action des leaders et les stratégies électorales qu'ils déploient.

Parmi nos communes tests, seule Lompret fut incontestablement le théâtre d'un affrontement discret entre deux leaders intercommunaux⁶⁵, par candidats interposés. Nous avons choisi cette

⁶¹ Le qualificatif de leader est ici réservé aux présidents des groupes politiques qui auraient vocation à présider LMCU.

⁶² Entretien.

⁶³ Cf. I.

⁶⁴ Voir *supra*.

⁶⁵ M-P. Daubresse, député maire de Lambersart et premier vice-président de LMCU depuis le renouvellement du conseil en 2001, et H. Ségard.

commune en raison de l'opposition du conseil municipal aux prises de position du maire sur les transferts de compétences. La campagne devait tenir ses promesses puisque Lompret fut probablement l'une des communes où les enjeux intercommunaux jouèrent le plus grand rôle, à plusieurs titres.

L'une des deux listes en présence fit ainsi de la vigilance par rapport aux transferts de compétences à venir l'un de ses thèmes de campagne, lui consacrant un tract entier. D'autre part, l'une des seules différences dans les programmes des deux listes en concurrence concernait leur position sur l'adhésion au SIVOM Alliance Nord-Ouest⁶⁶, présidé par M.-P. Daubresse. La liste la plus explicitement réticente aux transferts de compétence à LMCU faisait ainsi de l'adhésion au SIVOM l'une de ses propositions fortes alors que la seconde liste, plus favorable au développement de la CU, s'y refusait. Ce clivage trouvait sa raison essentielle dans les soutiens extérieurs distincts dont ces deux listes bénéficiaient.

Tout se joue en effet quelques mois avant le scrutin, au moment de la rupture définitive entre le maire siégeant au GADEC et certains de ses adjoints. Deux d'entre eux entreprennent alors de constituer une liste d'opposition aux prochaines élections et se mettent en quête de soutiens. Leur hostilité aux positions intercommunales du maire les incite à se rapprocher de M.-P. Daubresse, leader de la droite communautaire plus critique à l'encontre de la loi Chevènement et des transferts de compétences.

La question du groupe politique dans lequel siégerait le représentant de la commune à la CU devint alors un sujet de clivage entre les leaders des deux listes, sans jamais apparaître dans les déclarations des candidats, ni dans le matériel de propagande de la liste. De nombreux colistiers apprendront d'ailleurs à l'issue de l'élection la volonté du nouveau maire de quitter le GADEC pour l'UPM.

Ironie des règles du jeu singulières de l'intercommunalité, c'est M.P. Daubresse et l'UPM qui soutiendront P. Mauroy dès le premier tour de l'élection du président du conseil, contre... H. Ségard. Au gré des accords de coalition et des transactions, le nouveau maire de Lompret se retrouve dans la position qu'il dénonçait en entretien⁶⁷. L'incertitude qui pèse sur les compromis politiques communautaires – qui dépendent de l'agrégation de nombreux résultats électoraux et de configurations d'alliances possibles plus nombreuses que dans les communes – rend les paris politiques improbables et pousse les élus à préférer les manœuvres en coulisse, leur permettant de sauver la face en cas de retournement d'alliance imprévu.

6. Des prises de positions antérieures difficiles à assumer

Nous avons choisi d'observer la campagne électorale à Roubaix et à Seclin, en raison des prises de position passées des maires sortants de ces deux communes au sujet de l'intercommunalité qui semblaient propices à une politisation accrue. C'est en fait la situation inverse qui s'est produite.

A Roubaix, les propos du maire favorables aux fusions de communes, au moment de l'association entre Lille et Lomme, avaient créé la polémique. Cette conception militante de l'intégration intercommunale fut essentiellement la cible du candidat soutenu par le RPF, qui déclina un argumentaire souverainiste sur le terrain municipal et dénonça pêle-mêle la participation du maire aux politiques communautaires et la complicité de son challenger UDF, A. Verspieren conseiller communautaire sortant et accusé d'« avoir soutenu René Vandierendonck à la CUDL ».

Les critiques d'A. Verspieren sur les positions du maire sortant de Roubaix à la Communauté urbaine sont plus nourries dans l'entre-deux tours, à un moment où il s'agit de séduire une partie des électeurs de son concurrent de droite. Un tract rappelle ainsi la déclaration passée de René Vandierendonck en s'y opposant fermement : « Non à Roubaix Banlieue, non à un maire qui veut brader Roubaix et n'en faire qu'un simple quartier du Grand Lille ».

Est-ce par anticipation de ces critiques prévisibles ? Toujours est-il que R. Vandierendonck se fait beaucoup plus discret que prévu sur la thématique intercommunale et ne revendique son investissement communautaire que de manière défensive et opportuniste pour sa ville. On est donc bien loin des appels au Grand Lille, et le maire semble plutôt profiter de la campagne pour réinvestir le

⁶⁶ Ce SIVOM rassemble une dizaine de communes du Nord-ouest de la CUDL et est doté de compétences essentiellement sociales et éducatives.

⁶⁷ « Que nous a apporté le GADEC en six ans ? Pas grand chose [...]. Notre petite commune a besoin d'amis autour de nous. [...] On peut considérer le GADEC comme un allié du groupe socialiste ». Extrait d'entretien.

rôle de défenseur des intérêts roubaisiens et d' élu de proximité⁶⁸ qui lui est contesté par ses adversaires.

A Seclin, prévaut également une grande discrétion du maire sortant sur les questions intercommunales. Elle s'explique à la fois par ses changements de position difficilement justifiables⁶⁹ et par le souci de préserver la croyance en la possibilité d'une gestion communale spécifique, potentiellement menacée par le transfert de la taxe professionnelle⁷⁰.

7. Une offre sans demande

Tous les candidats que nous avons rencontrés s'accordent sur la rareté des interpellations dont ils ont fait l'objet sur l'intercommunalité durant la campagne. Ils disent moins volontiers que quand ils sont interpellés sur des questions de compétence intercommunale, ils préfèrent souvent se donner le premier rôle et relativiser l'importance de cette structure⁷¹. En réunion publique, les interventions et les questions du public mentionnant explicitement la Communauté urbaine ou les évolutions institutionnelles de l'intercommunalité se comptent sur les doigts d'une main.

L'étonnement des élus – et parfois même leur déception – devant la faiblesse des interpellations sur le sujet surprend. Elle révèle leur propension à l'objectivisme et à la confusion entre enjeux internes et enjeux externes. Celle-ci alimente en retour les effets censitaires d'une construction dès lors exclusivement institutionnelle et abstraite de l'offre électorale. Le travail de politisation paraît d'autant moins nécessaire que cette dernière est vécue par les candidats, et par eux seuls, comme évidente et inéluctable. En témoigne cet échange :

« – Un candidat : On met que les transferts de compétence ont été votés ? Certains n'ont pas encore été votés. On devrait citer ceux qui n'ont pas été votés ».

– La tête de liste : De toute façon, le débat se fera. Ce n'est donc pas la peine d'en faire état. Les transferts se feront. C'est dans le cadre de la loi ».

Une seule tête de liste interrogée émet des doutes à ce propos :

« C'est souvent nous qui parlons de l'intercommunalité. Comment penser que l'on puisse discuter de la loi Chevènement ? On s'est dit qu'il fallait être simple. Ce qui reste, c'est qu'on peut faire peur aux gens avec l'intercommunalité. [...] On explique les risques maintenant et à venir »⁷².

L'absence d'interpellations des candidats est plus surprenante de la part des groupes d'intérêt, notamment des acteurs économiques directement concernés par le passage en TPU. Si l'essentiel de ces interventions passe par des canaux informels et par le biais de relations interpersonnelles, difficilement observables, il est cependant intéressant de noter que ces interventions n'ont presque jamais fait l'objet d'une quelconque publicité. Une seule fois lors d'une réunion publique à Comines, un représentant associatif interpella le maire pour lui demander si les associations de la commune pouvaient élarger aux subventions communautaires.

L'exemple le plus significatif de cette discrétion des groupes d'intérêts locaux sur les questions intercommunales concerne Sequedin et l'implantation du CVO. Aucun acteur associatif ne s'est saisi de cette problématique. La candidate socialiste de la ville se montra même surprise de notre question à ce sujet, évoquant les deux seules interpellations d'habitants sur ce point lors de ses porte-à-porte. Cette apathie associative renvoie à l'histoire et à la structuration du pouvoir municipal, mais illustre également la faiblesse de l'intégration des associations au processus de décision

⁶⁸ Sur le rôle de maire à Roubaix, voir R. Lefebvre (1997).

⁶⁹ D'abord hostile à la loi Chevènement et au transfert de compétences, le maire de Seclin s'y est ensuite discrètement rallié, moyennant notamment l'assurance de certaines compensations pour sa commune.

⁷⁰ La position paradoxale de la commune communiste de Seclin à l'égard de l'intercommunalité est loin d'être isolée. De nombreuses communes communistes situées à la périphérie des grandes villes ont en effet profité de leurs disponibilités foncières pour accueillir des entreprises et accroître leurs ressources en taxe professionnelle, souvent indispensables au financement de leurs politiques sociales. Le paradoxe tient à ce que la nouvelle donne fiscale intercommunale met ces communes dans la position des communes « riches », souvent réticentes à partager leurs ressources fiscales avec d'autres municipalités moins bien loties.

⁷¹ Comme on pouvait s'y attendre, c'est surtout quand il est question de dysfonctionnements que les candidats rappellent la responsabilité des services communautaires.

⁷² Entretien avec le futur maire de Lompret, mars 2001.

intercommunal. La constitution prochaine du futur conseil de développement, exigée par la loi Voynet, posera peut-être les prémisses d'un espace public intercommunal qui reste à inventer.

En définitive, de nombreux facteurs semblent s'opposer à la mise à l'agenda électoral de la question intercommunale et limitent la portée actuelle de sa politisation. On constate même un paradoxe fréquent : le développement de l'intercommunalité, plus qu'à un débat politique sur cette instance, donne lieu à des réaffirmations du rôle de maire comme garant des intérêts et de la permanence communale dans un ensemble en mutation. Cette dialectique contradictoire du développement de l'intercommunalité est bien résumée dans un tract du maire de Quesnoy-sur-Deûle : « être constructif pour notre métropole, mais vigilant pour l'identité de notre commune ; accompagner le mouvement vers l'intercommunalité mais préserver notre identité et nos relations de proximité ».

Les allusions à l'intercommunalité semblent presque toujours s'accompagner de l'invocation fétichisée de la proximité, nouveau lieu commun du discours politique local (Lefebvre 2001). Plus largement, le discours sur l'intercommunalité reste fortement contraint par les enjeux municipaux. Par ailleurs, l'inégalité des ressources des candidats limite la probabilité de débats et contribue à une présentation souvent unilatérale et technicisée de ses enjeux. Cette dernière s'oppose à l'intéressement de la population et des groupes d'intérêt, contribuant à réaffirmer le monopole des élus sur cette question et à alimenter en retour le cercle « vicieux » de la dépolitisation.

Conclusion du chapitre 8. En attendant la politisation de l'intercommunalité...

Au terme de ce détour par les communes, il apparaît que l'intercommunalité fut effectivement un enjeu des dernières élections municipales, mais un enjeu interne capté par les professionnels de la politique. Le changement des règles institutionnelles, comme souvent, n'aura pas eu toutes les conséquences annoncées.

L'évocation partielle de la question intercommunale dans la campagne n'a pas suffi à en faire un enjeu polarisant de la compétition politique locale, prétexte à un échange entre les candidats eux-mêmes ou entre les candidats et leurs électeurs. Les explications sont multiples et résident autant dans l'inégalité des intérêts à la politisation que dans des capacités différentielles pour le faire. L'investissement de la question des transformations intercommunales semble placer les sortants dans une posture intenable : comment dévoiler les enjeux et conséquences pour la commune des évolutions institutionnelles sans nuire à la mobilisation autour du scrutin municipal – qui repose notamment sur la croyance dans la capacité du maire à agir sur la réalité ?

Au-delà d'une délégitimation, voire d'une démystification de la fonction, le risque est également grand pour les candidats de compromettre leurs chances futures de participer au très consensuel jeu intercommunal. En outre, le travail de politisation est d'autant plus difficile à mener qu'il revient à médiatiser le rôle d'une institution ancienne, dont il fut longtemps convenu d'ignorer l'importance. Les incertitudes inhérentes à cette période d'interrègne constituent un autre obstacle de taille à sa politisation. Ce sont donc essentiellement les quelques *outsiders* du jeu politique intercommunal qui furent les plus enclins à en politiser et à en détechniciser les enjeux, tout en disposant du moins de ressources pour le faire.

La prépondérance de l'offre dans la constitution des enjeux intercommunaux résulte pour partie du déficit de visibilité et de légitimité démocratique. Beaucoup parmi les observateurs et les acteurs locaux semblent croire que cette modification de la règle électorale suffirait à garantir l'affirmation politique des institutions intercommunales par rapport aux communes. Les multiples facteurs qui entretiennent la prééminence des arènes municipales et l'autonomie intercommunale – telle qu'ils ressortent de cette enquête et des chapitres précédents – appellent à plus de circonspection.

Chapitre 9. Des remises en cause partielles de l'ordre municipaliste

Si l'arrivée au pouvoir de Pierre Mauroy et de la coalition de maires qui le soutient consacre l'institutionnalisation de la cogestion municipaliste et partisane de la CU, nous voudrions revenir pour finir sur les tensions et les interprétations contradictoires auxquelles l'institution semble soumise dans la période récente, qui interdisent d'y voir un ordre intangible et univoque, à l'abri des tiraillements.

L'orientation municipaliste des pratiques, bien que déterminante dans la fabrication de l'action publique communautaire et dans son organisation politique, comme nous l'avons montré jusqu'à présent, rencontre d'abord certaines entraves pratiques sur lesquelles il faut revenir. Nous rejoignons ici la position intermédiaire de S. Leibfried et P. Pierson au sujet de l'intégration européenne (1998 : 401). Si l'analyse des politiques européennes témoigne selon eux indubitablement de l'influence des États membres et de leurs velléités de contrôle, ces dernières trouvent néanmoins certaines limites dans les conditions d'exercice sous contraintes de ce contrôle :

« Il serait absurde de suggérer que les États membres ne jouent pas un rôle central dans le développement des politiques publiques au niveau de l'Union. Nous affirmons plutôt qu'ils jouent un rôle central *mais dans un contexte qu'ils ne contrôlent pas totalement, même collectivement* ».

En ce qui concerne notre terrain, même si les maires veillent prioritairement au respect des prérogatives municipales et à la représentation des intérêts de leur commune, même s'ils parviennent le plus souvent à les faire respecter quand ils sont pleinement mobilisés pour cela, ils n'ont cependant pas une maîtrise totale des politiques intercommunales. Contrôler la mise à l'agenda, l'élaboration mais également la mise en œuvre de celles-ci exige une implication et des ressources dont ils ne disposent pas toujours, ou pas en permanence.

Nous reviendrons par ailleurs sur la pluralité des formes d'investissement du mandat intercommunal, en montrant qu'il ne faut pas exclure la possibilité que certains élus – minoritaires certes – se « prennent au jeu » de l'institution, plus ou moins durablement, et y interprètent une partition qui peut par moment contribuer à l'affirmation des politiques communautaires ou à leur légitimation (**Section 1**).

Il semble également que l'ordre municipaliste fasse l'objet d'une délégitimation et de contestations croissantes dans la période contemporaine, dont les effets doivent être envisagés même s'ils n'aboutissent pas nécessairement à un changement dans les pratiques. Notre immersion au sein de l'institution, entre avril 2001 et fin 2002, nous a donné l'occasion d'observer un ordre institutionnel municipaliste moins objectivé¹ et plus controversé que l'analyse des seuls *outputs* pourrait le donner à penser. La définition de l'institution intercommunale et de son niveau d'autonomie par rapport aux communes reste un enjeu d'interprétation et parfois de luttes entre acteurs – élus et fonctionnaires – de la CU. Nous rejoignons ici J. Lagroye (1992 : 166) quand il avance à propos du Président de la République :

« On se tromperait toutefois lourdement si l'on pensait que l'institution ainsi établie, légitimée et reconnue, se trouve dotée d'une signification intangible et cesse d'être en elle-même un enjeu : les usages de l'institution, y compris ceux qui sont susceptibles de la faire tomber (non intentionnellement) en désuétude, contribuent à la redéfinir constamment ».

Plus qu'une coalition « réformatrice » qui contesterait l'ordre municipaliste de l'intérieur et s'opposerait à une autre coalition « conservatrice »² – ici municipaliste –, il apparaît que ce sont souvent les mêmes acteurs dont les discours et les pratiques oscillent, au gré des circonstances et des changements de positions dans l'espace intercommunal ou en dehors, entre la justification et

¹ Au sens de P. Berger et T. Luckmann (1986 [1966]), qui définissent le processus d'objectivation comme une conséquence de l'institutionnalisation et de la socialisation, faisant aller de soi l'existence de certaines institutions et disparaître les conditions de leur construction sociale.

² C'est souvent à travers ce schéma antagoniste que les tenants des approches cognitives pensent le changement (Muller 2005), surestimant selon nous la démarcation entre les porteurs de l'ordre et du changement dans une organisation ou une politique publique, qui peuvent être les mêmes acteurs, jouant de différents registres selon les circonstances.

l'entretien de la prééminence municipale d'une part, et la défense d'une autonomisation partielle ou sectorielle de la CUDL d'autre part.

Si l'une des particularités des élus intercommunaux réside dans leur engagement simultané dans différentes institutions – et leur préférence tendancielle pour le mandat municipal où se joue l'essentiel de leur carrière politique – les fonctionnaires communautaires quant à eux ne connaissent que l'institution intercommunale. Ils apparaissent dès lors davantage disposés à investir l'essentiel de leurs attentes dans celle-ci³. Nous aborderons donc dans un second temps la question de leur contribution au processus d'institutionnalisation, très souvent négligée dans les études sur l'intercommunalité. La période récente semble caractérisée par l'affirmation de leurs attentes d'intégration – même s'il faut circonscire ce propos selon leur trajectoire professionnelle, leur position dans l'institution, et leur secteur d'action publique – et donc par une dissonance croissante entre leur représentation de l'institution et celle de la grande majorité des élus (**Section 2**).

Le resserrement de la focale d'observation au niveau de l'organisation et de ses acteurs fait donc ressortir le jeu de l'institution – au sens mécanique du terme – résultat du jeu des acteurs avec ses règles – dans son acception ludique cette fois-ci. Comme le fait remarquer Vincent Dubois à l'aune de son observation des pratiques administratives dans une Caisse d'allocations familiales (1999 : 147) :

« Si les institutions se définissent par des normes relativement stabilisées, des conduites et des relations réglées, aucune institution ne connaît cependant un ordre immuable ni une efficacité absolue dans l'application des règles qui la fondent et l'inculcation des rôles qu'elle prescrit. Les agents employés par une institution et ceux qui ont affaire à elle disposent en effet toujours de marges de manœuvre, et peuvent y déployer des pratiques et en faire des usages qui limitent son emprise – voire même la transforment ».

Nous montrerons également que l'institution intercommunale est plus hétérogène qu'il n'y paraît, l'autonomie de ses politiques variant selon le secteur d'activité.

Il s'agira donc dans ce dernier chapitre de prendre en compte le « bruit empirique » qui tend à contredire une approche qui ferait de l'institution intercommunale une simple arène dans laquelle s'exprimeraient et se traduiraient les intérêts municipaux des maires, sans rencontrer le moindre obstacle, problème de définition⁴ ou opposition. Ce sont en quelque sorte les brèches dans le municipalisme que nous voudrions pointer ici, qui permettent d'envisager la possibilité d'une évolution incrémentale de cet ordre institutionnel, et conduisent en tout cas à prendre ses distance avec une conception instrumentale et trop rigide de celui-ci.

Section 1. Les limites d'une approche exclusivement « intergouvernementaliste » de l'intercommunalité

Dans notre introduction générale, nous avons recensé les principales critiques adressées par les approches institutionnalistes aux théories intergouvernementalistes sur l'institutionnalisation de l'UE, et parmi celles-ci, la complexité et la densité croissante des processus de décision qui entraverait la capacité de contrôle des États membres sur les politiques européennes. Plusieurs de ces remarques semblent pouvoir être transposées par analogie à l'analyse de l'intercommunalité et relativiser quelque peu l'emprise des maires sur la CU (**A**).

Dans un second temps, nous nous pencherons sur la pluralité des modalités d'implication des élus dans l'institution. Si ces derniers tendent dans l'ensemble, comme nous l'avons vu, à faire valoir en priorité les intérêts de leurs communes, ils ne disposent pas de moyens égaux pour ce faire. Nous reviendrons pour commencer sur l'hétérogénéité marquante des profils et des ressources des élus en CU, institution où se côtoient des anciens ministres leaders de parti, des maires de communes de quelques centaines d'habitants ou de simples conseillers municipaux.

L'élection de Pierre Mauroy à la présidence de la CU en 1989 se traduit par un élargissement important de l'exécutif intercommunal – qui atteint progressivement la quarantaine de membres – avec

³ Sur la loyauté et les processus d'identification de ses membres à une organisation, voir H. Simon (1983 : 177-196).

⁴ Une fois que l'on a dit que les maires faisaient prévaloir leur intérêt dans cette enceinte, on n'a pas résolu le problème de la définition de cet intérêt et de ses éventuelles fluctuations.

pour conséquence inattendue l'accès à celui-ci d'élus qui en étaient jusqu'à présent exclus. Quand son effectif était de 12 membres, l'exécutif se composait majoritairement de maires des grandes villes. Son accroissement numérique bénéficie essentiellement aux adjoints au maire et aux élus des petites et moyennes communes. A la différence des « grands élus », pour lesquels le mandat intercommunal reste secondaire⁵, ces conseillers moins dotés vont parfois trouver dans leur délégation intercommunale un moyen de renforcer leur position politique locale – c'est le cas notamment pour les adjoints des grandes villes ou les maires de villes moyennes – ou une sorte d'apogée de leur carrière – pour certains maires de petites communes. La période récente semble ainsi marquée par la formalisation de rôles politiques communautaires nouveaux, d'élus qui peuvent parfois se prendre au jeu de leur mandat et ne pas se cantonner à une interprétation municipaliste de celui-ci. Ceci ne signifie pas qu'ils délaissent leur rôle institutionnalisé de courtiers des revendications municipales, mais qu'ils puissent être conduits à adopter d'autres postures dans certaines occasions.

Un plan resserré sur les élus, en dépit des obstacles qu'il rencontre – notamment leur grand nombre (170 dans le dernier mandat) – offre un contrepoint précieux à une perspective qui négligerait toute possibilité de socialisation ou d'intéressement à l'institution intercommunale, processus qui, s'ils sont loin d'être automatiques, n'en sont pas pour autant à exclure. Le désarroi manifeste d'un ancien vice-président des transports – obligé de quitter son mandat communautaire suite à sa défaite aux élections municipales⁶ – ou celui d'un vice-président du GADEC – contraint d'abandonner sa délégation obtenue lors du précédent mandat à un élu des Verts en vertu des accords politiques passés avec le parti socialiste en 2001⁷ – incitent à ne pas négliger ces aspects, même s'ils restent minoritaires (**B**).

Nous nous concentrerons d'ailleurs pour finir sur le groupe GADEC, dont les évolutions récentes traduisent ces tensions entre une posture historique de défense des intérêts municipaux, et le processus d'enrôlement intercommunal de certains de ces élus, jusqu'à faire de ces derniers les chantres d'une autonomisation et d'une affirmation de la CUDL, à travers la revendication d'une position de « meilleurs défenseurs de l'intercommunalité » (**C**).

A. Une instrumentalisation des politiques intercommunales sous contraintes

« Quand le pouvoir politique veut quelque chose, il l'obtient, mais il doit le vouloir très fort ».

Le directeur général des services d'une grande ville de la CU, entretien n°100.

Plusieurs obstacles sont susceptibles de restreindre l'appropriation municipale des ressources intercommunales, qui tiennent notamment à la complexité des processus de décision et au coût que représente pour les élus le contrôle de ces derniers. La question de leur attention et de leur implication fluctuante en devient donc centrale. En outre, cette dernière est plus importante dans les phases de mise à l'agenda et d'élaboration des politiques intercommunales que dans celles de leur mise en œuvre, libérant à cette occasion certaines marges de manœuvre pour les fonctionnaires qui en sont chargés.

1. Les effets de la densité et de la complexité

Le succès des pratiques municipalistes des élus dépend de leur capacité à accéder à l'agenda intercommunal, ainsi que de leur degré de maîtrise des effets des politiques intercommunales sur leur territoire. En dépit de leur droit de *veto* informel et du processus d'alerte que nous avons décrit

⁵ A l'exception du poste de président.

⁶ Le coût fut d'autant plus important que celui-ci nous précisa qu'il avait abandonné son métier pour se consacrer à son mandat. Il évoqua en entretien sa « passion » pour cette fonction : « En CU, vous gérez des sommes colossales, 3,5 milliards de francs par rapport au budget de ma ville qui était de 100 millions. Le marché du métro était de 2,3 milliards. C'est un autre monde ! On a des responsabilités importantes. La CU m'a bouffé énormément de temps et d'énergie. Je l'ai fait avec passion, au détriment parfois de mon implication communale [...]. Ça a été un déchirement pour moi de ne pas pouvoir continuer sur l'intermodalité tarifaire avec le TER. Il restait quelques beaux chantiers. Il y a quelques dossiers que j'avais lancé qui sont arrivés à terme après moi ». Entretien n°9.

⁷ Entretien n°11.

précédemment, ce contrôle des politiques communautaires ne va pas sans certaines difficultés, inhérentes à la complexité d'une organisation comme la CU de Lille. Nous rejoignons ici la critique de J. March et J.-P. Olsen (1994 : 21) sur les limites d'une conception rationaliste du comportement des acteurs politiques dans un environnement décisionnel sur lequel ils n'ont pas totalement prise :

« We remain in the tradition of viewing organizational participants as problem solvers and decision-makers. However, we assume that individuals find themselves in a more complex, less stable and less understood world than that described by standard theories of organizational choice; they are placed in a world over which they often have only modest control ».

Les élus communautaires ne peuvent pas être à l'affût en permanence des politiques intercommunales et disposent de ressources assez inégales pour s'informer sur celles-ci. Si les vice-présidents peuvent s'appuyer sur des relais au sein de l'administration intercommunale et sur une administration municipale qui leur fournit une expertise, et les aide à décortiquer les projets de la CU, il en va différemment des élus des petites et moyennes communes.

Le nombre moyen de délibérations par conseil approche les 400, soit presque 2000 par an. Chacune comporte en général 3 à 4 pages de présentation et parfois beaucoup plus pour les délibérations dites « cadre », déterminant l'orientation d'une politique. Le rapport d'orientation en matière de politique économique dépassait ainsi les 200 pages. Si les élus disposent des commissions et des réunions de groupe pour « épilucher » ces projets, cette densité rend néanmoins impossible une vigilance absolue sur leur contenu, d'autant plus qu'ils les reçoivent deux semaines avant la réunion du conseil. Un élu communautaire d'une commune moyenne, pourtant impliqué dans le travail des commissions⁸, nous confia ainsi en entretien sur un ton dépité :

« Vous avez vu le nombre de délibérations qu'on a à chaque conseil ? On ne peut pas tout lire »⁹.

Nous avons entendu à maintes reprises des protestations de ce type de la part des conseillers rencontrés ou observés en réunion. Ce sentiment de saturation évoque de nouveau les remarques de S. Leibfried et P. Pierson (1992 : 15), lorsqu'ils insistent sur les limites du contrôle étatique sur les décisions de l'UE en raison justement de leur densité :

« L'étendue considérable des sujets pouvant relever de décisions communautaires limite la capacité des gouvernements à contrôler parfaitement le développement des politiques communes. [...] Une telle densité décisionnelle tend à créer une surcharge de travail gouvernemental, les décideurs nationaux devant faire face à des contraintes de temps et à un manque d'information, ceci dans un environnement complexe et changeant. Cette surcharge de travail *rend presque incapable de scruter la moindre proposition de décision de l'Union, pour déterminer si oui ou non l'autonomie des États membres y est correctement assurée* ».

Cette impression d'une institution complexe rejaillit dans les réponses à notre questionnaire adressé aux conseillers communautaires. Dans ce dernier, nous proposons aux élus différents adjectifs pour qualifier la CU, qu'ils pouvaient approuver ou non¹⁰. Ainsi, 53 élus, sur les 57 qui ont répondu à la question, ont considéré que l'organisation communautaire pouvait être considérée comme « complexe ». A l'inverse, 33 élus sur les 43 qui ont répondu à la question, ont considéré qu'elle ne pouvait pas être qualifiée de « transparente ». S'il faut manier avec prudence la signification de ces termes, qui pouvait difficilement être approfondie dans le cadre d'un questionnaire que nous voulions court, nos entretiens nous incitent néanmoins à y voir un signe de la difficulté des élus à sonder le fonctionnement de la CU dans tous ses domaines d'intervention.

Ces derniers se plaignent d'ailleurs de manière assez récurrente de l'absence d'éléments dont ils disposent pour comprendre les décisions sur lesquelles ils sont amenés à se prononcer, comme cette vice-présidente socialiste ajointe au maire dans la commune de Villeneuve d'Ascq, lors de la réunion du bureau du 15 janvier 2001 :

« Lorsqu'il y a des réunions importantes, il serait bon que les services nous disent : "Voilà, il serait intéressant qu'on vous rencontre" et qu'ils nous remettent une petite note avant la rencontre et non pendant celle-ci. Ce n'est pas tout à fait la pratique de la communauté où vous disposez du dossier, au mieux lors de la réunion, on discute alors sans l'avoir lu, on le lit après et éventuellement, on passe un coup de fil pour des explications complémentaires. Je pense que ce sont de petits travers que l'on peut facilement améliorer ».

⁸ Nous avons d'ailleurs décidé de le rencontrer pour cette raison.

⁹ Entretien n°21.

¹⁰ La question précise était : « Si vous deviez qualifier l'organisation communautaire, vous diriez qu'elle est... ».

Plusieurs fonctionnaires rencontrés ont également insisté sur la faible connaissance des élus au sujet de certaines questions sur lesquelles ils étaient amenés à se prononcer, comme ce chef de service de la direction des Finances, lors d'un échange informel au restaurant communautaire, le 4 avril 2001 :

« Concernant le vote du budget, les élus ne sont pas au courant de ce qu'ils votent. Dans les périodes de fin de mandat [comme celle au moment de l'échange], énormément de choses passent sans avoir été examinées. Le dernier budget a été transmis aux élus quelques jours avant le conseil et il n'ont sûrement pas eu le temps de le lire »¹¹.

2. Attention sélective et rationalité limitée

Nous l'avons déjà souligné, et cette remarque rejoint celle des études institutionnalistes sur l'UE, le contrôle des élus sur les politiques intercommunales semble le plus fort lors des moments de réforme ou de mise en place de nouveaux dispositifs – comme lors de l'application de la loi Chevènement¹². Paradoxalement, ces moments de réforme sont donc loin de se traduire par une autonomisation dans la mesure où ils tendent à réactiver la vigilance des élus, et à favoriser leur implication pour neutraliser les effets intégrateurs de la réforme. Cette vigilance, et ce contrôle sur l'action publique intercommunale, sont cependant moins prononcés dans les moments d'activité plus routinière, entre les périodes de grandes réformes. En témoignent les récriminations fréquentes des fonctionnaires sur la faible assiduité des élus aux réunions¹³. Ainsi cette responsable de la programmation pluriannuelle du service des finances souligne leur absence, en même temps que le caractère parfois paradoxal des enjeux sur lesquels ils se concentrent :

« Ce qui m'a surpris, c'est l'absence des élus à la commission finances. Et puis les élus se focalisent sur certaines choses pointilleuses parfois, comme sur la DSC, où pour quelques milliers de francs... Alors que l'enjeu n'est pas là »¹⁴.

Les fonctionnaires rencontrés se plaignent fréquemment des effets de cette faible implication sur l'allongement des délais de signature pour les courriers ou l'engagement des marchés publics. À tel point que l'achat d'une « machine à signer » fut programmé au moment de notre présence au sein de l'institution, « afin de réduire les délais de signature souvent très longs des vice-présidents »¹⁵.

La prise en compte du caractère fluctuant de l'attention des conseillers communautaires est donc primordiale dans l'appréciation de leurs capacités de contrôle sur les politiques communautaires, dans la mesure où elle fixe des limites à leur rationalité instrumentale. Cette perspective critique de la rationalité centrée sur l'attention, rejoint celle tracée par J. March et J.-P. Olsen (1994 : 14) :

« Most organizations theory is purposive. It assumes that behavior and attention follow belief and attitude. Beliefs and attitude, in turn, are stable enough so that attention is stable over the course of a choice ; and differential levels of attention are predictable from the content of the decision. Decision making activity thus stems from self-interest and is generally attractive so long as the resources being allocated are significant. Our observations suggest a modification of this view. Instead of stable activity levels, we find that people move in and out of choice situations. There are considerable variations among individuals, and over time for the same individuals, in terms of the degree and form of attention to decision problems. *A step to understanding this flow of attention, and its connection to individual beliefs and attitudes, is to note that time and energy are scarce resources* ».

Devant la densité et la complexité des questions auxquelles ils sont confrontés, les élus sont contraints de faire un tri, ce qui leur donne une vision nécessairement partielle de l'action publique intercommunale. Le maire GADEC de Quesnoy-sur-Deûle (6400 habitants) ne s'en cache pas et confie en entretien qu'il est souvent amené à s'en remettre aux fonctionnaires :

¹¹ Extrait du carnet d'observation.

¹² Nous avons notamment montré dans le chapitre 6 comment la définition des critères de la dotation de solidarité communautaire avait largement mobilisé les élus, aboutissant à une neutralisation du principe de répartition. Si l'importance des sommes en jeu paraît faible (voir l'entretien cité plus loin), elle touche cependant directement aux finances communales, sujet sensible aux yeux des maires.

¹³ Notre période d'immersion, qui s'étala durant un peu plus d'un an après le renouvellement du conseil de 2001, nous a permis d'observer la progressive réduction de l'assistance

¹⁴ Entretien n°89.

¹⁵ Extrait du compte-rendu de la réunion de la direction générale des services opérationnels (DGSO) du 13 juin 2002.

« Peut-on s'intéresser en tant qu'élu communautaire à ce qui se passe dans d'autres communes ?

– Non, non. Je vais vous raconter une anecdote : le premier paquet de délibérations que j'ai reçu, j'ai tout lu et je me suis dit : « Je ne vais jamais pouvoir tenir ». Maintenant, quand je reçois les délibérations, je lis les délibérations d'orientation générale. Pour les autres, plus techniques, je fais confiance aux techniciens »¹⁶.

Si cette attention sélective favorise plutôt le municipalisme, dans la mesure où les élus tendent à s'intéresser en priorité aux délibérations qui concernent leur commune, elle les empêche cependant le plus souvent de comparer ce que reçoit cette dernière par rapport aux autres. Les propos du maire UDF de Lesquin (6000 habitants) vont dans ce sens :

« Quelles délibérations regardez-vous ?

– On regarde d'abord les délibérations de sa commune ou d'intérêt général. On ne va jamais voir celles du voisin. Ça serait peut-être intéressant d'ailleurs, pour comparer »¹⁷.

C'est donc à travers une forme de « rationalité limitée »¹⁸ (Simon 1957) que le municipalisme des maires s'exerce. Si cette remarque ne remet pas en cause l'orientation de leurs pratiques, elle incite néanmoins à envisager les écarts entre la règle du jeu implicite de la répartition proportionnelle des crédits et son application effective. Le directeur adjoint du service de la voirie nous confia par exemple, lors d'une discussion informelle pendant une séance du conseil¹⁹, que les conseillers communautaires, focalisés sur les crédits attribués à leurs communes, ne percevaient pas que certaines étaient comparativement mieux servies que d'autres²⁰. L'impression subjective d'être « bien traité » tient lieu de critère de satisfaction. Cette « fonction d'utilité » approximative libère ainsi quelques marges de manœuvre pour les services, qui peuvent accéder davantage aux demandes municipales qui entrent dans le cadre de leurs propres priorités d'interventions²¹ – sans donner l'impression de remettre en cause explicitement les règles du jeu municipalistes ou de définir des normes d'action intercommunales qui s'imposeraient aux communes.

3. Le rôle de l'administration

« Le type de la direction administrative, rationnelle et légale est susceptible d'application universelle et il est le plus important dans la vie quotidienne. Car avant tout dans la vie quotidienne, la domination est administration ».

Max Weber, *Economie et Société*, Plon, 1995, p. 294:

« Quand on est du côté du politique, on pense que c'est là que ça se joue. Je me rends compte maintenant que ce n'est pas vraiment le cas »

Ancienne assistante du groupe GADEC devenue fonctionnaire communautaire, extrait carnet d'observation, repas du midi, 12/06/03.

¹⁶ Entretien n°23.

¹⁷ Entretien n°16.

¹⁸ Rappelons que cette notion, développée par H. Simon (1957), est issue de la critique empirique de trois prémisses qui fondent la rationalité instrumentale : 1) L'idée qu'un décideur dispose de l'ensemble des informations dont il a besoin pour décider et qu'il a la possibilité de les traiter 2) Que ce décideur a une idée claire de ses préférences, qui sont définies une fois pour toutes et ne font pas problème 3) Enfin et surtout ici, que le décideur est capable de déployer un raisonnement synoptique qui lui permet de comparer simultanément l'ensemble des solutions possibles et de faire le meilleur choix. Pour une présentation des travaux de H. Simon et des conceptions de la rationalité en sciences sociales, voir E. Friedberg (1993 : 53 et s.).

¹⁹ Le 1^{er} mars 2002 ; extrait du carnet d'observation.

²⁰ Il nous cita notamment l'exemple de la vice-présidente UMP chargée des parkings, adjointe de la commune de Marcq-en-Baroeul, qui, en raison de son activisme au sein de la commission et auprès des services, parvenait à obtenir des crédits importants par rapport aux autres villes. Un ingénieur du service voirie confirme ce propos lors d'une réunion de la direction de ce service, le 11 octobre 2001 en annonçant : « Sur la répartition des enveloppes FICCC [fonds d'investissement communal sur compétence communautaire], on s'est aperçu que les gens présents à la commission en ont davantage ». Relevé d'observation.

²¹ Comme par exemple favoriser les politiques d'entretien du patrimoine existant par rapport aux investissements nouveaux, cheval de bataille du service voirie confronté à la gestion des problèmes générés par leur faiblesse, les élus privilégiant les réalisations nouvelles considérées comme plus visibles et plus porteuses.

Nous reviendrons plus spécifiquement dans la prochaine sous-section sur les aspirations institutionnelles des fonctionnaires communautaires et sur leurs effets sur l'autonomie de l'institution. Notons pour le moment que le rôle de l'administration, négligé dans l'ensemble des travaux disponibles sur l'intercommunalité, conduit à relativiser l'idée d'une emprise totale des maires sur les politiques intercommunales.

D'abord parce que ce sont toujours les fonctionnaires qui rédigent les délibérations et font donc entrer les demandes des élus dans un cadre qui permettra leur inscription à l'ordre du jour du conseil, leur adoption et leur prise en compte budgétaire.

Le rôle des directeurs de services, en rapport avec le directeur de cabinet, est particulièrement important dans l'élaboration du projet d'ordre du jour du conseil. Une réunion dite de « préparation des délibérations » se tient un mois environ avant chaque conseil, lors de laquelle les différents projets de délibérations sont inventoriés et attribués à un vice-président quand ils sont encore orphelins de portage politique. Les fonctionnaires décident parfois lors de cette réunion de reporter l'inscription d'un projet de délibération à l'ordre du jour, quand ils le jugent inopportun ou trop précoce. Lors de cette réunion du 16 mai 200, c'est le directeur général des services qui propose un report :

« Il y a une pression terrible de Bouygues pour que dans le cadre de l'implantation de son centre d'appel à Wasquehal on lui fasse sa voirie. Je me vois mal proposer devant le tout nouveau conseil une délibération en urgence sur ce sujet. Les jeunes élus vont se demander à quoi servent le bureau et les commissions. Je propose de ne pas faire passer la délibération, ce serait désastreux. On peut attendre le conseil de juin »²².

En ce qui concerne l'écriture des délibérations, leur implication est également centrale. Ainsi, l'un de nos informateurs, ingénieur territorial au service du développement économique, nous confia avoir rédigé presque seul une grande partie du projet d'orientation des politiques économiques intercommunales présenté à l'occasion du transfert de cette compétence à la CU, s'étonnant lui-même de la quasi-absence de contrôle de M. Aubry sur son activité. Cette dernière, vice-président chargée de cette compétence, ne relut selon lui que deux fois le texte, se contentant de modifications formelles mineures, avant de se l'approprier et de le présenter aux membres de sa commission où il fut amendé. Si l'anticipation par les fonctionnaires des attentes des élus permet de comprendre cette faible implication, cet exemple invite néanmoins à accorder toute son importance au travail des fonctionnaires dans l'élaboration des politiques publiques communautaires.

L'accès à l'administration et les relations avec celle-ci sont donc déterminants pour un élu, dans la mesure où ils déterminent la rapidité de prise en charge d'une demande, ainsi que son adoption par le bureau ou le conseil qui rend la décision exécutoire.

Dans de nombreux cas, les services sont même à l'initiative des délibérations, comme le reconnaissent successivement en entretien un fonctionnaire du service des affaires juridiques et le vice-président de la voirie :

« Dans la très grande majorité des délibérations, l'élu n'est pas à l'initiative. Il a entériné l'initiative des fonctionnaires ». [...] [L'interviewé saisit l'ordre du jour du dernier conseil sur son bureau et désigne une délibération] Ça c'est une décision qui a été prise par nous par exemple »²³.

– Alors pour revenir sur le fonctionnement du service de la voirie, pourriez vous me dire comment ça se passe quand il s'agit de faire une délibération ? Est-ce que les services vous proposent un projet que vous modifiez ? Pouvez vous être à l'initiative ?

– Le circuit de décision, c'est... En général ce sont les services qui ont eu les courriers. Moi je n'ai pas tous les courriers de la communauté mais ceux qu'on a bien voulu m'adresser. La plupart des courriers arrivent directement aux services de la voirie et je n'ai pas besoin de tout voir. Les enjeux importants me sont retournés. Donc la plupart des délibérations sont proposées par les services, avec mon accord, et c'est vrai que quelques fois les élus sont à l'initiative de quelques délibérations pour faire avancer les choses, ou des choses qui ont été omises. Ça arrive, *mais 90% des délibérations sont proposées par les services, amendées par les élus, corrigées par les élus* »²⁴.

Si ces délibérations à l'initiative des services résultent la plupart du temps de la prise en considération de demandes d'élus, et sont dans tous les cas visées par les vice-présidents chargés de la délégation, il faut prendre la mesure des effets de cette médiation fréquente des fonctionnaires sur le contenu des projets ou sur leur temporalité de réalisation, sur laquelle nous reviendrons ensuite. Ceux-

²² Relevé d'observation.

²³ Entretien n°90.

²⁴ Entretien n°30.

ci sont loin de concevoir leur rôle de façon passive, comme cet ingénieur du service de la voirie et ce responsable de la mission chargée de la mise en œuvre du plan de déplacement urbain, qui insistent sur leur fonction d'anticipation et de « décodage » ou de « traduction » des problèmes auprès des élus :

« Il ne faut pas attendre qu'on nous demande quelque chose, mais savoir percevoir un besoin et le formaliser. On ne peut pas demander aux élus d'exprimer clairement le problème et la solution. *Il nous faut retraduire ce qu'on a pu percevoir comme début de solutions dans leurs propos, même de façon confuse* »²⁵.

« Mon rôle est celui d'une interface entre le technique et le politique. Je dois décoder la demande des élus et des associations qui n'est souvent pas claire. Il y a donc d'abord *un rôle de décodage*. La plupart du temps, l'élu apporte une solution et notre boulot c'est parfois de trouver le problème. [...] Notre premier boulot est donc de comprendre les demandes et d'expliquer les solutions. C'est aussi un travail de pédagogie technique et de vulgarisation. Les informations dont on dispose sont souvent très mal connues par les élus de base. On passe du temps à expliquer les choses [...] Ce qui est extraordinaire parfois, c'est quand on entend des élus parler à la population [dans des réunions publiques] et qu'ils reprennent et s'approprient des concepts qu'on a défendus »²⁶.

Classiquement, les services jouent par ailleurs un rôle central dans la diffusion des informations auprès des élus ou dans la construction des diagnostics sur lesquels ceux-ci vont s'appuyer. Le directeur du service des résidus urbains, l'un de ceux pourtant où le vice-président est le plus investi²⁷, insiste sur les marges de manœuvre qu'elles confèrent aux fonctionnaires :

« *Qui gouverne la CU ?*

– La réponse simple, qui ferait plaisir à tout le monde, ce serait de répondre “les élus”. Mais les élus sont conseillés par les techniciens. On a quand même des possibilités d'orientation. Les hauts fonctionnaires de la CU ont une certaine influence, *ne serait-ce que par les infos qu'ils font remonter, dans la présentation des choses*. Quand je discute avec P. Deffontaine [Le vice-président chargé des résidus urbains], il dit souvent “Ce sont les technocrates qui dirigent ici !”. Je lui réponds : “C'est peut-être un peu de votre faute”. Allez en réunion de bureau. Il y a 300 ou 400 délibérations. Vous n'allez pas me dire que les élus les lisent. Je pense que certaines délibérations farfelues qui seraient entrées dans le circuit pourraient passer. Nous, nous sommes un peu sous les projecteurs des services juridiques du fait des risques²⁸, donc on aurait plus de mal avec les services juridiques. Mais si je dis au DGS “Il n'y a pas de problème”, ça continue. C'est souvent basé sur la bonne foi et la perception des problèmes par les directeurs. Sauf si quelqu'un lit la délibération dans d'autres services ».

Il semble également, au vu de certains témoignages, comme celui de cette urbaniste, que l'expertise des fonctionnaires communautaires puisse faire autorité auprès des élus des petites et moyennes communes et de leurs services, inversant la relation de dépendance de la CU par rapport aux maires :

« A Lys-Lez-Lannoy [commune de 13000 habitants située à proximité de Roubaix], le directeur général des services ne fait rien sans me demander mon avis. J'y vais une fois par mois. Le maire est dans la commission de R. Vandierendonck [sur la politique de l'habitat et de ville renouvelée]. Il est très prévenant. Face à cette commune, on est complètement hégémonique. C'est presque dangereux d'un point de vue démocratique. L'autre jour nous avions une réunion avec un bureau d'études, il n'y a eu aucune réaction de la commune ! Le maire, tu le séduirais sur tout ! Parfois, heureusement qu'on est honnête, sinon, on pourrait faire passer ce qu'on veut. Le gugusse qui parle bien, il pourrait leur vendre n'importe quoi »²⁹.

Ce constat de l'influence de l'administration intercommunale dans les processus de décision et de mise en œuvre pose la question des objectifs poursuivis par les fonctionnaires. Se réduisent-ils à une anticipation des attentes municipalistes des maires – auquel cas ces marges de manœuvre n'iraient pas forcément à l'encontre de l'instrumentalisation municipale de l'institution – ou favorisent-ils une autonomisation de l'institution par rapport aux communes ? Nous verrons dans notre seconde sous-section que c'est plutôt la deuxième option qui semble s'affirmer ces dernières années.

²⁵ Entretien n°64.

²⁶ Entretien n°74.

²⁷ Nous reviendrons sur cet élu ensuite.

²⁸ Liés à la passation de nombreux marchés publics par ce service, notamment au moment de notre observation où des équipements importants étaient en cours de réalisation.

²⁹ entretien n°84.

B. Des investissements différenciés du mandat communautaire

« Nul ne peut tirer profit du jeu, pas même ceux qui le dominent, sans s'engager dans le jeu, sans se prendre au jeu : c'est dire qu'il n'y aurait pas de jeu sans la croyance au jeu et sans les volontés, les intentions, les aspirations qui animent les agents et qui, produites par le jeu, dépendent de leur position dans le jeu »

P. Bourdieu (1980 : 7).

Jusqu'à présent, nous avons considéré de façon relativement indifférenciée les pratiques des conseillers communautaires en soulignant cependant les effets de leur position sur leur consentement plus ou moins marqué au régime de consensus. La force de l'orientation municipaliste des pratiques tend en effet à faire disparaître les nuances dans l'attitude et les attentes des élus à l'égard de l'intercommunalité. En outre, l'omnipotence de A. Notebart jusqu'à la fin des années 1980 et son emprise sur les services avait laissé peu de marges de manœuvre aux autres élus pour s'investir en CU autrement que comme courtiers des revendications municipales.

A l'inverse, l'arrivée de Pierre Mauroy à la tête de la CU se traduit par un affaiblissement de l'emprise présidentielle sur les politiques publiques, et par l'attribution de responsabilités déléguées à un nombre beaucoup plus important d'élus. De façon inattendue, ce qui était une conséquence de la restauration de l'ordre municipaliste et du partage des dépouilles favorise donc l'accès aux postes de vice-présidents de conseillers au profil inédit, qui vont se montrer davantage enclins à s'impliquer dans leur mandat.

Une diversification sensible du rapport des élus à leur mandat intercommunal semble donc se dessiner à partir des années 1990, dépendante de la position qu'ils occupent dans cette instance, de la place du mandat intercommunal dans leur cursus politique mais également de certaines dispositions personnelles qui les inclinent à s'y intéresser plus ou moins. S'il n'est pas nécessaire de croire dans les objectifs de l'institution intercommunale pour exercer son mandat communautaire³⁰, loin s'en faut, certains vice-présidents semblent cependant s'investir plus que d'autres dans leur délégation, jusqu'à se laisser prendre au jeu de cette dernière et défendre parfois l'affirmation du secteur d'action publique dont ils ont la charge par rapport aux communes.

1. Pas assez ou trop de ressources pour s'investir : le cas des simples conseillers et des « grands élus »

S. Dion (1986 : 68) souligne dans son étude de cinq municipalités le décalage marquant entre « l'activisme d'une poignée d'élus et la passivité de la grande majorité ». La participation des élus en CUDL est également caractérisée par une participation fortement inégale, qui varie considérablement selon les fonctions occupées par les élus et leur statut.

Si l'on tient notamment compte du temps consacré à l'activité communautaire, déclaré en réponse au questionnaire (*Cf.* tableau ci-après) mais également tel qu'il ressort dans les propos des fonctionnaires et des élus en entretien, il ressort que ce sont les conseillers simples – c'est-à-dire ici ceux qui ne sont pas vice-présidents – mais également les maires des grandes villes ou les titulaires de mandats nationaux qui accordent probablement le moins de temps à leur mandat intercommunal.

³⁰ Pour des remarques convergentes sur l'implication des conseillers régionaux, voir O. Nay (1998).

Temps moyen consacré au mandat communautaire déclaré selon les fonctions municipales et intercommunales occupées³¹		
	Temps consacré (en h/semaine)	Effectif
Conseillers municipaux et conseillers communautaires	6,96	26
Maire et conseillers communautaires	9,18	11
Conseillers municipaux et vice-présidents	13,8	5
Maires et vice-présidents	10,68	19
Ensemble	9,08	61

Si tout oppose ces élus du point de vue des ressources politiques qu'ils détiennent, ces dernières se rejoignent paradoxalement en rendant l'investissement intercommunal peu profitable.

Chez les simples conseillers communautaires, la faiblesse de leur position intercommunale ne leur permet pas de participer à la fabrication des politiques intercommunales, hormis celles qui concernent leur propre commune pour les maires. C'est ce dernier aspect qui explique que les maires conseillers communautaires déclarent consacrer davantage de temps à leur mandat que les conseillers municipaux. Pour les élus les plus titrés, le mandat communautaire apparaît relativement secondaire, puisque leur position locale leur permet de compter sur des relais politiques – en la personne de leurs adjoints – ou au sein de l'administration qui leur assurent une influence sur l'action publique intercommunale sans avoir nécessairement besoin de s'y impliquer directement d'autant plus qu'ils ne disposent que de peu de temps pour cela en raison de leurs nombreux mandats.

Revenons d'abord sur les simples conseillers communautaires. A l'inverse des vice-présidents, ceux-ci n'ont pas accès aux réunions du bureau et ont peu de contacts avec les services centraux, handicaps sérieux pour s'impliquer dans la gestion de l'institution et pour en comprendre les rouages politiques et administratifs³². Chez les maires des petites ou moyennes communes, simples conseillers communautaires, les contraintes de temps liées à l'exercice d'une activité professionnelle sont parfois avancées pour justifier une faible présence en CU et une attention quasi-exclusive pour les dossiers municipaux. C'est le cas de ce maire d'une commune de 8000 habitants, médecin libéral, qui insiste sur ses difficultés à concilier son mandat de maire, son activité professionnelle et le suivi des activités communautaires :

« Vous m'avez décrit tous les domaines où le maire est un peu contraint par les activités municipales de s'intéresser à la CU, est-ce ça laisse du temps pour s'intéresser aux autres domaines d'intervention communautaires ? »

– Ca pourrait être jouable, mais ça dépend de l'âge et de la profession du maire. Parce qu'il y a des maires qui ont soit de la disponibilité du fait de leur travail, soit parce qu'ils sont retraités, soit qui se mettent en disponibilité de leur métier, qui ont la possibilité de s'intéresser à des domaines plus importants. Le maire qui est obligé de travailler normalement pour gagner sa croûte, il a du mal. Pour moi, c'est relativement difficile de m'impliquer [...] J'avoue que je n'ai pas tellement le temps de m'intéresser aux commissions, tout ça à cause de mon travail... Le problème aussi, c'est que l'organisation est très mouvante et dépend un peu parfois du bon vouloir d'un président de commission, etc. Par exemple, pour les horaires... Pour les gens qui travaillent, si vous avez une commission à 16h, je suis désolé, il y a un absentéisme important. A la limite, tout ce qui est commissions politiques, ça devrait fonctionner le soir. Quand je dis le soir, ce n'est pas 17 ou 18h, on devrait pouvoir dire, voilà, il y a une commission à 20h. Il y a deux commissions qui m'intéressaient beaucoup, c'était tout ce qui était déplacement urbain et puis la voirie, et il se trouvait que c'était le mercredi.

³¹ La question posée dans le questionnaire était : « Combien d'heures par semaine consacrez-vous en moyenne à votre mandat communautaire ? ». Cette auto-déclaration aboutit sans aucun doute à une surestimation par les conseillers du temps consacré, si l'on se fie aux propos recueillis en entretien. L'essentiel de l'activité d'un conseiller simple non maire consiste ainsi à assister aux réunions du conseil (5 par an en moyenne) et aux réunions des deux commissions dans lesquelles ils siègent (une réunion par conseil plus quelques réunions exceptionnelles). Si l'on y ajoute le temps d'analyse personnelle de l'ordre du jour du conseil et des délibérations, on est cependant bien loin des 7h par semaine déclarées en moyenne. Ces données permettent néanmoins de se faire une idée du temps relatif consacré selon les fonctions occupées.

³² Cf. *supra*.

Très bien, je m'étais organisé. Au bout d'un mois ou deux, changement, ce n'est plus le mercredi, c'est le lundi. Alors, je suis médecin, j'ai adapté mes horaires, au bout de deux mois on change. Comment voulez vous que je gère cela ? C'est impossible. C'est un petit peu la difficulté ».

On perçoit de nouveau dans ces propos combien l'obtention d'un poste de vice-président n'est pas seulement décisive par les ressources politiques qu'elle apporte, mais parce qu'elle assure aux élus des petites et moyennes communes une professionnalisation politique qui leur libère du temps pour s'impliquer.

Pour les conseillers municipaux conseillers communautaires – très majoritairement issus des grandes villes – la situation semble un peu différente de celle des maires. Leur position les prédispose davantage que ces derniers à s'intéresser à l'activité de la CU. Ils sont en effet moins absorbés par la gestion municipale que le maire, et pas autant soumis que ce dernier à des prescriptions de rôle qui les inclinent au courtage. C'est le sens des propos d'un conseiller communautaire conseiller municipal à Marcq-en-Baroeul quand on lui pose la question de son implication lors d'un échange informel précédant une réunion de Commission :

« – Est-ce que le fait d'être conseiller municipal et pas maire change votre implication ici ?

– Oui, parce que j'ai plus de temps. Les maires n'ont pas le temps de s'impliquer ici. Je peux préparer les commissions et lire les délibérations. C'est différent pour les grandes villes où ils ont leurs effectifs autour d'eux. [...] »³³.

Pour ces conseillers, le mandat intercommunal représente souvent une rétribution de leur implication municipale, qui les distingue de leurs homologues. Elle résulte parfois de leur souhait de prolonger à cette échelle une action entreprise sur le plan municipal. Pourtant, la faiblesse de leurs ressources, dans une institution qui fait la part belle aux maires, cantonne leurs marges de manœuvre. En ressort chez plusieurs acteurs rencontrés un certain désenchantement et/ou un regard critique sur la faiblesse de leur participation. C'est le cas par exemple de ce conseiller communautaire de Roubaix depuis 2001, qui fut adjoint à la culture de la ville dans le mandat précédent et conseiller délégué au patrimoine depuis cette date, qui ne cache pas sa déception par rapport à un engagement intercommunal loin de lui procurer les satisfactions attendues :

« [...] Je vois aujourd'hui ce que j'ai comme indemnité en tant qu'élu à Roubaix et à la Communauté, je dis que c'est un véritable scandale et un scandale des deux côtés. Quand je vois ce que je fais à la ville de Roubaix, je dois gagner, en francs, 900 francs, ça me fait rigoler. C'est honteux. Et quand je vois ce que j'ai à la CU, 5 ou 6000 francs, c'est un scandale ! Parce que je ne fous rien à la CU. C'est honteux, vraiment pas normal. Ça ne veut rien dire. C'est quelque chose de choquant. Et je dois dire qu'à la CU [*i.e.* le mandat communautaire] ce n'est sans aucun intérêt »³⁴.

Un autre conseiller communautaire, adjoint dans une ville moyenne, fait le même constat, regrettant les limites de son champ d'implication :

« La contrainte de temps communautaire, c'est *peanuts* ! Un élu a le travail qu'il veut bien se donner. Nous avons trois conseils de communauté dans l'année. Je fais partie de deux commissions, de la commission technique paritaire et il y a les réunions du GADEC. Ce n'est rien du tout par rapport à un travail d'adjoint. *Aujourd'hui je ne peux pas m'investir dans autre chose. Je ne peux participer que ce à quoi on m'invite ! Il ne faut pas se faire d'illusion* »³⁵.

De nombreux simples conseillers semblent rapidement découragés par le coût que représente l'investissement dans une institution sur laquelle ils n'ont que peu de prise et qui leur apparaît dès lors d'autant plus complexe. Ainsi cette conseillère communautaire des Verts, entrée en CU dans le cadre des accords des élections municipales de 2001 avec le parti socialiste, nous confia dans le cadre d'un échange informel quelques semaines après l'élection toute sa difficulté à s'insérer dans l'institution :

« Moi pour l'instant je n'y comprends rien. Il y a beaucoup de règles et on ne m'a jamais expliqué. [...] Pour l'instant, dans une commission Equipements communautaires, je serais incapable de donner un avis et savoir où aller chercher des infos. On reçoit les documents très tard »³⁶.

³³ Echange informel dans les couloirs avant la réunion de la commission économique du 3/10/2001 ; extrait du carnet d'observation.

³⁴ Entretien n°35.

³⁵ Entretien n°21.

³⁶ Discussion par téléphone, le 10 mai 2001 ; Extrait du carnet d'observation.

Ses absences répétées au conseil de communauté et aux réunions de commission dans les deux années qui suivirent, laissent à penser que cette élu choisit *de facto* de se désinvestir d'un mandat où, de ses propres mots, il lui semblait plus difficile d'« être utile » qu'en mairie³⁷.

Les élus les plus titrés ne sont pas nécessairement davantage présents, pour des raisons cependant diamétralement opposées. Lors de notre stage d'immersion, nous avons eu maintes occasions d'entendre les récriminations des fonctionnaires sur la faible présence des élus en CU, visant en particulier quelques-uns des plus titrés d'entre eux. Martine Aubry, maire de Lille et ministre dans la première phase de notre observation, fait partie de ceux-là. Ce cadre du service du développement économique, sous sa responsabilité depuis 2001, déplore l'absence de pilotage du service lors d'une discussion au restaurant communautaire :

« M. Aubry ne s'investit pas. Elle est complètement absente. On ne sait pas quelles directives on doit suivre ou quelle politique mener. On demande à B. Haesebroeck [Le directeur du service] qui nous dit : " C'est bon, ça va, continuez ". Mais continuer quoi ? »³⁸.

Un autre fonctionnaire rencontré avance :

« Il vaut mieux un petit élu qui fait de sa délégation son cheval de bataille, qu'un grand élu. J'ai rencontré quatre fois M. Aubry depuis qu'elle est notre vice-présidente ! »³⁹.

Un responsable de ce service ayant l'habitude de travailler avec cette vice-présidente nous confiera une autre fois⁴⁰ qu'il estime à environ cinq heures par mois le temps qu'elle consacre aux dossiers du service développement économique. Si cette élue accorde ainsi de l'importance symbolique au fait de voir associée à la nouvelle compétence de développement économique, elle s'implique cependant peu dans le suivi des dossiers communautaires, s'appuyant sur un directeur du service recruté dans son entourage, une division sectorielle du travail avec ses adjoints, ou sur l'administration municipale pour la représentation des dossiers lillois⁴¹.

La situation du député-maire socialiste de Tourcoing, vice-président chargé des finances depuis 1995, semble assez comparable. S'il revendique l'obtention de cette délégation stratégique comme une conséquence logique de son statut après les élections de 2001, il s'investit peu dans sa délégation, si l'on en croit les nombreuses récriminations en ce sens des fonctionnaires de ce service. Une responsable nous confia par exemple comment cette indisponibilité avait pu poser problème lors du transfert de la taxe professionnelle, laissant le terrain libre au président du GADEC beaucoup plus investi et missionné par P. Mauroy pour proposer des modalités de transfert :

« Dans le service, nous avons lancé des pistes sur la répartition de la dotation de solidarité communautaire. Le problème c'est que J.-P. Balduyck n'est pas très disponible. Comme il n'y avait pas d'autres élus présents, c'est H. Ségard qui a lancé la démarche. Ca a abouti à une tension entre H. Ségard, qui voulait ponctionner une partie importante de la taxe professionnelle pour la mettre dans la DSC, et nous. J'ai dû faire intervenir B. Roman en tant que président de groupe et ancien vice-président des finances. Je l'ai briefé régulièrement pour le tenir au courant. Henri Ségard avait investi son rôle et avait gagné une autonomie en sortant de sa délégation ».

Si les maires des grandes villes ont un besoin direct des ressources intercommunales pour réaliser leurs projets municipaux, et s'ils sont attachés à l'obtention de délégation symboliquement porteuses et à la hauteur de leur rang, ils semblent s'impliquer faiblement dans la gestion communautaire proprement dite, une fois assurés de la prise en compte de leurs revendications municipales. Ainsi, les leaders politiques signataires de l'accord des grands maires en 1989 vont laisser certains de leurs proches adjoints devenir vice-présidents et s'investir dans l'institution à leur place, libérant pour ces derniers des opportunités d'affirmation politique nouvelles.

³⁷ « A la mairie je vois à peu près comment me rendre utile. A la CUDL, je ne vois pas bien en tant qu'élue de base comment jouer un rôle, à part un rôle d'observatrice ». *Ibidem*.

³⁸ Le 22/11/2001 ; extrait du carnet d'observation.

³⁹ Nous avons choisi de ne pas révéler son identité afin de ne pas le mettre en difficulté.

⁴⁰ Discussion informelle, le 20/02/02.

⁴¹ Cette situation spécifique de la ville de Lille donne un poids communautaire plus important à des simples conseillers communautaires comme l'adjoint Vert de la ville, qui est le principal interlocuteur des services sur cette politique à la différence de ce qui se passe dans d'autres communes où le maire tend à monopoliser les relations avec la CU.

2. Investissement intercommunal et retours sur investissements

A l'inverse des profils précédemment décrits, une minorité d'élus semble consacrer une partie significative de leur temps à leur mandat communautaire, dans la mesure notamment où leur position au sein de la CU leur permet d'y glaner un ensemble de ressources politiques ou d'action publique susceptibles de renforcer leur position dans le champ politique local. Tout se passe comme si les élus les plus impliqués dans l'institution se comptaient parmi les conseillers communautaires en position intermédiaire du point de vue des ressources politiques, suffisamment dotés pour pouvoir accéder aux lieux de transaction politiques et politico-administratives, mais en même temps insuffisamment pour pouvoir attendre un retour sur investissement significatif de leur engagement. A ce titre, les vice-présidents maires de petites ou moyennes communes, ou conseillers municipaux des grandes villes, semblent les plus enclins à s'engager.

Si cette participation communautaire active ne va pas nécessairement dans le sens d'une affirmation de l'autonomie de la CU, elle mérite néanmoins qu'on s'y arrête dans la mesure où elle traduit la place nouvelle des mandats intercommunaux dans les carrières politiques locales.

On a déjà eu l'occasion de le mentionner à plusieurs reprises, l'arrivée à la tête de la CU de P. Mauroy se traduit par la multiplication du nombre de vice-présidents et par l'implication nouvelle d'élus quadragénaires, adjoints des grandes villes ou maires de communes moyennes pour l'essentiel, qui s'investissent dans la gestion politique du consensus, mais également dans l'élaboration de certaines politiques publiques en relation étroite avec les services. B. Roman dont nous avons déjà largement parlé est une figure centrale parmi ces nouveaux conseillers communautaires qui investissent l'institution. La directrice du service des finances, chargée de la programmation pluriannuelle au début des années 1990 et donc en contact direct avec cet élu, décrit son implication tous azimuts :

« En 1989, il y a eu une volonté de faire bouger les choses et de faire émerger tous les grands projets. [...] Ce fut un mandat extrêmement riche. Le service des finances a vraiment existé à cette époque. *B. Roman travaillait beaucoup et se servait du service des finances pour négocier avec les autres services et vice-présidents.* Il convoquait les directeurs généraux. Il écoutait un à un les directeurs et les vice-présidents avec leurs propositions. Il était pratiquement devenu un SGA bis »⁴².

L'intéressé revient en entretien sur le développement de ses relations avec les services et sur un approfondissement de la connaissance des dossiers qui lui permet d'acquérir progressivement une position centrale⁴³, supplantant par ailleurs la faible présence de P. Mauroy :

« Je me souviens que sur la préparation du programme pluriannuel d'investissement, j'ai fait ce qu'on n'avait jamais fait ici, j'organisais des réunions de toutes les directions, en même temps, en liaison avec le SG, naturellement. J'avais là tous les directeurs, on passait en revue toutes les politiques, tous les problèmes financiers qui se posaient, toutes les questions budgétaires, toutes les questions techniques. *Et je crois que si j'ai réussi dans ce poste à l'époque, c'est uniquement parce qu'il y avait très peu de dossiers que je ne connaissais pas.* C'était d'autant plus important qu'A. Notebart les avait habitués à cela et que je savais qu'avec P. Mauroy ce ne serait pas le cas. Parce que P. Mauroy il est bien au-dessus de tout cela. P. Mauroy il a réellement besoin d'avoir à côté de lui, dans son entourage, des gens qui font le travail que lui ne fait pas parce que ce n'est pas son truc quoi ».

Alors également premier adjoint en mairie de Lille, son investissement intercommunal – où il cumule les postes de président du groupe socialiste et de vice-président chargé des finances – contribue au renforcement de sa position partisane sur le plan local⁴⁴ et à renforcer sa position de successeur probable de P. Mauroy⁴⁵.

R. Vandierendonck, alors premier adjoint du maire de Roubaix, fait également de son mandat de vice-président un outil d'affirmation et de légitimation politique, dans l'ombre d'A. Diligent, le maire d'alors. Il revient sur sa stratégie d'implication intercommunale en entretien, insistant notamment sur l'acquisition à travers elle d'une connaissance des rouages institutionnels et des

⁴² Entretien n°56.

⁴³ Voir supra pour d'autres éléments concernant cet élu.

⁴⁴ Il est devenu par ailleurs premier secrétaire de la fédération socialiste du Nord à partir de 1989.

⁴⁵ Position qu'il perd en 1995 avec le parachutage lillois de M. Aubry.

fonctionnaires, qui lui permettra de mobiliser un certain nombre de ressources d'action publiques pour sa commune⁴⁶ :

« Comment, concrètement on se repère dans une institution aussi complexe, et comment on apprend les ressorts du fonctionnement ?

– Je pense qu'il faut s'y investir. Moi j'étais servi par le contrat d'agglomération qui était transversal et qui me faisait aller partout. Donc c'est d'abord la connaissance et le travail en commun qui favorise ensuite la légitimité vis-à-vis des services. Parce que je pense que la CU c'est d'abord et avant tout une technocratie. Le pouvoir technique, il est aussi important que le pouvoir politique. Ils ont une possibilité de toute façon de freiner, d'endormir – d'anesthésier plutôt. *Il serait vain de penser que quoi que ce soit puisse avancer si vous n'avez pas ce minimum de reconnaissance de la part de grands fonctionnaires de cette maison.* Plus que dans les villes, j'ai pris conscience du pouvoir qu'ils avaient, d'abord en bonne partie parce que les élus qui sont là, ils ne sont pas à temps plein. Donc il y a déjà une fragilisation de leur positionnement par rapport aux services ».

Bien qu'elle ne serve pas dans un premier temps l'autonomisation de l'institution, et peut même donner l'impression de s'y opposer, on constate que l'implication de ces élus s'accompagne de l'expression chez eux de positions publiques de plus en plus explicitement favorables au renforcement de la coopération intercommunale. B. Roman, qui devient parlementaire en 1997, est ainsi à l'origine de deux propositions d'amendement⁴⁷ visant à élire les conseillers communautaires au suffrage universel direct. R. Vandierendonck s'est déclaré quant à lui favorable à ce changement de mode de scrutin, et même à la constitution d'une grande ville unique à partir de l'agglomération, à la fin des années 1990⁴⁸. S'il ne faut pas surestimer l'importance de ces prises de position rhétoriques qui n'ont pas été suivies d'effets, on peut néanmoins faire l'hypothèse que l'investissement soutenu dans l'institution et les interactions avec les fonctionnaires favorisent la légitimation chez ces élus d'un point de vue intercommunal.

A l'appui d'une approche instrumentale de cet engagement, force est cependant de constater que leur investissement intercommunal semble remis en cause dès l'accès à des responsabilités nationales pour le premier⁴⁹, ou de l'achèvement des principales politiques intercommunales en direction de Roubaix, pour le second⁵⁰. Plus qu'une fin en soi, l'implication intercommunale semble donc faire office de tremplin⁵¹. Il en va différemment de certains vice-présidents, dont les chances d'ascension moins importantes font de la spécialisation et de la reconnaissance communautaire une sorte de consécration, ce qui rend dès lors leur investissement intercommunal plus pérenne.

3. La spécialisation sectorielle comme ressort privilégié des vocations intercommunales

Nous voudrions ainsi aborder une dernière forme de rapport au mandat intercommunal que nous avons eu l'occasion d'observer en CU. Elle concerne, à différents degrés, plusieurs vice-présidents, qui semblent développer un intérêt particulier pour leur délégation, à mesure qu'ils s'impliquent et parfois se spécialisent dans celle-ci. Avant de revenir sur quelques profils atypiques d'élus « passionnés » par leur mandat intercommunal, on doit souligner que les vice-présidents semblent de manière générale enclins à défendre l'autonomie du secteur d'intervention dont ils ont la

⁴⁶ Pour plus d'éléments sur cette dernière, Cf. chapitre 6.

⁴⁷ Lors de l'examen de la loi Chevènement de 1999 d'abord, puis de la loi SRU ensuite.

⁴⁸ Voir *supra*.

⁴⁹ B. Roman, déjà largement désinvesti de la CU après son élection à l'Assemblée nationale en 1997, la quitte définitivement en avril 2004, démissionnant également de son mandat d'adjoint à la ville de Lille, après son élection en tant que 1^{er} vice-président du conseil régional Nord-Pas-de-Calais. Il faut dire également pour expliquer ce retrait que dauphin putatif de P. Mauroy à la ville de Lille au début des années 1990, il voit disparaître toute chance de devenir maire de Lille avec l'élection de M. Aubry à la tête du conseil municipal en 2001.

⁵⁰ Une fonctionnaire du service « Ville renouvelée » placé sous son autorité nous confia ainsi en entretien : « On dit que jusqu'au dernier mandat, Vandierendonck était très présent qu'il voyait le directeur du service très souvent. Ce n'est plus le cas. Maintenant, on a l'impression qu'il se désengage. Brigue-t-il quelque chose d'autre ? Je n'en sais rien. Je pense que Vandierendonck a dû se servir de la CU pour faire le centre-ville de Roubaix, pour cumuler tous les financements possibles. Maintenant que tous les robinets sont ouverts, il peut se retirer. Tous les projets sont ficelés techniquement. De toute façon, ils passeront ».

⁵¹ C'est le cas également d'élus de droite comme J.-R. Lecerf, maire de Marcq-en-Baroeul très impliqué dans sa délégation de l'assainissement jusqu'à son élection au poste de sénateur, qui le conduit à démissionner et à privilégier son mandat de conseiller général.

charge face aux communes, même quand ils se montrent réticents en tant que maire à tout transfert de souveraineté à la CU.

C'est le cas de P. Astier, vice président du GADEC chargé du plan de déplacement urbain (PDU) et maire d'une commune résidentielle. Parmi les plus hostiles au transfert de toute compétence en matière d'habitat à la CU⁵², il se fait le défenseur acharné d'une souveraineté intercommunale dans sa délégation, jusqu'à fustiger le comportement des maires qui font entrave à la réalisation PDU. C'est le cas par exemple lors de cette réunion de coordination entre les principaux vice-présidents et directeurs de services concernés, ses propos suscitant même l'amusement et l'ironie des fonctionnaires présents :

« **P. Astier** [vice-président chargé du PDU] : On a tous dévissé sur Neuville, Sainghin-en-Weppes et Don [trois communes de la CU]⁵³. *Moi je ne voudrais pas qu'au premier élu qui braie on ne fasse pas. La CU ne doit pas se coucher au moindre élu qui grogne*⁵⁴.

Le directeur du service transport : On ne peut pas mener tous les combats en même temps. Il y a des élus qui grognent auxquels il faudra imposer le PDU. D'autres cas où ça ne posera pas problème. Là, on fonce. Si on arrive à gagner trois, quatre combats, ce sera déjà fantastique. Ça aura un effet d'exemplarité.

P. Astier : Sur Don et Sainghin-en-Weppes, le maire n'a pris en considération que sa commune mais il n'est pas normal que par sa méconnaissance du dossier et sa crainte des réactions il ait pu mettre en péril le dossier.

Le directeur du service transport [Sur un ton ironique] : *M. Astier, mais vous vous comportez comme un technocrate !* Nous, on est confronté à cela tous les jours, la prise en compte de la position des élus.

E. Quiquet [vice-président Vert des transports] [Egalement ironique] : Dans le plus grand respect des élus... *Quid du pouvoir de police des maires ?*

L'ingénieur responsable de la mission PDU : La CU a le pouvoir réglementaire d'imposer un certain nombre de choses aux maires. Je ne sais pas si elle en a la volonté politique et si elle voit comme cela l'intercommunalité. Mais on pourrait attaquer administrativement un arrêté d'interdiction de passage des bus pris par des maires. Le pouvoir d'arrêté du maire est encadré par ses obligations en terme de PDU »⁵⁵.

Parmi de nombreux exemples de situations où des vice-présidents adoptent des positions qui contreviennent à leur positionnement municipaliste en tant que maire, on peut citer cette intervention de M.-P. Daubresse, alors vice-président des politiques foncières en CU et membre de l'UDF, amené à défendre la hausse de la fiscalité lors du débat budgétaire du 16 février 1996 en conseil de CU, contre H. Ségard, le tout nouveau président du GADEC qui demande alors de faire des économies sur le foncier⁵⁶. Cette prise de position est d'autant plus significative qu'elle entre également en contradiction avec le registre partisan habituel de modération fiscale du groupe politique de M.-P. Daubresse⁵⁷ :

« **M.-P. Daubresse** : Il resterait donc [...] 10 MF pour le foncier. Je pose la question, parce que je voudrais savoir ce que je fais. J'ai des réunions tous les 15 jours sur le foncier. Cela représente à peu près 200 dossiers à signer par semaine, ce n'est pas une petite affaire. Je voudrais savoir ce que je fais. [Il cite plusieurs demandes auxquelles il est confronté]. C'est comme cela que la question se pose. Les problèmes se posent de la même manière en matière de voirie, en matière d'assainissement ou en matière de politique foncière. Pourquoi ? Parce que vous ne pouvez pas dire : je laisse dans la voiture communautaire le moteur et je supprime le carburant. [...] La politique foncière c'est le carburant de la ville renouvelée, le carburant du développement économique, de la politique de l'habitat, de ce qu'on fait en matière de requalification à l'intérieur des villes. Donc si nous n'avons pas ce carburant, pour être clair, si j'ai 10 MF de carburant pour finir l'année, on est obligé de faire du tout-courant, c'est-à-dire les acquisitions que l'on est obligé de faire pour lever les réserves au POS, pour les problèmes d'alignement de rues, etc. Mais on ne peut pas alimenter la politique volontariste que nous voulons mener. J'essaie de concilier rigueur et responsabilité. Je pose cette question : sommes-nous en mesure d'avoir ce volontarisme politique si nous sucrons cette ligne de crédit tel que cela vient d'être proposé ? [...] Dans la situation dans laquelle nous sommes, nous devons concilier rigueur et responsabilité et sans rien changer aux analyses que j'ai données l'an dernier, parce que je suis dans un exécutif et que, quand on est dans un exécutif, il faut assumer les choix qu'on fait collectivement, je voterai ce budget »⁵⁸.

⁵² Cf. chapitre 6.

⁵³ Communes où un projet de ligne de bus « à haut niveau de service », nécessitant des aménagements spécifiques sur la voirie, s'est heurté à l'hostilité des riverains et du maire, malgré les tentatives de justification du projet par l'élu et les services.

⁵⁴ On se souviendra des positions très hostile de cet élu, maire de l'une des communes résidentielles les plus riches de la CU au transfert de la compétence habitat à cette dernière.

⁵⁵ Réunion de coordination entre les services voirie, transport et PDU sur la mise en application de ce dernier, le 31/01/2002 ; relevé d'observation.

⁵⁶ Voir *infra*.

⁵⁷ Voir *supra*.

⁵⁸ Extrait du compte-rendu du conseil.

Il faut donc considérer les multiples répertoires que sont susceptibles d'endosser les vice-présidents selon la position d'où ils parlent. Des mécanismes d'identification à leur délégation, ainsi que l'assimilation de certaines logiques promues par les fonctionnaires du service avec lesquels ils sont en contact régulier, sont donc susceptibles d'intervenir dans les prises de position de certains élus communautaires, pour perturber une lecture exclusivement municipaliste de leur engagement.

C'est d'autant plus vrai chez certains élus, qui manifestent un véritable engouement pour leur mandat intercommunal, jusqu'à y consacrer l'essentiel de leur intérêt et de leur temps. Ce sont dans les délégations techniques que s'observent le plus ce phénomène, ce qui est lié à l'importance des budgets qu'elles représentent en CU, mais également au fait qu'elles rencontrent parfois des dispositions antérieurement acquises chez certains élus qui deviennent des experts de leur domaine⁵⁹.

La découverte d'une délégation, par l'investissement initial important qu'elle nécessite pour l'élu, peut être propice à ce mécanisme d'intéressement, comme cela semble avoir été le cas chez cet élu, maire UMP de la commune de Marcq-en-Baroeul, qui reçoit la délégation de l'assainissement en « héritage »⁶⁰ et nous confia y consacrer désormais plus de deux jours par semaine :

– *Au départ, comment appréhendez vous cette compétence assez technique ? Comment ça se passe concrètement ?*

– Il faut d'abord être très modeste quand on aborde une délégation comme ça. C'est énorme. [...] Donc moi, j'ai vu d'abord que je bénéficiais autour de moi de services d'une grande compétence, vraiment des gens très haut de gamme. Le directeur de l'assainissement et de l'eau est vraiment quelqu'un... Bon, Centrale, Ponts et chaussées, etc. Enfin, ce sont des gens très compétents, c'est très précieux. *Moi j'ai vraiment voulu être à l'écoute d'abord, j'ai essayé de me documenter. Donc j'ai fait un énorme travail d'investissement personnel pour essayer de comprendre d'abord ce qu'il y avait à faire et comment ça marche. Je dirais qu'au bout d'un an je commence à y voir un petit peu clair maintenant mais quelle modestie ça appelle de devoir s'occuper d'un secteur comme celui là !. Absolument passionnant, extraordinaire.* Alors je trouve que ça m'a d'autant plus intéressé que c'était complémentaire par rapport à ce que je faisais avant. Dans cette ville, j'étais en charge en tant que premier adjoint des finances et de l'urbanisme. Et de l'urbanisme depuis longtemps. Donc je m'occupais de ce qui avait au-dessus, maintenant je m'occupe de ce qu'il y a en dessous. Avant je m'occupais des permis, de l'aspect architectural, maintenant je m'occupe des tuyaux mais de tout un ensemble d'autres choses. L'assainissement c'est d'abord une obligation impérieuse fixée par des dispositions européennes. C'est aussi la prise de conscience que, pour le public, le citoyen lambda quand il essaye sa chasse d'eau, son problème est réglé. Pour moi il commence. Et les gens ne se rendent pas bien compte de l'enjeu que ça représente. *Moi je suis absolument passionné par ce que je fais. Donc j'essaye d'aller à toutes les conférences, tous les colloques, je lis beaucoup* »⁶¹.

Une figure emblématique de ces vice-présidents qui se spécialisent dans leur délégation technique au point d'en devenir eux-mêmes des spécialistes est celle du vice-président chargé des résidus urbains, Paul Deffontaine. Le cas de ce vice-président nous a été cité à maintes reprises pour illustrer une forme extrême d'investissement intercommunal⁶². Par cette directrice du service de l'administration générale par exemple :

« *Peut-on dire qu'il y a une faible implication des élus communautaires en général, ou est-elle différenciée ?*

– Certains élus sont très impliqués parce que très intéressés par un domaine. Quelqu'un comme P. Deffontaine est tellement impliqué aux résidus urbains qu'il pourrait parfois remplacer le chef de service »⁶³.

Le directeur du service des résidus urbains confirme cette implication très forte de son vice-président, jusque dans la gestion du service :

« J'ai un vice-président très présent, ce qui me convient bien. Il a arrêté toute activité professionnelle et s'est pris au jeu des déchets. Il est devenu un passionné, il participe à des réunions nationales et est très renommé dans le milieu des déchets. Il est très présent dans le fonctionnement des services. Il a levé un peu le pied depuis le dernier mandat mais reste très présent. Je le vois sûrement plus souvent que B. Guillemot [le

⁵⁹ Ainsi P. Deffontaine, vice-président socialiste chargé des résidus urbains dont nous parlerons ensuite était professeur de sciences physiques dans un lycée technique.

⁶⁰ Cette délégation lui est attribuée lorsque son prédécesseur en mairie, qui en était jusqu'alors le titulaire, démissionne de son mandat municipal pour se consacrer à son mandat de conseiller général et de sénateur.

⁶¹ Entretien n°29.

⁶² Celui-ci nous affirmera en entretien consacrer 30 heures par semaine à son mandat de vice-président, soit plus qu'à son mandat de maire.

⁶³ Entretien n°40.

DGS]. [...] C'est presque mon patron. Quand il y a des grandes décisions, j'en réfère à B. Guilleminot, mais 80% des décisions, ça se passe avec Deffontaine. [...] »⁶⁴.

Maire socialiste d'une commune de 2800 habitants, P. Deffontaine devient vice-président chargé des déchets à la faveur de l'arrivée au pouvoir de P. Mauroy en 1989. Ses engagements antérieurs en tant que maire lui donnent alors l'image d'une certaine expérience en matière de gestion des questions environnementales⁶⁵, et il présente surtout l'avantage d'être le maire d'une petite commune, à un moment où l'enjeu en matière de politiques déchets est notamment de dénouer la crise entre la CU et les petites communes occasionnée par le projet de tumulus dans le mandat précédent⁶⁶.

Chargé de la refonte complète de la politique de traitement des déchets, il met en place des commissions de travail avec les élus qui aboutissent à une remise en cause du choix de l'incinération et à l'adoption d'une politique de tri, qui fera ensuite école dans d'autres structures intercommunales.

Récit d'une vocation intercommunale : le vice-président chargé des résidus urbains

« On me respecte et on me craint dans mon service. Pourquoi ? Parce que j'ai arrêté mon boulot pour m'investir dans le dossier. Et je mets au défi quelque ingénieur que ce soit du service, de me prendre en défaut dans la connaissance des problématiques déchets. Je crois être un des rares à m'être investi comme ça, sur un dossier dans sa technicité. L'ancien secrétaire général [de la CU], Destandau, que j'ai rencontré à Rennes récemment, me faisait ses confidences et me disait que quand il est arrivé, certains hauts-fonctionnaires lui ont dit : "Faites attention, là c'est un super directeur de service". Moi j'ai toujours revendiqué que le pouvoir c'étaient les politiques qui devaient l'assumer. Quand vous êtes vice-président mis à la tête d'un service technique, on revient sur cet aspect, si vous n'y connaissez rien, vous êtes bien obligé de faire confiance, et donc, aujourd'hui, moi je crois que les hommes politiques pour retrouver le pouvoir, ils ont besoin de se spécialiser...

[...] Quand vous balancez un ministre qui n'a pas assez de technicité, c'est le directeur qui gère et puis c'est tout.

Pour beaucoup de vice-présidents qui voient ça comme un strapontin, comme une plume au chapeau, ça les satisfait, ils viennent signer.

– *Qu'est-ce qui explique que vous ayez beaucoup investi ce rôle de vice-président, que vous vous soyez pris au jeu, ce qui est quand même assez rare...*

– Et dramatique ! Je vais, vous dire, au niveau national, sur la problématique des déchets, je connais quatre élus qui ont une connaissance des dossiers qui les rend susceptibles de discuter d'égal à égal avec le directeur de la pollution et des risques au ministère de l'environnement [Il cite ces acteurs]. C'est dramatique ça. Qu'est ce qui fait ça ? Je crois que c'est que la politique, au sens des choix, a perdu une grosse part de son importance par rapport à l'économique. Aujourd'hui, ce sont les grandes multinationales qui gèrent le monde. Et elles jouent de ça. C'est la propension des élus à se satisfaire de titres et de fonctions.

– *Qu'est-ce qui fait que ce domaine vous a intéressé. Était-ce lié à votre parcours professionnel ?*

– Moi, par tempérament, je n'aime pas la représentation. Quand mon m'appelle M. le vice-président, ça me gêne. *Je prends du plaisir à mener un dossier*, je ne prends pas de plaisir à me faire caresser dans le sens du poil, comme on le fait souvent auprès des élus. Je crois que c'est ce que je vous disais tout à l'heure, je suis un peu atypique dans ce sens là. Beaucoup aiment bien cela.

– *Et le fait d'être maire d'une plus petite commune que d'autres, ça a compté ?*

– Oui, mais attendez, j'ai fait des choix financiers douloureux. Je me suis investi dans cette tâche en 1989. Dès cette époque, j'étais prof⁶⁷ de science physique, d'électricité. Entre 1989 et 1992, j'ai perdu un demi-horaire qui était loin d'être compensé par mon indemnité. Mais je l'ai fait. Je ne me plains pas de cela »⁶⁷.

En s'impliquant dans le lancement d'une politique de tri alors originale⁶⁸, ce vice-président gagne une reconnaissance sur le plan national – concrétisée par sa participation à de nombreux colloques sur le sujet, où il est invité à faire le récit de l'expérience lilloise, ou par des mandats dans des organismes spécialisés⁶⁹ –, autre rétribution symbolique de son investissement intercommunal.

⁶⁴ Entretien n°49.

⁶⁵ Il est alors président du syndicat intercommunal du bassin de la Marque, l'une des rivières de la métropole, et s'est notamment fait connaître par la signature avec le ministère de l'environnement de l'un des premiers « contrat de rivière » en France.

⁶⁶ Cf. chapitre 5.

⁶⁷ Entretien n°17.

⁶⁸ Une thèse de science politique et un ouvrage ont même été consacrés à la politique de traitement des déchets de la CUDL. Voir R. Barbier, P. Laredo (1997) et V. Djomkouo (2000).

⁶⁹ Il devient en 1995 président du Cercle national du recyclage, structure de promotion du tri et de conseil aux collectivités locales.

Une conséquence intéressante de cet engagement du point de vue de notre problématique est également qu'elle conduit cet élu à adopter une attitude résolument favorable à l'autonomisation de son secteur par rapport aux communes :

« Un événement plus récent, qui a posé la question de la relation de la CU avec les communes, c'est le refus récent du maire de Leers de voir s'implanter un centre de tri⁷⁰. Alors comment cela s'est-il passé et avez-vous essayé d'interpeller la présidence pour qu'il y ait un arbitrage communautaire et passer outre ?

– Non, non. Parce que... pour différentes raisons. L'une des raisons étant qu'aujourd'hui, je suis en désaccord avec le président – et donc ce n'était pas la peine de le demander – et la plupart des maires, sur cet aspect des choses. Je crois qu'aujourd'hui, il y a un certain nombre d'équipements qui sont de responsabilité communautaire. La CU n'a pas de territoire et je trouve que c'est l'un des points faibles de l'intercommunalité. J'estime et j'espère que le SU donnera au Président et à ses vice-présidents la capacité d'aller quelques fois contre l'avis des maires pour un intérêt général bien compris.

[...] Donc vous posez là un problème que j'ai tourné dans tous les sens. A la fois, je n'ai pas voulu forcer, passer en force parce que ce n'était pas dans notre annonce de départ et que le président ne m'aurait pas accompagné, mais je lui pose régulièrement la question : « Pierre, il faudra bien qu'on en arrive à un moment donné à ce que les maires des communes considèrent que quand il y a un intérêt général, la CU puisse implanter quelque chose contre l'avis du maire, s'il est montré que c'est le meilleur endroit » ».

Dernier signe de l'importance de son engagement intercommunal, P. Deffontaine quitte le parti socialiste quelques mois après cette initiative d'implantation qui ne reçoit pas le soutien escompté du président de la CU, expliquant son départ par son désaccord sur la politique intercommunale⁷¹.

Si le cas de cet élu fait figure d'exception, il invite cependant à se garder d'une approche trop homogène du comportement des élus à l'égard de l'institution intercommunale et à envisager la possibilité qu'ils se prennent au jeu de ce mandat, sous réserve de dispositions personnelles antérieurement acquises qui permettent de se mouvoir dans la gestion complexe des problématiques techniques intercommunales, et d'un retour sur investissement de cet engagement qui peut prendre différentes formes.

Pour terminer cette section consacrée à la présentation des brèches d'une approche exclusivement municipaliste du comportement des conseillers communautaires, il nous faut dire quelques mots sur le groupe GADEC qui, s'il a longtemps incarné l'hostilité à l'intégration intercommunale, est traversé depuis les années 1990 par des dynamiques contradictoires, dont certaines liées à des effets de spécialisation intercommunale assez proches de ceux que nous venons de décrire.

C. Les élus des petites communes, entre municipalisme et processus d' enrôlement

« Notre groupe est le plus métropolitain de tous ! ».

H. Ségard, président du groupe GADEC depuis 1995 ; Entretien n°6.

Créé au début des années 1970 pour représenter les maires des petites communes dans une optique défensive, le GADEC est aussi le groupe politique dont l'histoire est *ipso facto* la plus étroitement liée à celle de l'intercommunalité. Cette relation paradoxale avec l'institution intercommunale est pour beaucoup dans ses évolutions récentes, que nous n'aurons ici l'occasion que d'entr'apercevoir⁷². D'abord en montrant que même s'il rassemble des élus qui revendiquent avant tout leur attachement à la souveraineté municipale, ces derniers sont parfois pris dans des dynamiques d'implication dans leur mandat qui modifient leur rapport à l'institution dans un sens moins défavorable à l'autonomie de cette dernière et aux discours socialement légitimes sur son

⁷⁰ Le service des résidus urbains avait proposé l'installation d'un centre de tri dans cette commune à laquelle le maire s'opposa. Celui-ci eut finalement gain de cause en vertu du droit de *veto* implicite concédé au maire, et ce malgré les protestations du vice-président.

⁷¹ On peut lire à ce propos dans *La Voix du Nord* du 13 avril 2002 : « Ce "divorce" serait lié à des mésententes avec la majorité de P. Mauroy au niveau du fonctionnement de la Lille métropole communauté urbaine. On se souvient qu'en juin de l'année dernière, LMCU n'avait finalement pas suivi P. Deffontaine quant à l'implantation d'un centre de tri de déchets sur le territoire de Leers (le projet avait été finalement abandonné contre son avis) ».

⁷² De façon surprenante, ce groupe politique n'a fait l'objet jusqu'à présent d'aucun travail de recherche spécifique en science politique.

développement. Ensuite, en insistant sur le fait que le changement de profil sociologique d'une partie de ses élus – sous l'effet de la périurbanisation résidentielle qui touche les communes rurales de l'agglomération – contribue également à modifier les modalités de leur insertion dans l'institution. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le montrer dans l'analyse des séquences d'institutionnalisation précédentes, le renouvellement des acteurs et de leurs propriétés sur le temps long joue un rôle déterminant dans les processus qui travaillent l'institution de l'intérieur.

1. Le GADEC saisi par la CU ?

Un éclairage particulier sur ce groupe est d'autant plus justifié que son effectif a sensiblement augmenté depuis l'amendement Diligent à la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire de 1995, qui octroie une représentation minimum par commune au conseil. Son effectif varie depuis entre 40 et 50 membres (sur 170), ce qui en fait le second groupe en importance numérique de l'assemblée, juste derrière le Parti socialiste, et lui donne une place prépondérante dans la gestion de l'institution et dans la négociation des compromis propres au régime de consensus. Ce poids du GADEC est d'ailleurs souvent considéré par les observateurs extérieurs comme l'un des facteurs à l'origine de la difficile émergence de normes d'action intercommunale, et la persistance d'une « politique de guichets ». Ainsi les juges de la Chambre régionale des comptes dans leur lettre d'observation sur la gestion de la CUDL (2000) écrivent :

« Force est de relever, au sein du conseil de la CUDL, l'existence d'une particularité constituée par le groupe GADEC : en effet, alors que les autres groupes se sont constitués par affinités de nature politique, celui-ci a rassemblé l'essentiel des délégués des "petites" communes et a vu ses effectifs passer de 29 à 46 lors du renouvellement de 1995. Aussi, même si les préoccupations initiales d'un tel groupe, centrées essentiellement sur la défense des intérêts des petites collectivités, se sont progressivement infléchies vers un esprit plus communautaire, ainsi qu'ont tenu à en témoigner vos collaborateurs, son existence même n'a pu que freiner l'apparition d'une vision globale des intérêts de l'agglomération et favoriser la persistance d'une "politique de guichet" ».

Cette imputation est contestable, dans la mesure où elle fait l'impasse sur le rôle déterminant des maires des grandes villes dans le processus de remunicipalisation de la CUDL qui intervient en 1989⁷³, dans lequel les petites communes tiennent un rôle secondaire même si elles se rallient pour finir à l'accord amiable organisant le partage des dépouilles⁷⁴. La Chambre mentionne également un « infléchissement récent » des préoccupations du GADEC sur lequel il faut revenir.

Pour commencer, précisons que le municipalisme de ce groupe est loin de s'accompagner d'une distance ou d'une indifférence de ses membres par rapport aux mandats communautaires. Tout se passe même comme si, pour certains élus des petites communes, l'entrée en CU et le fait de siéger avec des élus beaucoup plus titrés, représentait une sorte de « consécration », pour reprendre les mots utilisés d'une ancienne assistante de ce groupe pendant plusieurs années lors d'un échange informel⁷⁵. Les postes de vice-présidents sont particulièrement convoités. En avril 2001, ils sont 28 élus du GADEC à candidater pour obtenir l'un des 13 postes attribués à celui-ci dans le cadre de la répartition proportionnelle des postes propre au régime de consensus. S. Vignon, dans son étude très précise sur l'évolution de la carrière des maires ruraux dans la Somme (2004), montre également comment l'obtention d'un mandat de vice-président dans une structure intercommunale est de plus en plus souvent perçue comme l'« ultime étape d'un *cursus honorum* » politique. Ici aussi, la multiplication des postes dans l'exécutif à partir de 1989 a contribué à modifier la perception de l'institution intercommunale, en offrant des opportunités de carrière politique nouvelles en son sein.

Autre illustration de l'emprise croissante du mandat intercommunal sur leur carrière politique, les élus du GADEC sont ceux qui disent consacrer le plus de temps à celui-ci, si l'on s'en tient aux groupes politiques dont l'effectif de répondants à notre questionnaire est suffisamment important pour être significatif.

⁷³ Voir *supra*.

⁷⁴ Voir chapitre 6.

⁷⁵ Repas du midi au restaurant communautaire, le 12 juin 2003, extrait du carnet d'observation.

	Temps moyen (en h/semaine) consacré au mandat communautaire	Effectif
PC	5.67	3
PS	8.17	23
APM	12	2
EC	7.8	5
UPM	7.6	10
GADEC	11.4	15
FN	-	0
VERTS	13	3
Ensemble	9.08	61

Ce résultat est corroboré par certains témoignages de fonctionnaires recueillis, comme ce chef de service à la direction des finances, en relation fréquente avec les élus :

« J'ai l'impression que les élus du GADEC sont assez investis. Ils signent toujours facilement et dans les formes les mandats »⁷⁶.

Il s'explique notamment par la fréquence des réunions du groupe GADEC, sensiblement plus élevée que celle des autres groupes, si l'on se fie aux propos des élus rencontrés et à notre propre impression lors de notre période d'immersion⁷⁷. Si le contexte du transfert de compétences lié à la loi Chevènement y est sans doute pour beaucoup, ce groupe semble celui qui consacre le plus de temps à débattre des projets de délibération. Il est d'ailleurs celui qui a le plus utilisé ses moyens de recrutement pour se constituer une expertise propre, opposable aux autres groupes et aux services. Quatre chargés de mission ont ainsi été recrutés à temps plein, soit plus que dans les autres groupes où les assistants consacrent par ailleurs une part de leurs temps aux activités partisanes⁷⁸.

Cette implication des élus du GADEC dans l'institution est loin d'être exclusivement défensive. Beaucoup de vice-présidents rencontrés ne cachent pas leur intérêt pour un mandat, qui leur permet de gérer des délégations dont le budget dépasse allègrement celui de leur commune⁷⁹. A tel point qu'on peut se demander si chez ces derniers, l'opposition à l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct ne s'explique pas davantage par le souci de conserver une position de vice-président qu'ils savent incompatible avec ce nouveau cadre que par la crainte d'une affirmation des prérogatives intercommunales à laquelle ils se rallient.

Certains de ces élus reprennent d'ailleurs à leur compte presque mot pour mot des éléments de la rhétorique de métropolisation égrenée par P. Mauroy⁸⁰. C'est le cas de ce vice-président chargé de la voirie, maire de la commune de Wambrechies (8500 habitants) :

« Et aujourd'hui, est-ce que l'intérêt communautaire est autre chose que la somme des intérêts des communes ?

– Ce n'est pas le cas de tous les maires. C'est encore loin d'être le cas. Mais il faut bien voir que la métropole lilloise est au carrefour de l'Europe, c'est un lieu d'échanges important. Si on ne profite pas de ce lieu d'échanges important pour faire une communauté dynamique, ce sont les autres grandes régions qui vont le prendre [*sic*]. Donc il faut faire comprendre aux élus que nous sommes, que tout l'intérêt, tout l'enjeu de la métropole lilloise, c'est de devenir une grande métropole. Comme dit M. Mauroy "transfrontalière et

⁷⁶ Repas du midi au restaurant communautaire, le 18 avril 2001 ; extrait du carnet d'observation.

⁷⁷ Lors de notre stage, nous avons l'occasion de passer chaque jour devant le panneau annonçant les réunions du jour et devant les salles où se réunissent les élus.

⁷⁸ C'est ainsi le cas du principal assistant du groupe socialiste, par ailleurs responsable fédéral du mouvement des jeunes socialistes ou encore d'une assistante du groupe UMP, également secrétaire parlementaire de M.-P. Daubrese.

⁷⁹ S. Vignon (2004 : 33) fait la même analyse dans son étude de l'implication intercommunale des maires ruraux dans le département de la Somme, insistant sur l'attrait qu'il représente pour ces élus : « Dans l'hypothèse où ils ne devraient conserver qu'un mandat électif, une grande majorité de responsables intercommunaux déclare qu'ils choisiraient leurs fonctions intercommunales. [...] Ce choix s'explique notamment par le fait que les fonctions intercommunales permettent aux maires des communes rurales d'exercer le contrôle des lieux de décision de l'action publique locale. Au niveau intercommunal, ils peuvent mener à bien des projets de développement de grande envergure puisque les potentialités économiques et financières des EPCI sont sans aucune mesure avec les modestes budgets qu'ils gèrent dans leur commune. Ce rôle de "développeur", de "technicien", les maires ruraux ne le tiennent que très rarement sur le terrain municipal où les tâches dont ils s'acquittent au quotidien sont très faiblement différenciées des autres activités sociales ».

⁸⁰ Voir le chapitre 6.

européenne”. Et moi je partage tout à fait son point de vue, parce que nos villes qui sont à proximité, nos villages, ils vont tirer le bénéfice de tout ça. Pour leurs enfants »⁸¹.

S'ils sont loin d'être automatiques et de se traduire sur la totalité de leurs pratiques institutionnelles, les effets d'identification à l'institution intercommunale peuvent conduire ces élus à soutenir en CU des positions contraires à celles prescrites dans leurs communes. Ils s'exposent alors à devoir en gérer les contradictions⁸², comme l'avance la directrice des affaires juridiques en entretien :

« Pour certains élus des petites communes, c'est une reconnaissance de venir à la CUDL. Ils ont l'impression qu'ils sont devenus de grands maires. On voit poindre des élus chez lesquels apparaît une conscience métropolitaine mais qui se retrouvent parfois le cul entre deux chaises, obligés de défendre des intérêts contradictoires avec ceux de leur commune. [...] Certains maires nous disent : “Je suis pour, mais il ne faudra pas trop aller le dire dans ma commune” ».

Cette discussion entre deux élus du GADEC, sous le regard de deux autres, lors du cocktail qui suivit le conseil du 15 décembre 2000 où furent adoptés avec le soutien de leur groupe les transferts de compétences proposés par la loi Chevènement, illustre ces effets d'enrôlement et le trouble de position qu'ils engendrent :

- « **Un élu du GADEC** : le problème c'est qu'on se retrouve en porte-à-faux dans notre commune parce qu'on a voté “oui” au conseil [ici au principe des transferts de compétences]. Ensuite, on ne peut plus voter “non” dans notre commune.
- **Un autre élu** : Si. Tu peux dire que dans ta commune tu représentes l'intérêt communal, mais qu'à la communauté, tu es conseiller communautaire. De toute façon, que tu votes oui ou que tu votes non, ça ne change rien.
- Toi, tu es d'abord défenseur des intérêts de ta commune ou de la CUDL ?
- Je suis défenseur des intérêts de ma commune mais je pense aux générations futures et à mes enfants »⁸³.

Ce soutien du groupe GADEC aux transferts de compétences, même si c'est au prix d'une réduction sensible de leur portée et du rejet de la prise de compétence habitat⁸⁴, témoigne malgré tout du repositionnement opéré. Ce dernier incombe notamment à un président de groupe⁸⁵ et à de nouveaux élus dotés d'un capital culturel plus important que leurs prédécesseurs, qui les conduit à s'investir davantage dans le suivi technique des dossiers communautaires. Ils tendent ainsi à délaisser le discours traditionnel de la défense des communes, pour se faire les chantres d'une approche plus syncrétique, tentant de réconcilier l'affirmation des prérogatives de l'institution intercommunale et le respect des prérogatives communales (encadré).

Développement de l'intercommunalité et défense des communes. Le discours syncrétique du président du GADEC⁸⁶

« Beaucoup reste à faire en matière de politique de projet. La CU est encore trop souvent considérée comme un guichet. Les communes viennent chercher leur part de solidarité et le délai d'attente est plus ou moins long, c'est selon. Tout serait tellement plus clair, pour les élus comme pour les services si une logique de projet était appliquée avec des règles identiques et intangibles pour tous. Un cadre pour cela : le projet communautaire. A partir de là, chaque commune ou regroupement de communes, viendrait présenter au conseil de communauté son projet, son plan de financement et le coût final supporté par l'établissement. Finies les actions au coup par coup et les dossiers de dernière minute. Confirmons et généralisons la démarche de dossiers tels Euralille ou le centre ville de Roubaix. [...] La loi Chevènement nous invite à définir une notion très importante, “l'intérêt communautaire”, c'est-à-dire ce qui relève de la compétence communale et ce qui relève de la compétence communautaire. C'est cette définition qui nous permettra de prendre position sur certains transferts de

⁸¹ Entretien n°30.

⁸² Nous renvoyons ici au cas du maire GADEC de la commune résidentielle de Lompret, désavoué par son conseil municipal après avoir approuvé en CU les transferts de compétences proposés par la loi Chevènement de 1999.

⁸³ Extrait du carnet d'observation.

⁸⁴ Voir *supra*.

⁸⁵ Le président du groupe GADEC depuis 1995, le maire de Comines (12 000 habitants) H. Ségard, se voit confier par P. Mauroy la mission de préparer les transferts de compétences prévus par la loi Chevènement. En confiant ce dossier au président du groupe politique dont il sait les élus traditionnellement les plus réticents au renforcement des prérogatives intercommunales, P. Mauroy entend désamorcer leur opposition. Ce calcul s'avère payant puisque le groupe GADEC vote à l'unanimité les transferts de compétences lors du conseil du 20 novembre 2000, à l'issue d'une préparation en coulisses de plusieurs mois.

⁸⁶ Intervention du président du GADEC le 11 février 2000 pour justifier l'approbation du budget par le groupe GADEC.

compétences. C'est vrai que le débat n'est pas facile. Les inquiétudes et les peurs existent et elles sont loin d'être ringardes. Quel sera encore demain le rôle des communes ? Comment éviter que l'intercommunalité ne dicte demain aux élus communaux la politique de peuplement, la localisation des zones d'activités alors qu'ils sont en prise directe avec les attentes des citoyens et c'est à eux que l'on demande tous les jours des comptes ? [...] *Et pourquoi ne pas le dire : quel symbole que ce soit les élus du groupe GADEC qui affirment l'esprit métropolitain dans l'alliance et le respect de notre diversité !* C'est notre état d'esprit depuis 1995. Nous sommes pragmatiques. Notre métropole doit se positionner pour compter en France et en Europe. Pour certains autres élus, ce positionnement passe par l'affirmation d'une très grande ville qui ferait de chaque commune un quartier. Si l'on veut supprimer les communes demain, qu'on le dise et qu'on le dise franchement. Mais si c'est cela, les élus du GADEC entreraient en résistance en étant force de contre-proposition. *Pour nous, une alternative : l'avenir de la métropole passe par une intercommunalité renouvelée et forte, où les communes seraient partenaires d'un projet partagé de développement ; chacune apportant la richesse de son identité en étant directement représentée dans cette assemblée. C'est tout le sens de notre proposition de représentation mixte.* [...] Pourquoi ne pas inventer à la CU de Lille un partenariat entre les communes et la CU qui pourrait servir de base de réflexion à une nouvelle étape de la décentralisation autour de la notion de subsidiarité ? La subsidiarité est un mot complexe pour exprimer une notion toute simple : ce qui peut être géré au niveau de la commune doit le rester. En un mot : la proximité c'est la commune ; le projet global de développement et la cohérence métropolitaine c'est la CU. Deux acteurs qui doivent travailler main dans la main et non pas dos-à-dos, dans le respect des élus au suffrage universel que sont les élus communaux ».

Le profil de ces nouveaux élus des petites communes, issus des professions libérales diplômées, n'est pas pour rien dans le repositionnement du GADEC et dans la mobilisation des registres de la compétence et du projet, qui sied à ces groupes sociaux.

2. Les effets de la périurbanisation sur le profil des maires des petites communes

L'urbanisation résidentielle des communes rurales situées à proximité des grandes villes depuis les années 1980 n'a pas été sans conséquences sur le profil sociologique des élus du GADEC. L'arrivée de nouveaux habitants dans ces communes a souvent abouti, parfois avec un certain décalage temporel, à un renouvellement du personnel politique local⁸⁷. Si nous n'avons pas pu réaliser la sociographie complète des élus du GADEC sur 30 ans qui aurait permis d'objectiver avec précision ces changements⁸⁸, les données disponibles pour le mandat 2001-2006 et un faisceau d'éléments pour les mandats précédents laissent à penser que les années 1980 ont été marquées par le renforcement sensible de la place des catégories socioprofessionnelles supérieures diplômées dans les rangs de ce groupe. Si les propos, plusieurs fois entendus, qui consistent à dépeindre le GADEC des années 1970 comme un groupe rassemblant des agriculteurs⁸⁹ sont à relativiser largement⁹⁰, il est néanmoins fort probable qu'il était alors majoritairement composé de maires issues des « professions indépendantes. Si l'on se fie aux données produites par R. Seynave (1971) – celui-ci ne détaillant malheureusement pas cette répartition selon les groupes politiques – ces dernières (en gras) étaient majoritaires dans le premier conseil de CU :

⁸⁷ Sur les effets politiques des processus de périurbanisation, voir P. Dressayre (1980). Nous nous permettons également de renvoyer à notre étude (Desage 2005) d'une élection dans une commune résidentielle périurbaine de l'agglomération lilloise en 2001, dans laquelle nous nous intéressons plus largement aux conditions de transition politique conflictuelle entre les anciens notables ruraux et les nouveaux habitants issus des catégories socioprofessionnelles supérieures, devenus majoritaires dans la commune au gré de la construction pavillonnaire, et dont les intérêts fonciers entrent progressivement en contradiction avec les propriétaires du sol communal que sont souvent les édiles ruraux.

⁸⁸ S'il est déjà particulièrement difficile d'identifier la profession d'origine des conseillers communautaires pour la période contemporaine – dans la mesure notamment où l'on ne peut s'appuyer que sur des auto-déclarations souvent très lacunaires et sujettes à des problèmes d'interprétation nombreux –, ce travail s'avère encore plus délicat pour les mandats plus anciens, la préfecture du Nord, sollicitée, n'archivant pas les déclarations de candidature au-delà du mandat en cours.

⁸⁹ Ces propos émanent des leaders du GADEC eux-mêmes, cherchant à insister de la sorte sur les mutations et la reconnaissance nouvelle de leur groupe. Ainsi H. Ségard avance fièrement en entretien : « Un directeur communautaire m'a dit un jour : "Avant les conseillers du GADEC ne nous embêtaient pas, ils rentraient chez eux à 17h traire leurs vaches. Maintenant, ils connaissent les dossiers" ».

⁹⁰ Selon R. Seynave (1971) y avait deux agriculteurs dans la première assemblée de 90 membres, le mode de désignation des conseillers communautaires ne permettant pas la représentation des plus petites communes. Ce chiffre a culminé à moins de dix entre 1983 et 1989, à l'occasion de l'élargissement du conseil à 140 membres, si l'on en croit les propos du président de groupe d'alors. Voir *infra*.

commerce⁹¹ : 14, enseignement : 11, employés : 11, cadres moyens : 10, **industriels** : 8, cadres supérieurs : 6, **médecins** : 5, **avocats, avoués** : 4, **assurances** : 3, journalistes : 3, **agriculteurs** : 2, **artisans** : 2, **pharmaciens** : 2, **architecte** : 1, secrétaire de mairie : 1, retraité du régime général dont la profession antérieure n'a pu être déterminée : 6, sans profession : 1.

Il y a tout lieu de penser que les fractions les moins dotées en capital culturel étaient surreprésentées au sein du GADEC au moment de sa création en 1971, ainsi que le laissent à penser le témoignage d'une ancienne assistante du groupe d'abord, puis d'un ancien élu devenu secrétaire général de celui-ci de 1977 à 1995 le laissent en tout cas à penser :

– « Avant [dans les années 1970-1980], les élus du GADEC venaient en CU pour la convivialité et pour le repas. Mais quand il s'agissait d'évoquer les dossiers un peu techniques, c'était autre chose... »⁹².

– « Delrue [le président du GADEC de 1977 à 1983] était un ouvrier de la SNCF qui s'était installé plombier. Bon... Zéro ! Paix à ses cendres, mais c'était une nullité. Demonchaux [Président de 1983 à 1995] est arrivé. C'était quelqu'un qui était directeur de la Sécurité sociale de Roubaix. Donc quand même, c'était un homme qui avait l'habitude des dossiers »⁹³.

Comme le souligne ce dernier interviewé, il semble qu'une évolution sociologique du groupe se soit amorcée à partir des années 1980, que traduit notamment l'élection au poste de vice-président de L. Demonchaux, maire de la commune de Leers (9500 habitants). Ce dernier revient en entretien sur ces mutations, qui voient l'arrivée au GADEC d'élus que la trajectoire sociale et professionnelle distingue de leurs prédécesseurs, non sans relations selon lui avec leurs meilleures dispositions à l'égard de l'intercommunalité :

« *Quand on voit les grandes politiques communautaires, comme Euralille ou le métro, comment expliquer que les élus du GADEC aient accepté de les soutenir ?*

– C'est beaucoup de facteurs et puis... Comment je dirais... Bien sûr, il y a les élus des villes et des petites communes. Mais les élus des petites communes n'est pas dans des villages qui vivent sur eux-mêmes. Moi j'allais travailler tous les jours à Roubaix. J'étais davantage Roubaisien que Leersois⁹⁴. Si on regardait les conseillers municipaux d'ici, je suis persuadé que dans la journée on les trouve à Roubaix, à Villeneuve d'Ascq, finalement, je vais vous dire quelque chose d'un peu étonnant. Si je prends les conseillers municipaux actuels, je n'en vois qu'un qui travaille sur Leers ! Donc ce sont des gens qui ont conscience des problèmes métropolitains. Et je prends l'exemple de Leers parce que je le connais, mais les autres aussi. Les maires du GADEC, la plupart du temps, *à part au début, en 1977 quand je suis arrivé où il y avait une paire de cultivateurs bien typiques – ils étaient sept, huit –, en 89 il n'y en avait plus qu'un ou deux et maintenant, il ne doit plus y en avoir !* Ce sont des gens dont je suis sûr que pour la plupart la jeunesse était ailleurs que dans leur commune. Ça donne quand même une vue sur les problèmes d'ensemble. Ségard était pharmacien, Astier était directeur d'une école d'ingénieurs à Lille...

– *Ce n'est plus des gens représentant de professions rurales comme ça pouvait l'être au départ ?*

Oui, c'est ça. M. Pacaux [Maire de Frelinghien (2400 habitants), vice-président chargé des friches] c'est encore un cas comme ça lui. Il était commerçant sur place. Moi j'ai vu arriver une population de cadres supérieurs au GADEC qui existait très peu avant, assez peu. C'était des gens plus locaux, de classes plus moyennes. Ces gens là [Les cadres supérieurs], vous ne pouvez pas les empêcher de voir les choses de façon plus ample que les problèmes posés dans leurs communes. Ça me paraît clair ».

Si les professions indépendantes ou libérales sont toujours bien représentées parmi les élus du GADEC en 2001, on observe la présence majoritaire d'élus revendiquant un statut professionnel (professeur, médecin, ingénieur, cadres) qui laisse supposer la détention d'un capital scolaire relativement important⁹⁵ :

Parmi les 14 vice-présidents, on compte 1 pharmacien et 1 médecin généraliste, 1 professeur et 1 inspecteur de l'éducation nationale, 2 ingénieurs, 2 techniciens dans le bâtiment, 2 chefs d'entreprises et un ancien commerçant, 3 retraités pour lesquels la profession d'origine n'est pas renseignée.

⁹¹ R. Seynave (1971 : 176) explique ainsi cette catégorie : « Sous la rubrique "commerce" ont été classés les représentants, chefs de vente ou propriétaires d'une affaire de petites ou moyenne importance ».

⁹² Echange informel au centre de documentation, le 18/04/2003 ; Carnet d'observation. L'interviewée est devenue responsable des archives en communauté après une expérience de plusieurs années au sein du groupe. groupe GADEC au début des années 1990.

⁹³ Entretien n°7.

⁹⁴ Il fut maire de Leers, commune de 9500 habitants proche de Roubaix.

⁹⁵ La prudence de notre formulation traduit les difficultés qui s'attachent à l'interprétation des titres labiles d'« ingénieur » ou de « cadre » qui recouvrent une multitude de statuts (Boltanski 1982).

Parmi les 35 autres conseillers : 2 agriculteurs, 4 artisans/commerçants, 3 professions libérales médicales, 4 retraités (profession d'origine non renseignée), 2 chefs d'entreprises, 10 « cadres » administratifs ou commerciaux, 3 professeurs, 6 ingénieurs, 1 « écrivain public » (sic)⁹⁶.

L'arrivée à la tête du groupe d'H. Ségard en 1995, pharmacien de profession, alors âgé de 38 ans, marque un nouveau pallier dans la tendance engagée sous son prédécesseur. Outre le discours nouveau sur l'intercommunalité qu'impose le maire de Comines, valorisant largement une appréhension technique des dossiers, on voit émerger autour de lui et accéder à des postes de vice-présidents de jeunes élus représentatifs de ces maires « néo-ruraux » appartenant aux catégories socioprofessionnelles supérieures diplômées⁹⁷. Dotés des ressources personnelles nécessaires pour s'investir dans les dossiers, les représentations de l'action publique de ces élus – insistant sur la technicisation et la dépolitisation des enjeux – rencontre un registre légitime en CU. La réponse de H. Ségard à un journaliste d'un hebdomadaire régional l'interrogeant sur le positionnement politique de son groupe traduit bien cette identité politique euphémisée⁹⁸ :

« [Le journaliste :] Politiquement on situe généralement le GADEC dans une mouvance centre, centre-droit. L'opposition se trompe-t-elle quand elle vous assimile un peu rapidement ?

– Je vois bien comment procèdent actuellement le RPR et l'UDF. J'entends dire que l'UDF présenterait dans les communes de plus de 5000 habitants des listes aux élections municipales. J'attends de connaître la liste sur Comines ! Ce genre de débat droite/gauche est dépassé. Ce que ne perçoivent pas les partis politiques traditionnels c'est combien aujourd'hui, de plus en plus d'élus locaux, de maires inscrivent leur action dans une logique de développement pas une logique de pouvoir ! Ils devraient pourtant constater élection après élection combien ce comportement trop politique n'intéresse plus les électeurs. Ces derniers veulent que leurs élus posent les vrais débats et prennent les décisions efficaces. Voilà pourquoi aux prochaines élections municipales, chacun doit aller, sereinement, et à visage découvert devant les électeurs, en se positionnant clairement sur les compétences et la fiscalité de la CUDL »⁹⁹.

Non sans une certaine ironie, tout se passe comme si des groupes sociaux dont les propriétés et le rapport à la politique évoquent *mutatis mutandis* celles des « forces vives » – dont les gaullistes et les réformateurs avaient projeté en vain qu'elles investiraient les nouvelles institutions intercommunales à la fin des années 1960 – y faisaient leur entrée trente ans plus tard, en la personne de ces « nouveaux notables » des petites communes.

Ce renouvellement sociologique du GADEC, dont on peut parier qu'il s'approfondira, produit plusieurs conséquences ambivalentes sur son rapport à l'institution intercommunale, qui ne vont pas nécessairement dans le sens d'un renforcement de son intégration. Si les ressources personnelles de ces nouveaux élus les conduisent à s'impliquer davantage dans les politiques intercommunales, et à défendre une perspective de rationalisation de l'action publique et d'économies d'échelles qui est parfois favorable à l'affirmation des compétences communautaires, ils représentent également des populations de propriétaires immobiliers attachées au *statu quo* foncier. Aussi, ils se montrent majoritairement hostiles à toute gestion intercommunale de l'urbanisation ou du logement qui remettrait en cause le cadre de vie et l'entre-soi social qui caractérisent nombre de leurs communes

⁹⁶ Décompte effectué à partir des professions déclarées au moment du dépôt de candidature en Préfecture du Nord.

⁹⁷ On peut citer parmi d'autres, le cas de F. Motte, expert comptable quadragénaire (il est né en 1964), vice-président chargé du contrôle de gestion et maire d'une petite commune résidentielle. Après un mandat en tant que conseiller communautaire, celui-ci devient vice-président chargé du contrôle de gestion en 2001. Il trouve dans sa délégation intercommunale matière à mobiliser des compétences acquises professionnellement, qui lui permettent de s'investir dans son mandat et d'y acquérir un certain nombre de ressources spécifiques. L'un de nos interlocuteurs réguliers au sein de l'administration communautaire, employé au service « audit interne », nous confia ainsi combien cet élu avait bénéficié de son implication sur le chantier de la réduction des délais de paiement aux entreprises pour accéder au service des finances et développer une bonne connaissance de ses rouages et des mécanismes de programmation des crédits.

⁹⁸ Ajoutons que celle-ci n'empêche en rien la proximité partisane de nombreux membres du GADEC avec les formations de droite. Plusieurs de ses élus sont d'ailleurs membres de l'UDF, ce que n'interdit pas les statuts du groupe à la condition d'une discrétion interne sur les appartenances partisans et d'une loyauté vis-à-vis des positions du groupe. A partir de 2001, suite à sa marginalisation relative après sa candidature contre P. Mauroy, H. Ségard rejoindra d'ailleurs le bureau départemental de l'UMP, sans adhérer pour autant directement à cette organisation. Ce n'est donc pas tant la distance partisane ou l'apolitisme qui caractérise ses élus, que leur dénégation de ses logiques de classement, qui s'exprime en particulier dans l'espace intercommunal au nom de la spécificité de ses enjeux. De façon une nouvelle fois paradoxale, ce groupe concentre donc certaines caractéristiques présentes au sein de la CU, ce qui ne facilite pas nécessairement son positionnement en son sein.

⁹⁹ *Autrement Dit*, le 23/09/1999.

périurbaines (Desage 2005)¹⁰⁰. Ils semblent par ailleurs plus hostiles que leurs prédécesseurs aux hausses d'impôts, ce qui les conduit à voter avec la droite contre les augmentations du taux de taxe professionnelle d'agglomération en 2003 et 2004¹⁰¹. S'ils valorisent un registre de l'apolitisme gestionnaire et technicien, ils entretiennent également une plus grande proximité sociale avec la droite¹⁰² et semblent s'accommoder moins bien que leurs prédécesseurs d'une cogestion permanente avec un président socialiste. Il semble ainsi que ce sont majoritairement ces nouveaux élus qui ont le plus appuyé la candidature de leur président en 2001 contre P. Mauroy¹⁰³, façon de reconquérir une autonomie que l'implication étroite de leur président dans la mise en œuvre des transferts de compétence de la loi Chevènement avait pu mettre en doute, et peut-être de négocier dans de meilleures conditions leur ralliement à Pierre Mauroy. L'accord entre le leader de l'UMP et P. Mauroy dès le premier tour leur coupe l'herbe sous le pied et les place dans une position moins centrale dans la gestion de l'institution. S'en suit un reclassement politique de H. Ségard à droite¹⁰⁴, mais également un changement de nom¹⁰⁵ et de statuts du groupe¹⁰⁶ qui provoque le départ de trois de ses membres, dont M. Pacaux, l'un des fondateurs du groupe en 1971. Les mutations internes de ce groupe ces dernières années ne sont donc pas allées sans tensions, à travers lesquelles ce qui est en jeu tient notamment à la définition des rôles politiques intercommunaux.

Une focale resserrée sur les acteurs politiques communautaires permet donc de différencier et de raffiner l'analyse de leurs rapports à l'institution, relativisant par la même occasion l'emprise hégémonique du municipalisme sur leurs pratiques. Même si ces dynamiques d'intéressement ou d'enrôlement peuvent paraître marginales au regard de la force de ce dernier, elles incitent à prendre de la distance avec une conception statique et réductrice des préférences des élus, aveugle aux répertoires multiples qu'ils sont susceptibles d'adopter selon les moments et les positions qu'ils occupent¹⁰⁷. Pour le dire autrement, la démonstration de la solidité de l'édifice municipaliste ne doit pas interdire de prêter attention à ses brèches et de sonder ses interstices, d'autant plus quand l'analyse des séquences précédentes tend à montrer que sont susceptibles de s'y développer les conditions d'une déstabilisation progressive de ses fondations.

Bien plus que dans ces limites à une approche exclusivement instrumentale du comportement des élus, ce sont dans les pratiques des fonctionnaires communautaires qu'émergent les principales remises en cause de l'ordre municipaliste.

¹⁰⁰ Ce qu'une ancienne assistante du GADEC exprime dans des termes explicites : « C'est tout juste s'ils [les nouveaux maires du GADEC] ne veulent pas mettre des barbelés autour de leurs communes ! Ils disent que les habitants sont venus pour être tranquilles et ce n'est pas sans effets sur leurs positions sur le SDAU ou en matière d'habitat. Les anciens maires ruraux avaient un profil différent. Ils étaient peut-être plus humanistes, proches des réseaux catholiques sociaux, ou de la franc-maçonnerie. Ils avaient davantage une sensibilité de centre-gauche. Pacaux [maire de Frelinghien, vice-président chargé des friches] est tout à fait représentatif de cette sensibilité ». Discussion informelle au restaurant communautaire, le 12/06/2003 ; Carnet d'observation.

¹⁰¹ Voir *supra*.

¹⁰² H. Ségard déclarait ainsi dans *La Voix du Nord* du 13 novembre 2003 : « Je ne me suis jamais caché, je n'ai jamais été à gauche. En CU, l'alternance de gestion ne serait pas une mauvaise chose. Je l'ai déjà souhaitée en 2001 [lorsqu'il se présenta contre P. Mauroy] ».

¹⁰³ C'est notamment ce que déclare M. Pacaux, un vice-président issu de la frange plus traditionnelle des élus du GADEC, opposé à cette candidature et qui quittera le groupe en 2003, en désaccord avec la stratégie de normalisation partisane de son président : « J'avais déconseillé à H. Ségard de se présenter à la présidence de la CU. Je lui avais dit : "Tu vas prendre une gamelle et on va perdre des postes stratégiques". Et c'est ce qu'on a perdu. [...] Mais il y a une bande de *rottweiler* et de *Pitbull*, des jeunes maires, qui sont arrivés et qui ont fait pression en disant "On va bouffer du socialiste ou du communiste". Mais quand on a fait le tour de l'horloge et quand on a remis les pendules à l'heure je leur ai bien dit : "Vous avez été réélu vice-président avec 159 voix sur 165 ou 170, mais vous avez eu des voix socialistes et communistes, alors arrêtez". A un moment donné, il faut savoir ce qu'on dit ».

¹⁰⁴ Après avoir rejoint le bureau de l'UMP en 2002, H. Ségard est élu sur la liste de ce mouvement au conseil régional Nord Pas-de-Calais en 2004.

¹⁰⁵ Il s'appelle désormais « Métropole passions communes ».

¹⁰⁶ Celui-ci participe d'une normalisation partisane, puisque est notamment supprimée la liberté de vote accordée aux membres qui était l'une des spécificités du GADEC.

¹⁰⁷ Nous rejoignons ici la perspective de sociologie de l'action tracée notamment par B. Lahire (1998).

Section 2. Les attentes d'autonomisation intercommunale des fonctionnaires

« Actors seek to modify institutional frameworks in their favour at the same time as pursuing immediate goals within given sets of norms ».

V. Lowndes (1996: 195)

Les fonctionnaires, quand ils ne sont pas tout simplement absents, occupent une place très réduite dans les travaux sur les institutions intercommunales. C'est d'autant plus surprenant que la technicité des compétences de ces dernières, le mode de désignation indirect de leurs élus, ainsi que leurs récriminations régulières sur la « technocratie communautaire »¹⁰⁸, incitent peut-être davantage encore que pour d'autres institutions à les mettre au cœur de l'analyse du gouvernement intercommunal.

Dans la première partie de ce travail, nous avons eu l'occasion de montrer comment le personnel recruté à la hâte au moment de la création de la CU, avec un niveau de formation souvent faible, n'avait pas véritablement manifesté d'attentes spécifiques à l'égard de la nouvelle institution pour contribuer avec les élus au processus de municipalisation initiale. Dans la seconde partie, nous sommes revenus sur le recrutement progressif dans les années 1970 de fonctionnaires plus diplômés et sans liens avec la fonction publique communale, dont nous avons montré qu'il participa à l'affirmation des prérogatives communautaires derrière son président.

La période contemporaine semble caractérisée quant à elle par le creusement de l'écart entre les attentes d'autonomisation intercommunale des fonctionnaires et celles des élus communautaires et des membres de l'exécutif, qui, à partir de 1989, restaurent la dépendance municipale de l'institution.

Nous reviendrons dans un premier temps sur la tendance à l'autonomisation du personnel administratif ces dernières années, résultat de l'élévation de son niveau de qualification initiale mais également d'une dépendance partisane des carrières en recul, même si cette affirmation est à circonscrire. Paradoxalement au premier abord, les attentes spécifiques des fonctionnaires à l'égard de l'institution augmentent à mesure que diminue leur dépendance par rapport à celle-ci.

Dans un régime de consensus qui favorise l'orientation municipaliste des pratiques des élus, les fonctionnaires communautaires tendent dès lors à devenir les promoteurs et les défenseurs les plus réguliers d'un « intérêt intercommunal », dont ils excipent dans leurs pratiques de résistance à la prédation des ressources de la CU par les communes, mais également dans certaines stratégies d'autonomisation. Cette remarque ne signifie pas que les hauts fonctionnaires n'intègrent pas dans leur action les contraintes du régime de consensus – notamment la place centrale accordée aux maires – mais qu'ils cherchent en certaines occasions à s'en libérer et, pour le moins, qu'ils entretiennent un rapport souvent critique à ce dernier.

Pour finir, nous reviendrons sur le « chantier de modernisation des services » qui a mobilisé de nombreux fonctionnaires dans des groupes de travail, entre 2001 et 2003¹⁰⁹. Outre l'ambiguïté de l'horizon institutionnel de la CUDL et la dispersion des attentes qui ressortent de l'observation de ces derniers, la réduction progressive des perspectives de la réforme ainsi que ses résultats révèlent de façon privilégiée les contradictions entre les aspirations intercommunales des fonctionnaires et celles des élus dans la période contemporaine.

¹⁰⁸ Quand on demande aux conseillers communautaires par questionnaire de dire si oui ou non différents adjectifs conviennent pour caractériser le fonctionnement de l'organisation communautaire, 41 conseillers sur les 48 qui ont répondu choisissent « oui » à la proposition : « technocratique ».

¹⁰⁹ Notre immersion au sein de la CU a coïncidé exactement avec ce chantier de réorganisation. Grâce à la complicité de son responsable – D. Neusy, directeur du service de la voirie –, nous avons eu l'occasion d'en suivre les différentes étapes « de l'intérieur », en participant notamment à un grand nombre des réunions des groupes de travail et de direction générale qui lui furent consacrées.

A. Le renouvellement du personnel d'encadrement et de ses aspirations

A l'instar des élus, il n'est pas possible de rendre compte uniformément des rapports qu'entretiennent les fonctionnaires¹¹⁰ avec l'institution intercommunale, largement dépendants de leurs trajectoires professionnelles et de leurs positions en son sein. Ici aussi, le risque est toujours présent de peindre à grands traits une réalité qui s'accommoderait mieux des petites touches et des multiples nuances de la palette « pointilliste ».

En nous appuyant sur nos entretiens et sur les observations réalisées au cours de notre immersion au sein de l'institution pendant plusieurs mois, en essayant par ailleurs de rendre compte d'une réalité complexe – faute de pouvoir toujours la traiter comme il le faudrait –, nous reviendrons sur quelques aspects saillants de ce rapport à l'institution, en nous concentrant sur les aspects qui renseignent notre problématique sur l'autonomisation de l'institution intercommunale par rapport aux communes membres.

La diversité des profils et des pratiques, mais également la variabilité de ces dernières selon les situations, interdit de considérer que les fonctionnaires formeraient une coalition aux intérêts unifiés, s'opposant à la municipalisation de l'institution « comme un seul homme ». Même si l'on peut constater l'existence largement partagée chez les personnels communautaires d'un discours sur la nécessaire affirmation de l'institution intercommunale face aux communes, celui-ci connaît des traductions pratiques fort variables. Nous reviendrons d'abord sur l'élévation du niveau de formation du personnel d'encadrement intercommunal et sur sa moindre dépendance par rapport à l'exécutif que dans les communes. Ces processus s'accompagnent par ailleurs de représentations sur l'autonomie de l'institution par rapport en communes en décalage avec l'ordre municipaliste en vigueur, et alimentent des critiques fréquentes quant à ses conséquences sur l'action publique.

1. L'évolution des conditions de recrutement et l'élévation du niveau de formation initiale

Si les données longitudinales dont nous disposons sur la formation initiale des fonctionnaires recrutés en CU depuis son origine sont partielles¹¹¹, elles permettent néanmoins, avec les entretiens réalisés, de constater une élévation significative des qualifications des personnels d'encadrement, qui s'est intensifiée à partir des années 1980. Bien que ce mouvement soit loin d'être spécifique à cette instance mais touche l'ensemble des professions – et la fonction publique territoriale en particulier¹¹² –, il n'est pas sans influence sur les comportements et les attentes des fonctionnaires à l'égard de l'institution, et sur leur capacité à influencer ses politiques publiques. Il est donc directement en prise avec notre problématique.

Le processus de renforcement de l'administration engagé en 1970, avec l'arrivée d'ingénieurs en provenance des services de l'État qui vont constituer l'état major d'A. Notebart et asseoir son monopole sur l'expertise technique¹¹³, s'est poursuivi de manière ininterrompue jusqu'à aujourd'hui. Il est lui même composé de deux mouvements concomitants : le renforcement du poids des agents de

¹¹⁰ Le nombre de fonctionnaires de catégorie A auxquels nous nous sommes intéressés – environ 400 pour la CUDL – suffit à saisir les limites de toute appréhension globalisante.

¹¹¹ Notre stage au sein du service des ressources humaines a facilité la collecte d'informations, mais nous nous sommes heurtés sur certains points à l'absence de données ou à l'impossibilité de leur traitement. Si les données sur les qualifications initiales du personnel existent et sont recensées dans une base de donnée informatique du service à laquelle nous avons eu accès, le logiciel a été modifié à quatre reprises depuis la création de la CUDL. A chaque fois, les personnels encore présents au moment de ces changements ont été repris dans la base de données, mais ça n'a pas été le cas de ceux qui n'étaient plus en fonction. Nous avons donc dû nous contenter d'éléments sur la qualification initiale déclarée des cadres de la CU *encore en poste en 2002*, avec leur date d'entrée dans l'institution, et renoncer à ces informations pour l'ensemble du personnel recruté en CU depuis sa création mais parti depuis, qui nous auraient pourtant permis d'objectiver avec davantage de fiabilité encore l'évolution du profil des recrues.

¹¹² O. Roubieu (1999 : 221) avance ainsi que la proportion de secrétaires généraux des communes diplômés d'un 2ème et 3ème cycles a plus que doublé entre 1974 et 1994. Considéré pendant longtemps, comme l'aboutissement d'une carrière débutée en bas de l'échelle, l'auteur montre comment le poste de SG s'apparente désormais davantage à celui des fonctionnaires d'État, et que l'élévation des qualifications n'est pas sans incidence sur leurs représentations de leur rôle, de moins en moins cantonné à celui d'exécutant zélé des volontés du maire.

¹¹³ Voir la deuxième partie.

catégorie A¹¹⁴ dans l'effectif global d'une part, et l'élévation de leur niveau de qualification initiale d'autre part.

En 2001, on compte ainsi 410 agents de catégorie A sur 2076 agents recensés au premier janvier, soit 20% du total¹¹⁵. Cet effectif a presque doublé en dix ans, 220 cadres A étant comptabilisés en 1992. L'ancienneté moyenne des fonctionnaires de catégorie A en 2001 est la plus faible de toutes les catégories – 11 ans et demi en moyenne contre 17 ans pour les catégories B et C – ce qui traduit également le renouvellement de l'encadrement dans la période récente.

Ce mouvement est d'autant plus significatif qu'il s'accompagne d'une élévation des qualifications détenues par les agents recrutés. Un document interne de présentation des services, édité en 1993, revient sur les qualifications initiales des 34 cadres A recrutés en 1992. Outre les 6 fonctionnaires qui n'ont pas communiqué leurs qualifications, neuf sont titulaires d'un bac+5, 23 d'un diplôme supérieur à bac +2 (soit 70% du total) et 2 seulement n'ont pas le bac. L'exploitation des données disponibles sur le niveau de qualification des fonctionnaires de catégorie A présents dans l'institution en 2002 révèle également cette hausse des qualifications initiales, si l'on compare leur situation en fonction de leur date d'entrée dans l'institution¹¹⁶.

La qualification initiale des fonctionnaires de catégorie A en 2002 selon leur date d'entrée dans la CUDL

% en lignes					
Période d'entrée/Diplôme le plus élevé	<Bac	Bac	1 ^{er} ou 2 ^e cycle universitaire	3 ^e cycle universitaire ou diplôme d'ingénieur	Total
De 1968 à 1974	58	17	13	12	100
De 1975 à 1989	11	12	33	44	100
De 1990 à 2002	3	7	29	61	100
Ensemble	20,4	11,4	25,8	42,3	100
Effectifs bruts					
Période d'entrée/Dipôme le plus élevé	<Bac	Bac	1 ^{er} ou 2 ^e cycle universitaire	3 ^e cycle universitaire ou diplôme d'ingénieur	Total
De 1968 à 1974	52	15	12	11	90
De 1975 à 1989	12	13	35	47	107
De 1990 à 2002	4	10	39	83	136
Ensemble	68	38	86	141	333

Source : Base de données sur le personnel de la direction des ressources humaines de la CUDL. Exploitation Guillaume Desage.

Nous avons vu dans la première partie de la thèse combien l'entrée en CU avait représenté pour de jeunes fonctionnaires une opportunité d'ascension professionnelle rapide, ce que confirment

¹¹⁴ Depuis l'insertion de la fonction publique territoriale dans le statut général de la fonction publique, par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, celle-ci est divisée en deux filières (technique et administrative) et en trois catégories. Les emplois de direction, de conception et d'encadrement forment la « catégorie A », Les emplois d'application et de rédaction la « catégorie B » et les emplois dits d'exécution, la « catégorie C ».

¹¹⁵ Selon les données fournies par le bilan social. Cet effectif se répartit en 219 ingénieurs pour la filière technique, 116 attachés et 11 administrateurs territoriaux pour la filière administrative. Le solde est constitué par les professions de cabinet, rattachées aux groupes politiques ou aux vice-présidents.

¹¹⁶ Même si l'ampleur de l'évolution apparente doit être relativisée à partir de deux éléments : 1) La valeur relative des titres détenus selon les époques 2) La surreprésentation parmi les cadres entrés dans les années 1960 et toujours en poste en 2002 de fonctionnaires ayant bénéficié de promotions à l'ancienneté et, *a contrario*, la disparition de l'effectif de certains cadres diplômés plus âgés au moment de leur entrée en CU. Il est donc probable que ces données conduisent à surestimer la place des autodidactes entrés jeunes et peu diplômés dans l'institution, même si ce mode de promotion est une information en soi sur les carrières communautaires et s'il ne permet pas d'expliquer l'ampleur des différences constatées.

ces données qui font apparaître un effectif relativement important de cadres A non diplômés¹¹⁷. Ceux-ci ont suivi des trajectoires de promotion interne¹¹⁸ et leurs ressources se trouvent dès lors faiblement reconvertis dans d'autres institutions et étroitement dépendantes de la CUDL et parfois même, pour certains d'entre eux, des élus qui les ont promus. C'est le cas de cet ancien directeur du personnel, entré à la CU en 1968 comme commis de bureau et dont la position se trouve reléguée et les compétences remises en cause après le départ d'A. Notebart :

« A partir des années 1990, on a commencé à donner plus de poids aux diplômés et à la formation. J'ai vu mon poste évoluer. Le SGA m'a pris une partie de mes compétences. Ça m'a incité à prendre une cessation progressive d'activité. Mon métier a beaucoup changé, je ne m'y retrouve plus. Alors, vous pourriez me dire : "Vous n'aviez qu'à évoluer !" *Mais on était pieds et poings liés à A.Notebart*. Le président était réfractaire à cela. J'ai fait plusieurs tentatives pour partir en formation, mais ça n'a jamais abouti. On était corvéable à merci. Je travaillais onze heures par jour !¹¹⁹ »

La hausse des qualifications initiales des fonctionnaires communautaires est le résultat de multiples facteurs convergents : l'élévation générale du niveau de diplôme liée à la massification de l'enseignement supérieur ; le renforcement des conditions juridiques encadrant le recrutement des fonctionnaires territoriaux après l'adoption du statut de la fonction publique territoriale en 1984, imposant notamment la norme du concours et codifiant les titres scolaires nécessaires pour s'y présenter¹²⁰ ; la transformation des modes d'intervention de la CU, les grands chantiers mais également le recours croissant aux délégataires privés de service public imposant le recrutement d'un personnel expert de contrôle au détriment des effectifs ouvriers d'exécution en régie, en baisse constante.

La condition de détention du concours, si elle ne les annihile pas, transforme sensiblement les marges de manœuvre des élus dans le recrutement des fonctionnaires. Leurs interventions semblent désormais d'autant plus décisives et discrétionnaires que l'on se trouve aux deux pôles extrêmes du spectre de l'administration territoriale. Les emplois de direction dits « fonctionnels » continuent en effet de relever de dispositions particulières, l'autonomie de nomination et de révocation du chef de l'exécutif local restant ici totale. A l'autre bout, les emplois peu qualifiés et les plus précaires (CES ou emplois-jeunes), en échappant à la condition du concours, restent également des niches d'intervention privilégiées pour les élus (Cf. encadré)¹²¹.

Les limites de la règle d'impersonnalité dans le recrutement du personnel. Le témoignage d'un responsable du service du personnel¹²²

« Nous ne sommes pas vraiment formés aux relations avec les élus, alors qu'elles sont importantes à nos postes. Les élus interviennent directement sur les politiques de ressources humaines, notamment en matière d'insertion. En même temps, s'ils pensent qu'ils doivent soutenir quelqu'un, ils ont leurs raisons. C'est eux et pas nous qui sont à l'écoute du terrain. Certains élus sont très pénibles mais finissent par accepter nos choix. Il faut parfois dire non et expliquer pourquoi. A certains élus, il faut dire oui pour ne pas donner l'impression de toujours servir les mêmes.

– *Y a-t-il une différence dans les interventions d'élus entre ce qui se passe en CUDL et dans les mairies ?*

– Les interventions dans les communes sont encore plus fortes. Ici, les élus sont plus cool, même si quelqu'un qui ne connaît pas la CU trouverait déjà ça très pénible. Dans les petites structures, la pression est plus forte, plus orientée politiquement et

¹¹⁷ Plusieurs des fonctionnaires avec un niveau de diplôme égal ou inférieur au bac sont par ailleurs titulaires du diplôme d'études supérieures d'administration municipale (DESAM), sanctionnant une formation de trois ans dispensée par le CNFPT pour préparer le concours d'attaché. La possession de ce titre renseigne donc sur les trajectoires « autodidactes » au sein de l'administration.

¹¹⁸ F. Bachelet (2005), dans une étude récente sur les hauts fonctionnaires intercommunaux, réalisée à partir du traitement d'un questionnaire à grande échelle, relève les mêmes tendances, à savoir une surreprésentation des catégories populaires avec une formation initiale plus faible que dans les autres institutions aux postes d'encadrement – notamment dans la filière technique – lié aux promotions internes. Il relève par ailleurs l'inversion très nette de tendance avec une grande majorité de diplômés du 3^{ème} cycle parmi les fonctionnaires récemment recrutés.

¹¹⁹ Entretien n°60.

¹²⁰ La part du personnel non statutaire est devenue très minoritaire en CU. En 2001, ces emplois représentaient 6% de l'effectif total (118 sur 2076 en 2001 ; données : Bilan social), une majorité d'entre eux étant affectés aux groupes politiques ou au cabinet du président.

¹²¹ Employés du service des ressources humaines rencontrés durant notre stage souvent excédés par la fréquence des recommandations politiques pour les postes d'emplois-jeunes notamment. Sur le recrutement des emplois-jeunes comme enjeu déterminant de la mise en œuvre du dispositif à Saint-Denis, voir J. Godard (2000).

¹²² Nous avons préservé l'anonymat de cet interviewé conformément à notre engagement.

on ne peut pas dire non. [...] Le maire d'Anstaing, il nous a envoyé au moins dix candidatures auxquelles on a jamais répondu. Là, on va répondre favorablement pour ne pas le mécontenter. Je pense qu'on ne peut donner que ce qu'on peut. Quand il y a une personne ou quelqu'un sur lequel on peut compter qui est proposé par un élu. [...] Les interventions des élus sont plutôt territoriales, sauf sur certains domaines très politiques et spécifiques comme le GPU. Le choix de Lemonnier [Alors nouveau directeur du service chargé de la planification et de la contractualisation] s'est géré directement entre Vandierendonck et Mauroy. Au service développement économique, c'est entre P. Mauroy et M. Aubry que les choix seront faits [pour le poste de directeur]. Ce sera un choix très politique que nous devons accepter. [...] Le cabinet intervient assez peu mais suit les recrutements. Ils nous disent par exemple de ne pas faire de gaffe en mécontentant tel ou tel élu et relaient certaines préoccupations. R. Vandierendonck s'est donné une certaine latitude d'intervention sur le champ de l'urbanisme. On commence à voir venir de Saintignon [premier adjoint à la ville de Lille et secrétaire au bureau] sur les NTIC. Après, ça peut être le maire de Wattrelos qui intervient pour le crématorium sur sa commune pour proposer quelqu'un mais le chef de service n'a pas retenu son candidat et on a dû dire non. Ce sont les services qui font le choix de la personne [...] même si parfois on fait des interventions d'urgence auprès des directeurs pour placer quelqu'un.

– *Quel circuit suivent les recommandations ?*

– Parfois, elles remontent par les unités territoriales. Il y a aussi le circuit "cabinet", le circuit B. Guilleminot [DGS] ou encore le circuit de la ville de Lille, qui est un peu à part. B. Roman et M. Aubry sont sollicités dans leurs villes et transmettent leurs recommandations avec l'en-tête de leur commune.

– *Quelle est l'efficacité de ces recommandations ?*

– Quand c'est P. Mauroy qui intervient pour un candidat, il nous est difficile de refuser. P. Mauroy laisse vivre chacun des circuits et n'essaye pas de tout centraliser. [...] *En gros, il y a 10 à 20% des recommandations auxquelles on peut répondre. Annuellement, on recrute environ 130 personnes. Une trentaine peuvent être l'objet de recommandations, notamment parmi les emplois-jeunes, pour les emplois d'insertion et les missions d'intérim. C'est une petite partie de notre recrutement et puis ce sont des gens qui en ont besoin et sont vraiment au chômage.*

Entre ces deux extrêmes cependant, l'intervention des élus joue un rôle pour départager plusieurs candidats qui possèdent le « profil de l'emploi », ce qui n'est pas rien en période de rareté de l'emploi public, mais constitue une restriction importante de leur pouvoir discrétionnaire de recrutement. C'est cette évolution que résume l'ancien directeur du personnel dont nous avons évoqué la carrière plus haut :

« Avant, quand A. Notebart disait : "il faut recruter untel", on recrutait quel que soit le profil. Aujourd'hui, ça se joue plutôt au niveau des arbitrages mais il faut de toute façon le profil »¹²³.

Ainsi, l'accroissement des qualifications initiales des fonctionnaires et l'évolution de leurs conditions de recrutement semblent rendre leurs carrières moins directement dépendantes des élus et leur donnent davantage de ressources propres d'expertise à opposer à ces derniers dans l'élaboration de l'action publique. La part de « capital acquis hors de l'institution »¹²⁴ leur autorise également davantage de distance et d'autonomie que les agents qui « lui doivent tout », ou plutôt qui doivent tout à un état antérieur de l'institution révolu – ici le système de promotion mis en place sous la houlette de A. Notebart.

Cette question de l'autonomie des fonctionnaires conduit à poser celle, plus large mais aussi plus périlleuse, de leur politisation.

2. Une politisation partisane inégale et aux effets incertains

Répondre à cette question, implique d'abord d'éviter deux écueils symétriques : celui représenté par le « mythe de la technocratie » d'abord – accordant une autonomie et des vellétés de domination politique à des fonctionnaires qui opposeraient sciemment la légitimité de leur compétence

¹²³ Entretien n°60.

¹²⁴ Pour reprendre les mots de P. Bourdieu (1980 : 10-11) quand il avance à propos du rapport à l'institution : « Plus on s'éloigne du fonctionnement ordinaire des champs en tant que champs de luttes pour aller vers des états limites [...] plus l'institution tend à consacrer des agents qui donnent tout à l'institution (au "Parti" ou à l' "Eglise" par exemple), et qui accomplissent d'autant plus aisément cette oblation qu'ils ont moins de capital en dehors de l'institution, donc de liberté par rapport à elle et par rapport au capital et aux profits spécifiques qu'elle offre. L'*apparatchik* qui doit tout à l'appareil est l'appareil fait homme et on peut lui confier les responsabilités les plus hautes puisqu'il ne peut rien faire pour faire avancer ses intérêts qui ne contribue *ipso facto* à défendre les intérêts de l'appareil ; comme l'oblat, il est prédisposé à garder l'institution, avec la dernière conviction, contre les déviations hérétiques de ceux qu'un capital acquis hors de l'institution autorise et incline à prendre des distances avec les croyances et les hiérarchies internes ».

à celle de la représentation¹²⁵ – et celui de leur soumission totale à l'égard des élus ou des partis ensuite¹²⁶.

De nombreuses études ont contribué de manière salubre à raffiner l'analyse de la relation entre fonctionnaires et élus dans l'action publique, en montrant notamment la porosité des frontières entre les catégories de politique et d'administratif et en invitant plutôt à les considérer comme des catégories de classement labiles (Eymery 2003). La politisation de la fonction publique n'est dès lors plus exclusivement entendue dans un sens partisan, mais renvoie, dans un sens plus large, à l'intégration par les fonctionnaires, dans leur action quotidienne, d'objectifs et de contraintes définis comme politiques et/ou signifiants pour les élus. Elle s'apparente à ce que S. Dion (1986) nomme dans son étude sur les relations entre fonctionnaires et élus dans cinq municipalités de gauche la « politisation fonctionnelle », abandonnant la seule perspective réductrice de l'enrôlement partisan pour s'intéresser à l'implication des fonctionnaires dans la définition et la construction de l'action municipale.

Les travaux récents sur les hauts fonctionnaires territoriaux, qui portent surtout sur les secrétaires généraux des communes (Thoenig et Burlen 1998, Roubieu 1999), tendent le plus souvent à considérer que les cadres dirigeants des collectivités locales et les membres élus de l'exécutif, bien que susceptibles de poursuivre certains objectifs propres, appartiennent en quelque sorte à un même cercle¹²⁷ et se trouvent en situation d'interdépendance.

On retrouve certains de ces éléments en CUDL, même si notre observation laisse également entrevoir certaines spécificités dans les relations qu'y entretiennent les fonctionnaires de catégorie A et les membres de l'exécutif, marquées notamment par la spécificité des aspirations institutionnelles des premiers, dans l'ensemble plus intégrationnistes que celles des élus¹²⁸, et par une proximité plus ténue avec le parti du chef de l'exécutif.

La difficile identification de l'engagement ou de la sensibilité partisane de nombreux cadres communautaires, et le fait qu'à l'exception de quelques-uns elles ne soient pas notoires, constitue déjà un premier indice de leur relative euphémisation, et de l'existence d'une contrainte de discrétion.

Pour ce qui concerne les directeurs, les plus en prise avec les élus et qui doivent leur position à l'exécutif, on observe des différences sensibles entre les services d'administration générale (Finances, moyens généraux, instances, ressources humaines) et du développement (urbanisme, aménagement, foncier, développement économique) d'un côté, et les services techniques (voirie, eau et assainissement, transports, résidus urbains) de l'autre. Si l'appartenance ou la proximité des premiers avec le parti socialiste est fréquente (au moins trois directeurs en sont membres avérés, plusieurs ont des liens indirects avec ce parti¹²⁹ ou reconnaissent des affinités avec celui-ci¹³⁰), cela semble moins évident pour les directeurs des services techniques¹³¹.

La situation du DGS depuis 2000 est sur ce point emblématique puisque ce dernier, polytechnicien recruté par A. Notebart au milieu des années 1970 et longtemps responsable du service métro, revendique son autonomie par rapport au parti socialiste et aime à rappeler que M.-P. Daubresse, vice-président UMP, avait fait savoir en 1995 qu'il serait son secrétaire général en cas de victoire face à P. Mauroy. Il semble ainsi que la technicité des compétences de l'institution favorise la

¹²⁵ Sur la construction sociale de la « technocratie », voir les articles réunis dans l'ouvrage dirigé par D. Dulong et V. Dubois (1999).

¹²⁶ Pour une critique de ces écueils, voir J. Lagroye, B. François et F. Sawicki (2002 : 497 -500)

¹²⁷ L. Magnier (2003) montre bien dans son étude fouillée sur les relations entre l'exécutif politique et les hauts fonctionnaires dans la ville de Brest et au conseil général du Finistère, que les cadres dirigeants des collectivités locales ont souvent plus de points communs avec leur(s) patron(s) élus – dont ils partagent souvent les objectifs de l'action publique et les intérêts à la réélection – qu'avec les cadres intermédiaires de leur administration.

¹²⁸ Même si cette appréciation connaît des exceptions significatives. Chez les élus notamment, dont nous venons de montrer que les positions intégrationnistes existaient même si elles restaient largement minoritaires et essentiellement sectorielles.

¹²⁹ A l'instar du directeur du service de l'urbanisme par exemple, dont l'épouse fut assistante parlementaire de A. Cacheux, vice-président socialiste en CU et adjoint au maire de Lille.

¹³⁰ Relations d'ailleurs attestées par l'assistant du groupe socialiste avec lequel nous avons développé pendant notre période d'observation une relation privilégiée.

¹³¹ Précisons ici que la proximité partisane de certains fonctionnaires est loin de signifier leur soumission aux objectifs de l'exécutif. Deux des fonctionnaires parmi les plus critiques que nous ayons rencontrés sur les effets de la gestion consensuelle de la CU sur ses politiques publiques et sur la faible implication de leur vice-président socialiste étaient d'ailleurs membres de ce parti.

nomination à la tête des directions techniques de fonctionnaires dont l'expertise technique présumée ou la connaissance des ressorts de l'institution est au moins aussi importante que la sensibilité partisane dans la confiance qui leur est accordée. Le risque serait trop grand pour un président de chercher en priorité à recruter des militants aux postes de direction, en raison de la technicité souvent exigée par les domaines d'intervention intercommunaux¹³². La relative distance partisane du DGS avec le parti socialiste n'empêche pas sa politisation fonctionnelle, puisque nous avons vu précédemment qu'il participe directement à l'entretien du consensus et conçoit largement son rôle au regard de cet objectif.

Certains traits spécifiques du régime de consensus tendent également à s'opposer à l'application d'un monopole partisan dans le recrutement des fonctionnaires, notamment le fait que le président est à la tête d'une coalition de formations diverses. Si celui-ci n'est pas soumis à un système de répartition des dépouilles entre les groupes politiques, comparable à celui qui s'exerce pour les postes politiques et, dans une certaine mesure, pour les ressources d'action publique, la cogestion partisane de l'institution proscrit cependant une politisation socialiste trop marquée du recrutement, qui pourrait indisposer les partenaires de l'exécutif. C'est le sens des propos de la directrice générale chargée des affaires juridiques et des instances puis du secrétaire général de 1979 à 1996 :

« Ça pourrait être risqué de recruter des personnes trop marquées politiquement dans une situation de coalition de gestion, parce qu'on a besoin de travailler avec les uns et les autres. Quand je vois passer certains recrutements qui pourraient poser problème, parfois je signale à P. Mauroy que l'opposition pourrait réagir. Après, il voit s'il maintient, s'il a envie d'aller au feu, ou s'il retire »¹³³.

« Le recrutement en CU n'était pas fait que sur des critères politiques. Parce que quand ça arrive, compte tenu du fonctionnement, il y en a de tous les partis. Le recrutement des fonctionnaires principaux s'est fait beaucoup par cooptation par les fonctionnaires déjà en place. [...] Les postes supposent une certaine technicité. On ne peut pas se contenter de prendre quelqu'un d'encarté »¹³⁴.

L'emprise du critère de proximité partisane avec le parti socialiste dans les recrutements semble encore plus faible au niveau des cadres intermédiaires, où l'autonomie des services est forte, comme l'avance l'ancien secrétaire général cité invoquant les phénomènes de « cooptation ». Plusieurs fonctionnaires rencontrés nous ont effectivement confié avoir été directement recrutés par le directeur du service, sans parfois rencontrer un seul élu dans toute la procédure, souvent à leur grand étonnement. Jusqu'au remplaçant du directeur du service voirie qui devint directeur adjoint de son prédécesseur pendant un an, lequel joua semble-t-il un rôle clef dans sa sélection. Le fonctionnaire en question, ingénieur de l'Équipement détaché au service de la voirie du conseil général du Nord pendant quelques années, nous décrit sa candidature et son impression d'une faible implication de l'exécutif dans son choix¹³⁵ :

« Je suis arrivé un peu ici sur un coup de tête. J'ai répondu à une offre d'emploi sur le Minitel. [...] Je n'ai pas usé de relations politiques. Un collègue m'a dit que tout avait été joué politiquement et approuvé par Cacheux [vice-président socialiste chargé du logement, alors député]. Peut-être, mais je ne l'ai pas senti ! J'avais plutôt l'impression qu'ils s'en foutaient de moi les élus ici. [...] Certains ici tiennent leurs positions de leurs accointances politiques. Moi j'ai répondu à une annonce Minitel le dernier jour où l'on pouvait. Je n'arrivais pas non plus à une fonction stratégique. La voirie est importante politiquement mais pas autant que le développement de la métropole où il faut une convergence de vue politique entre les fonctionnaires et les grands élus. A la voirie, on recherche d'abord un technicien pour faire l'intendance. Je ne sais pas comment les élus interviennent sur ce type de recrutements. Peut-être que ce serait quelque chose à étudier »¹³⁶.

¹³² Le choix du directeur général des services illustre bien cette hiérarchie des priorités. Ce dernier fut en effet retenu en 2000 alors qu'il était en concurrence avec un autre directeur général adjoint, responsable du pôle développement, qui est le directeur dont la politisation partisane est la plus nette. Ce dernier, fils du maire socialiste d'Armentières est alors adjoint socialiste dans cette ville. Cette proximité avec le président ne suffira pourtant pas à le faire désigner, face à la réputation de compétence de son concurrent pour ce poste, qui jouit du prestige de son statut de polytechnicien et de responsable du métro.

¹³³ Entretien n°40.

¹³⁴ Entretien n°88.

¹³⁵ On peut supposer ici que le fait d'avoir travaillé plusieurs années au conseil général du Nord, dans une période où cette institution est présidée par un socialiste, suffit à donner un préjugé favorable aux élus recruteurs, préjugé qu'ils peuvent d'ailleurs vérifier auprès d'élus socialistes de cette institution qui ont eu l'occasion travailler avec ce fonctionnaire.

¹³⁶ Entretien n°62.

Le régime de consensus oblige également les fonctionnaires à une plus grande discrétion sur leur éventuelle proximité partisane avec le groupe politique du président, eux qui sont constamment amenés à travailler avec des élus de différentes sensibilités et qui peuvent être placés sous l'autorité d'un vice-président de droite.

On peut ajouter à ce constat de relative distance partisane, l'impression générale qui ressort des entretiens d'une faible conception partisane ou militante de leur rôle chez les fonctionnaires communautaires, plus prompts à faire référence à une identité professionnelle de type bureaucratique. Seuls trois fonctionnaires, tous près de la retraite et entrés en CU dans les années 1970, évoquent leur militantisme en entretien, comme ce directeur recruté directement par A. Notebart alors qu'il venait de terminer ses études de droit, et qui fut conseiller municipal socialiste à Lomme :

« Nous faisons [les fonctionnaires des débuts] partie d'une génération très militante. [...] On ne me fera jamais dire qu'un maire ou un président peut avoir des gens opposés autour de lui. Il a besoin de gens qui font des propositions dans le sens de ce qu'il souhaite. Le problème ne se posait pas trop pour moi. Je suis au PS depuis 1962, avec un grand-père et un père militant. [...] Il y a moins de gens qui ont le culot d'annoncer la couleur aujourd'hui. C'est plus facile d'être couleur muraille. Moi, je ne conçois pas la vie sans engagement »¹³⁷.

Parmi les nombreux jeunes fonctionnaires rencontrés, aucun ne mentionna une implication militante ou partisane. A l'inverse, leurs propos se révèlent souvent stigmatisants à l'encontre des fonctionnaires les plus marqués politiquement¹³⁸, auxquels il est reproché de devoir leur carrière à leur proximité partisane¹³⁹ et/ou de céder trop facilement aux revendications des maires, désavouant par la même occasion leurs services. Le récit de cette jeune ingénieure du service de l'urbanisme en entretien va dans ce sens :

« Certaines zones d'activité sont intéressantes pour la CU mais pas forcément pour les maires. Le maire de Lesquin nous tanne depuis quatre ans pour qu'on retire une zone du PLU. *On a essayé de tenir et on a refusé de la retirer. Jusqu'au jour où il a convaincu notre directeur.* On lui avait pourtant expliqué avant qu'il y aille ce qu'il devait savoir et comment donner au maire des réponses à ses questions. Ils sont allés sur le terrain et il a retiré la zone. Le directeur lui a dit : " Vous avez raison ". Ça nous met en porte-à-faux et c'est décourageant pour la fois suivante.

– *Comment s'y prennent les maires quand ils s'opposent à vos avis ?*

– Ca dépend des maires. Certains écrivent au cabinet. On n'aime pas trop ça. Ensuite on doit envoyer une note au cabinet pour expliquer et qu'il puisse répondre au maire. *Ça passe également souvent par B. Haesebroeck [directeur du service du développement] qui est toujours d'accord avec les maires et ça ils le savent. [...]* »¹⁴⁰.

En régime de consensus, il apparaît ainsi que la politisation des fonctionnaires s'entend moins comme leur dépendance par rapport aux objectifs partisans – à de nombreux égards introuvables – de l'exécutif, que comme leur conformation plus ou moins grande aux prescriptions municipalistes associées à ce régime.

On observe sur cette forme de politisation fonctionnelle des différences sensibles selon les positions occupées. Les directeurs, qui tirent leur influence de leur position d'interface entre les sphères politiques et administratives, semblent plus enclins à relayer les demandes des maires que

¹³⁷ Entretien n°38.

¹³⁸ Nous rejoignons S. Dion (1986 : 102) quand il revient sur la dualité des effets de l'appartenance partisane des fonctionnaires, qui de ressource peut devenir contrainte pour les fonctionnaires : « Le fait d'être membre du parti peut aider le gestionnaire [fonctionnaire] à faire face à ces contraintes. Il peut tirer de son statut politique une plus grande confiance de la part des élus et de meilleures entrées auprès des membres de l'exécutif municipal. Mais il risque aussi d'être impliqué dans les jeux de pouvoir entre les membres du parti et d'y perdre une partie de sa liberté d'action. *De plus, il s'expose, lui aussi, en tant que militant et homme de confiance des élus, à une résistance administrative menée au nom de l'apolitisme et de l'intégrité de la fonction publique* ».

¹³⁹ Parmi de nombreux exemples, un jeune fonctionnaire du service des finances – pourtant lui-même militant au parti socialiste – évoque un ancien directeur de son service : « Selon mes infos, c'était quelqu'un qui n'était pas moteur, qui fonctionnait beaucoup dans une logique de parti. Il était très dépendant du politique et sensible aux symboles du pouvoir. Un peu béni-oui-oui par rapport aux élus. Il a un peu été poussé dehors par [noms de deux fonctionnaires] qui étaient intéressés par son poste de secrétaire général adjoint ». Echange informel devant une machine à café, le 27/04/01 ; carnet d'observation.

¹⁴⁰ Entretien n°76.

les cadres intermédiaires¹⁴¹, même si c'est de manière une nouvelle fois fort variable selon leur trajectoire et leurs ressources personnelles¹⁴², ou selon la position de leur vice-président, plus ou moins impliqué dans la défense de l'autonomie de leur secteur face aux communes. Ils manifestent ainsi leur intégration de la contrainte d'évitement du conflit avec les maires, plus décisive que leur allégeance partisane dans le jugement qui sera porté sur eux par un président soucieux avant tout du maintien du consensus.

S'ils n'ont pas le monopole des relations avec les maires, largement partagées avec les fonctionnaires intermédiaires ou des unités territoriales pour les services techniques, les directeurs ont en revanche celui de la relation avec leur vice-président. Ce couple semble se caractériser par une situation d'interdépendance plus que de domination même si, une nouvelle fois, son économie est largement dépendante de leurs ressources et de leur implication respectives.

La configuration politique complexe du consensus tend à favoriser une certaine autonomie des directeurs par rapport aux vice-présidents, dans la mesure où ils ne sont pas placés en théorie sous l'autorité directe de ces derniers¹⁴³ mais du président, peu impliqué dans le suivi des dossiers. Les directeurs ont presque toujours une ancienneté supérieure à leur vice-président en CU, et ils y sont surtout présents en permanence. Ils représentent ainsi une clef d'entrée indispensable dans l'institution et dans l'appréhension des dossiers pour l'élu. A l'inverse, les directeurs de service sont souvent amenés à faire de leur vice-président un allié face aux maires ou face à l'exécutif – ce quel que soit son appartenance partisane – pour obtenir une décision ou un arbitrage favorable dans la répartition des crédits, ou pour accroître l'autonomie de leur secteur¹⁴⁴. Ils obtiennent plus ou moins facilement ce soutien selon l'implication du vice-président dans sa délégation et son intérêt plus ou moins grand à jouer le jeu du consensus municipaliste. Le directeur du service de l'urbanisme évoque à demi-mot la

¹⁴¹ Dans la mesure également où leur influence repose parfois sur leur « charisme bureaucratique », c'est-à-dire leur capacité à négocier un assouplissement des règles communautaires avec un élu, concernant les délais pour l'inscription d'une délibération à l'ordre du jour, ou les critères communautaires d'intervention. On peut illustrer cette dimension de leur rôle à partir d'une interaction téléphonique entre le directeur du service du développement et un maire, à laquelle nous assisté alors que nous étions dans son bureau pour un entretien. La discussion porte sur l'implantation de l'entreprise Bouygues Telecom dans sa commune, qui demande la prise en charge de la voirie par la CU, dans des délais extrêmement courts :

– **Le directeur** : « C'est OK pour Bouygues. On va s'en occuper, on t'appuie. C'est 2MF pour nous et 3MF pour Bouygues.

– **Le maire UDF de Wasquehal** : Vous nous appuyez auprès de la DDE ?

– **Le directeur** : Oui, il faudra que la route soit classée communautaire. Après, on fera une belle délibération au conseil de juin pour régulariser tout ça ».

¹⁴² Les fonctionnaires en détachement d'un service de l'État, comme s'ils gardaient des éléments d'un habitus bureaucratique spécifique les inclinant à endosser la posture de dépositaires de l'intérêt général face aux élus (Corcuff et Lafaye 1989), semblent particulièrement prompts à critiquer la proximité entretenue par certains fonctionnaires avec les élus. Ainsi, parmi de nombreux exemples, cet ingénieur des mines devenu directeur en CU, particulièrement critique vis-à-vis de certains de ses collègues : « Certains fonctionnaires n'arrivent plus à dissocier leur rôle de celui des élus. Il deviennent tellement force de proposition que... Beaucoup de gens sont là depuis le début et ont pris l'habitude de relations directes avec les élus desquels ils sont parfois redevables. [...] Chez certains fonctionnaires, la proximité avec les élus leur donne une impression d'importance. Moi je suis plutôt sur une logique de la démystification de l'élu comme vous avez pu vous en rendre compte. Parfois j'observe des comportements inadmissibles des élus par rapport aux services. Moi je dis : "One man, one vote" comme disait l'autre. Il faut parfois rappeler aux élus d'où ils viennent. [...] Je pense qu'on est parfois passé d'un logique de service par rapport aux élus à une logique de servilité ».

¹⁴³ Le recrutement du directeur du développement économique par la vice-présidente M. Aubry en 2003, trancha avec les pratiques habituelles en CU et entrava semble-t-il sa légitimation auprès de ses collègues. Il quitta d'ailleurs son poste en CU pour devenir directeur général des services en mairie de Lille deux ans plus tard.

¹⁴⁴ S. Dion (1986 : 131) observe des stratégies comparables des chefs de service avec leur adjoint dans les municipalités qu'il étudie : « Un chef de service a intérêt de faire de "son" maire-adjoint un *alter-ego* politique, un ambassadeur du service, un défenseur vis-à-vis de la municipalité et de la population. Un tel appui sera précieux pour obtenir rapidement des décisions et contourner les procédures formelles de traitement des affaires. De pouvoir emprunter la filière politique accroît également l'autonomie du chef de service vis-à-vis du secrétaire général ; cela lui permet de jouer une autorité contre une autre, de traiter avec celle qui lui convient. Un chef de service qui trouve dans son maire adjoint un allié se renforce aussi vis-à-vis des autres chefs de service ou cadres de niveau intermédiaire ; la relation à l'élu devient un enjeu pour les chefs de service et, pour cette raison, le jeu de leurs oppositions les poussera parfois à favoriser l'intervention du politique ».

difficulté que peut représenter pour son service le fait d'avoir un vice-président candidat déclaré à la succession de P. Mauroy, qui n'est pas dans une position qui lui permettrait de porter les options d'urbanisme défendues par les services qui iraient à l'encontre des positions des maires :

« Quand je travaillais dans une commune, j'aimais bien avoir une relation directe avec le maire. On connaissait le référent. Ici, il n'y a pas de repère, c'est la grande différence avec les communes. Comment porter la bonne parole [des plans locaux d'urbanisme] aux maires, sans avoir le portage des élus communautaires ? Il est hors de questions que nos fonctionnaires se fassent allumer par les maires et portent les projets tout seuls. Ils doivent pouvoir dire : "C'est la politique du vice-président". Il faut que les élus reprennent la représentation communautaire. Ça pose notamment la question du cumul des mandats. La période précédente a été très difficile parce qu'on ne se sentait pas appuyés politiquement »¹⁴⁵.

Les fonctionnaires communautaires, forts de leurs ressources propres et d'une relative autonomie par rapport à l'exécutif tendent d'autant plus facilement à développer des attentes spécifiques par rapport à l'institution, aspirant pour l'essentiel à son émancipation par rapport aux communes.

3. Des représentations de l'institution en décalage avec l'ordre municipaliste en vigueur

Nous avons déjà dit combien l'une des originalités de la remunicipalisation qui intervient en 1989 sous l'égide de P. Mauroy était de se présenter sous le jour de la métropolisation et du développement de l'intercommunalité. Cette rhétorique réformatrice au niveau local est redoublée dans les années 1990 par la mise à l'agenda de plusieurs réformes successives sur l'intercommunalité, qui rehaussent le prestige symbolique de ces structures en les faisant apparaître de nouveau comme l'horizon institutionnel probable des agglomérations. Ces discours entretiennent une représentation de l'institution intercommunale plus autonome par rapport aux communes que ce qu'elle n'est réellement, parmi les fonctionnaires recrutés à cette période. Ceux-ci décrivent ainsi en entretien le décalage entre l'idée qu'ils se font de la CUDL avant de l'intégrer, et ce qu'ils y découvrent une fois en poste :

« *Quelle image aviez vous de la CU avant d'y entrer ?*

– J'avais tendance à la percevoir comme une grosse mairie. Il n'y a pas d'équivalent dans la région parisienne [d'où vient l'interviewé]. Je n'avais pas une idée réaliste de ce que c'était. Avec le recul, je vois que ça n'a rien à voir » (contrôleur de gestion, recruté en 1997)¹⁴⁶

« *A quoi vous attendiez vous avant d'arriver à la CU [en 1993] ?*

– Je m'attendais à trouver un grand établissement, compétent en matière d'aménagement. Je voulais retrouver la satisfaction de la ville nouvelle, voir le résultat concret de son action. Sur ce plan là, j'ai été déçu » (directeur général du contrôle de gestion de 1993 à 2000)¹⁴⁷.

« *Quelle vision aviez vous de la CU avant d'y venir ?*

– Celle d'une grosse collectivité, avec beaucoup de moyens, qui réalise beaucoup de choses. *Ce qu'on ne voit pas de l'extérieur, c'est l'implication des élus dans le fonctionnement.* Avec un peu de recul, je vois que cette maison fait des choses, mais qu'elle a un fonctionnement qui reste très compliqué à saisir. Au départ on a un montage théorique, mais quand on voit comment les choses se passent, on se pose des questions. *On voit qu'il y a un monde entre le fonctionnement théorique et le fonctionnement réel.* On se rend compte qu'il y a des élus qui ont beaucoup de poids, qu'il y a des équilibres politiques qui font office de règles d'or qui se déclinent ensuite dans les commissions. Il ne faut pas se leurrer. Si le président a promis quelque chose à Villeneuve d'Ascq, on le réalise » (directeur adjoint du service voirie, recruté en 2000)¹⁴⁸.

Cet écart entre leurs attentes et la réalité qu'ils découvrent s'apparente à une sorte de dissonance cognitive¹⁴⁹, que les fonctionnaires concernés vont gérer de différentes manières. Pour reprendre les catégories célèbres de A. Hirschmann (1970), ils ont en quelque sorte le choix entre la « prise de parole » – c'est-à-dire ici la dénonciation du municipalisme – la « loyauté » ou l'« exit ».

Le départ précoce de nombreux jeunes cadres, recrutés à l'occasion d'une campagne spéciale de recrutement organisée à la fin des années 1990, a été mentionné à plusieurs reprises au sein des

¹⁴⁵ Entretien n°67.

¹⁴⁶ Entretien n°72.

¹⁴⁷ Entretien n°78.

¹⁴⁸ Entretien n°62.

¹⁴⁹ Nous reprenons ici de nouveau la notion développée par L. Festinger (1956), déjà mobilisée et développée plus haut.

réunions de fonctionnaires auxquelles nous avons assisté, servant souvent d'argument pour illustrer la difficulté de la CU à retenir ses jeunes fonctionnaires qualifiés. Si nous n'avons pu vérifier l'ampleur de ce mouvement de départ faute de données précises, et si les motifs en sont nécessairement multiples, certains de nos interlocuteurs n'hésitent pas à franchir le pas et à rendre « l'absence de projet communautaire » en partie responsable de ces départs¹⁵⁰, les apparentant ainsi à des stratégies d'*exit*.

Nous avons été confrontés néanmoins lors de notre immersion à une multitude d'exemples de prises de parole des fonctionnaires – bien que confinées aux espaces clos de l'administration – critiquant l'orientation municipaliste des pratiques des élus¹⁵¹. Ces prises de parole se traduisent également par des pratiques qui visent à rétablir la consonance cognitive entre les attentes institutionnelles et la réalité, comme nous le verrons dans la prochaine sous-section.

Ce décalage entre les représentations de l'intercommunalité des nouveaux entrants – d'autant plus disposés à prendre au mot les discours réformateurs qu'ils n'ont pas d'expérience pratique du fonctionnement de l'institution – et son fonctionnement effectif est en grande partie responsable de la prise de rôle ratée du secrétaire général recruté en 1996, qui partira de façon anticipée en 2000 après s'être aliéné une bonne partie des élus et des directeurs. J.-L. Destandau, nommé préfet au tour extérieur en 1981¹⁵² est recruté par P. Mauroy pour remplacer P. Perrin malade¹⁵³. Le nouveau secrétaire général, sans expérience antérieure dans une institution intercommunale mais impliqué dans des réseaux nationaux de réflexion sur les politiques urbaines et sur les réforme institutionnelles disposés à en réactiver les mythes¹⁵⁴, va en quelque sorte prendre ses désirs pour la réalité, en considérant la CU comme une institution plus autonome par rapport aux maires que ce qu'elle est réellement.

A la différence de son prédécesseur, il se heurte progressivement à nombre d'entre eux, notamment parmi les maires des petites communes dont il rechigne à prendre en compte les revendications. Une belle unanimité se fait jour parmi les fonctionnaires rencontrés pour souligner son comportement « inapproprié », en décalage avec les attentes de rôle des élus :

« Nous sommes au service des élus. Il y a une relation de hiérarchie ou au moins de déférence à leur égard. J.-L. Destandau n'a jamais compris cela et a fini par partir » (le DGS depuis 2000, auparavant directeur des services techniques)¹⁵⁵.

« Jean-Louis Destandau, *il n'a pas compris le rôle*. Je lui ai dit plusieurs fois, d'une façon peut-être pas assez appuyée. Il n'avait pas le contact avec les élus non plus » (un ancien directeur du service de la voirie)¹⁵⁶.

« Il est très vite apparu que le préfet (*sic*) n'avait pas compris que c'étaient les élus qui commandaient ici. Il pensait qu'il n'avait pas à recevoir les petits maires. Ça s'est vu et ça s'est vu. Certains ici avaient un préjugé favorable à son égard mais on a vite vu arriver cet esprit préfet très difficilement supportable. Très vite, il s'est discrédité et on s'est demandé comment le président allait sortir de ce merdier. Destandau était un homme de cabinet qui vivait mal qu'il y ait un directeur de cabinet à côté de P. Mauroy. Il était très loin du terrain et un peu hermétique. Il était trop proche des grands concepts et usait d'une phraséologie qui manquait souvent de concret. [...] On a été surpris de la façon dont il ne comprenait pas les règles. Dans son esprit, il ne fallait pas laisser les élus faire n'importe quoi » (le directeur du service de la voirie de 1998 à 2003)¹⁵⁷.

¹⁵⁰ C'est le cas par exemple d'une ancienne assistante du GADEC devenue « chargée de secteur » dans le service du développement économique de la CU. Discussion au restaurant communautaire, carnet d'observation, le 12/06/03.

¹⁵¹ On peut citer ici les propos de l'un de nos informateurs, cadre trentenaire dans un service fonctionnel, proche du parti socialiste bien que non adhérent et ayant eu auparavant une expérience professionnelle dans une autre CU – et appelant même souvent à une politisation partisane plus nette des enjeux : « Il y a quand même bien une politique de droite et une politique de gauche en matière d'habitat ! Pour l'instant, ce sont de petits arrangements avec les maires. “Tu me laisses faire ci et je te laisserai faire ça” ». Discussion informelle le 6/09/2002 ; carnet d'observation.

¹⁵² Il est alors urbaniste, membre de clubs de réflexion mitterrandiens.

¹⁵³ Il semble que le président de la CU ait choisi cette solution externe pour éviter notamment d'avoir à trancher entre les deux principaux prétendants au poste en concurrence à l'intérieur de la CU.

¹⁵⁴ Il deviendra d'ailleurs directeur de l'Institut des villes après son départ de la CU, groupement d'intérêt public créé en 2000 à l'initiative du ministère de l'Équipement et rassemblant des représentants des principaux ministères et associations d'élus locaux.

¹⁵⁵ Entretien n°71.

¹⁵⁶ Entretien n°45.

¹⁵⁷ Entretien n°44.

Loin d'obtenir le soutien des services dans son entreprise, J.-L. Destandau s'aliène également l'ensemble des directeurs des services techniques en lançant des réformes de l'organisation qui aboutissent à remettre en cause l'autonomie de gestion dont ils bénéficiaient jusqu'alors¹⁵⁸. Si l'on ne peut revenir plus avant ici sur cet épisode de l'histoire de l'institution, il illustre néanmoins l'un des effets inattendus des réformes sur l'intercommunalité, qui, en exhumant et en redonnant du crédit à une conception fonctionnelle de cette dernière, multiplie les risques de malentendus sur les conditions de fonctionnement des structures existantes.

Les attentes d'autonomisation de l'institution des fonctionnaires sont également perceptibles dans leur position unanime en faveur de la désignation des conseillers au suffrage universel direct. Ils y sont favorables pour les mêmes raisons que les élus y sont réticents ou hostiles¹⁵⁹, c'est-à-dire qu'ils présument que ce changement du mode de scrutin aura pour effet de légitimer la CU par rapport aux communes et de faire disparaître les pratiques de courtage, comme l'explique ce directeur du service foncier en entretien :

« Ce serait bien qu'il y ait une élection au suffrage universel direct. Le fondement de l'action du maire, ce sont ses électeurs. [...] Le maire ne va pas se sauver électoralement parce qu'il est vice-président mais parce qu'il ramène du fric à sa commune. Les élus de la CU vont devoir roder des thèmes d'agglomérations qui vont intéresser les électeurs. Les électeurs verront que si le maire n'est pas responsable, ils se reporteront sur les conseillers communautaires »¹⁶⁰.

L'abandon de cette perspective de réforme suscita une déception perceptible chez de nombreux fonctionnaires.

4. Une plainte récurrente : le flou des priorités intercommunales

« Ce qui nous manque, tous les services sont unanimes, c'est une définition de priorités et de stratégies claires par le politique, qui doivent pouvoir se transcrire dans la préparation du budget ».

La directrice du service des finances ; entretien n°56.

La régulation consensuelle n'est pas sans effets sur le travail quotidien des fonctionnaires. La pluralité des centres d'initiative qui la caractérise confronte ces derniers à une multitude de demandes d'interventions issues des communes, peu hiérarchisées entre elles et sur lesquelles le pouvoir intercommunal doit le plus souvent abdiquer son droit d'appréciation¹⁶¹.

Il en résulte le sentiment fréquemment exprimé d'une « absence de pilotage » ou de « priorités politiques » de la CU, comme chez ce directeur – chargé de l'encadrement du service du développement économique à titre provisoire, avant le transfert définitif de cette compétence à la CU – puis chez un ingénieur du service de l'urbanisme :

« Après le débat électoral sur les transferts de compétences, on a laissé les directions sans pilote. Il y a des chantiers à organiser et je ne vois toujours pas de pilotage. Moi je considère qu'au niveau d'une direction, je ne suis pas politique. Certaines personnes ici, au plus haut niveau technique n'ont pas la même vision. B. Haesebroeck [directeur du pôle développement] est très politique¹⁶² et ne nous donne aucune orientation. [...] Je considère que le choix doit être d'abord technique. Ici, l'étendue des choix est réduite par les choix politiques en amont. Notre champ d'intervention se limite à l'application légal-juridique de décisions prises ailleurs. Vous en avez un exemple avec Digiport [organisme satellite chargé d'une mission de développement des nouvelles technologies]. Le rôle de la CU qui devrait être de maîtrise d'ouvrage va devenir administratif. Il n'y a aucune réflexion ni capacité du service à suivre le projet, ce qui aboutit à l'externalisation de certaines compétences. Du coup on essaye de suivre des trains en constatant que les décisions sont prises

¹⁵⁸ Sur la propension des nouveaux dirigeants à encadrer les procédures et à bureaucratiser l'organisation pour asseoir leur emprise sur celle-ci, voir l'étude classique de A. Gouldner (1954) sur une succession de dirigeants au sein d'une entreprise industrielle.

¹⁵⁹ Voir *supra*.

¹⁶⁰ Entretien n°70.

¹⁶¹ Voir le chapitre 6 sur ces aspects.

¹⁶² Voir *supra* sur le profil très politisé de ce fonctionnaire.

ailleurs. *On navigue entre deux extrêmes. Tantôt, on est dans le flou, sans directives, tantôt les décisions sont déjà prises et vous vous retrouvez dans la situation de l'exécutant besogneux* »¹⁶³.

« Pour faire de la maîtrise d'ouvrage, il faut affirmer un projet communautaire. Quelles sont nos priorités politiques ? Le débat a lieu lors du vote du budget mais ce n'est pas suffisant pour les techniciens. On se plaint de cela avec nos collègues. Les choses ne sont pas explicites »¹⁶⁴.

Nous avons vu précédemment que l'absence ou l'ambiguïté des normes d'action publique intercommunales était inhérente au mode de gouvernement consensuel et municipaliste, dans la mesure où elles préservent le primat accordé à l'initiative municipale¹⁶⁵. Si l'ambiguïté est donc en quelque sorte fonctionnelle politiquement¹⁶⁶, elle représente une contrainte pour les fonctionnaires, comme l'expriment successivement l'un de nos informateurs – travaillant à proximité du directeur général des services – puis le directeur d'un service technique :

« Le problème avec le Président c'est qu'il n'exprime jamais rien clairement. Il faut toujours lire entre les lignes. A partir du moment où on réorganise, il faut s'appuyer sur des grands objectifs. Là on est dans une situation inversée. On part du bas de la pyramide, des fonctionnaires, parce que le président ne sait pas quoi impulser »¹⁶⁷.

Un directeur technique nous confie lors d'un entretien :

« Personne n'ose passer la commande dans les services, parce que personne n'est sûr que cela corresponde à la demande politique. *On navigue un peu à vue actuellement*. En terme de motivation, c'est un peu insatisfaisant. Il aurait presque fallu changer le président avec les transferts de compétences. De vous à moi, je crois que le président se satisfait du fonctionnement actuel et n'a pas forcément envie de changer ».

Si la période des transferts de compétences dans laquelle s'est déroulée notre observation contribuait certainement à accroître l'incertitude, en même temps que les attentes de clarification des fonctionnaires, la difficulté d'arbitrer sur la répartition territoriale des crédits apparaît comme une dimension structurelle du régime de consensus qui participe de cette impression ressentie par les fonctionnaires d'une absence de priorités. Elle rejaillit par exemple dans les propos du directeur de la voirie, lors d'une réunion entre les différentes directions techniques et les vice-présidents autour de la mise en œuvre du plan de déplacement urbain :

« On a un schéma PDU qui a été voté, mais pas une planification de priorités. [...] Si vous me dites : "Faites douze garages à vélo là", on saura faire. Si vous nous dites, faites 60km d'itinéraires deux roues, je ne sais pas faire. On fait où ? Les zones trente, tout le monde en veut. On les fait où ? Il faut qu'une commission d'élus arbitre entre les différents projets »¹⁶⁸.

Outre la multitude de demandes municipales auxquelles ils sont confrontés et, *a contrario*, leurs difficultés à mener des politiques intercommunales sur le sol des communes, les fonctionnaires communautaires déplorent également de manière récurrente la forte autonomie des différents secteurs d'action publique, ainsi que leur « absence de transversalité ». Loin d'être spécifique à la CU, cette segmentation est inhérente à la construction des organisations bureaucratiques (Crozier 1964) et se trouve alimentée par les dynamiques de concurrence administrative elles-mêmes. Ces facteurs classiques sont cependant redoublés ici par les effets de l'organisation politique spécifique de la CU, où des délégations importantes sont attribuées à des élus de différentes formations politiques, avec un faible contrôle du président sur leur activité.

Quoique professionnellement disposés à apporter des explications et des réponses organisationnelles et/ou de type managériales à cette sectorisation – notamment parce qu'ils n'ont qu'une faible prise sur les conditions d'organisation politique de l'institution – certains fonctionnaires font parfois le lien entre l'organisation politique du consensus et certaines difficultés de coordination

¹⁶³ Entretien n°61.

¹⁶⁴ Entretien n°96.

¹⁶⁵ R. Le Saout (2004) montre également comment la régulation politique intercommunale produit de l'opacité et de la complexité bureaucratique dans la gestion de la compétence d'urbanisme par la toute nouvelle CU de Nantes. La coordination complexe de la multiplicité d'intérêts propre à l'action publique communautaire évoque de nouveau celle de l'Union européenne. Sur cette régulation comme « *patchwork* », voir A. Héritier (2001)

¹⁶⁶ Sur une approche en ce sens de l'ambiguïté, en rupture avec les théories organisationnelles qui n'y voient souvent qu'un « dysfonctionnement », voir J. March (1991).

¹⁶⁷ Echange informel, le 28/03/2002 ; carnet d'observation.

¹⁶⁸ Sur PDU, réunion inter-services avec les VP du 9/11/2001.

entre les services. Cet échange entre deux directeurs techniques lors d'une réunion consacrée à la coordination entre les services de la voirie et de l'assainissement en atteste :

Le directeur de la voirie : « Il y a un problème de gestion politique. Il faudrait savoir auprès de qui on passe les délibérations. C'est assez significatif que la transversalité que l'on demande aux services ne se retrouvent pas chez les élus.

Le directeur général des services : La CU, c'est un espace non euclidien assez différent de l'espace que nous avons l'occasion de fréquenter, nous, ingénieurs. Il y a beaucoup de vice-présidents et peu de commissions »¹⁶⁹.

Nous allons désormais nous pencher sur la façon dont certains parmi ces fonctionnaires cherchent à mettre en cohérence le fonctionnement de la CU et leurs attentes vis-à-vis de celle-ci, contribuant parfois par leurs pratiques à renforcer son autonomie par rapport aux communes, même de façon marginale.

B. L'invocation et la défense d'un « intérêt communautaire »

A la différence des élus, les fonctionnaires sont « à demeure » en CU, et celle-ci constitue leur principal univers de réalisation professionnelle. En ce sens, ils sont davantage disposés que les conseillers communautaires à développer des formes d'identification et/ou de loyauté particulières à son égard. S'ils doivent se plier le plus souvent aux règles du jeu du régime de consensus municipaliste, nous avons vu que cette conformation pratique n'empêchait pas une certaine distance critique à son égard. Au contraire même, puisque l'expérience de certaines contraintes liées à cette régulation politique nourrit l'insatisfaction de nombreux fonctionnaires.

Nous voudrions montrer désormais que ces attentes spécifiques se traduisent également dans leurs pratiques. D'abord, de manière « défensive », puisque les fonctionnaires communautaires tendent à résister à la captation instrumentale et municipaliste des ressources de la CU et à en définir par la même occasion les usages légitimes.

Ensuite de manière plus « offensive », puisqu'ils déploient parfois des stratégies d'autonomisation de l'action publique intercommunale, de manière plus ou moins prononcée selon les services, et avec un succès variable.

Il apparaît dès lors que les nombreux secteurs d'action publique communautaires ne peuvent pas être appréhendés uniformément du point de vue de leur niveau d'intégration intercommunale, lequel dépend notamment de l'intensité des revendications municipales et des ressources relatives que les services sont en mesure de leur opposer.

Nous montrerons pour finir que le contrôle de la gestion de la CU, réalisé par la Chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais à la fin des années 1990, a permis d'accroître certaines de ces ressources et de remettre en cause certains éléments de l'organisation municipaliste largement délégitimés.

1. La dénonciation de l'instrumentalisation de la CU et la résistance à la prédation municipale de ses ressources

Le décalage entre les attentes institutionnelles des fonctionnaires et l'ordre municipaliste en vigueur se manifeste d'abord à travers la fréquente dénonciation par les premiers des pratiques des élus communautaires, accusés de privilégier les intérêts de leur commune à ceux de la CU, ou encore de ne considérer cette dernière que comme un « tiroir-caisse »¹⁷⁰. Parmi de nombreuses illustrations, citons les propos d'un chef de service de la direction des affaires juridiques d'abord, puis d'un ingénieur du service voirie :

« Je n'ose pas imaginer ce qu'on a dû acquérir comme foncier quand les maires étaient responsables de l'acquisition par secteur¹⁷¹... Et ça continue encore. On continue à acquérir des choses qui vont à l'encontre

¹⁶⁹ Réunion de coordination entre les directions des services voirie et assainissement, le 14 juin 2001 ; relevé d'observation.

¹⁷⁰ Expression utilisée en entretien par un chef de service dans la direction du développement économique ; entretien n°91.

¹⁷¹ En 1989, la remunicipalisation de la CU se traduit notamment par l'instauration de quatre secteurs en matière de politiques d'aménagement et de foncier, placés chacun sous l'autorité du maire de la commune la plus importante. Voir *supra*.

des intérêts communautaires. Il y a une continuité pour ça entre la politique de Daubresse [vice-président chargé de l'urbanisme et du schéma directeur] et celle de Hujeux [vice-président socialiste chargé des politiques foncières] »¹⁷².

« Comment intéresser les élus à des questions techniques pas toujours évidentes ?

– Je pense qu'il faut d'abord expliquer les choses aux élus. C'est ce qu'on essaye de faire dans la première commission voirie. Ça c'est le premier point. Le deuxième point peut paraître contradictoire mais les élus ont parfois un comportement lamentable. Certains élus viennent défendre les voiries dans leur commune et parfois s'en vont sans avoir même la politesse de rester pour la suite de la commission. Nous [fonctionnaires] on fait des exposés sur des problèmes qui nous préoccupent. Mais parfois ils n'en ont rien à foutre, on le voit bien. Un élu de Wattrelos a dit une fois : « Je ne suis pas là pour défendre Roubaix » pour justifier une intervention. Mais si ! Il était là en tant qu'élue communautaire membre de la commission voirie »¹⁷³.

Face à ces pratiques des élus, les fonctionnaires – dans les réunions où ils sont entre eux – ont tendance à se poser en gardiens de l'institution, de ses ressources et de ses intérêts, s'opposant notamment aux demandes de financements, quand elles sortent du champ de compétences de l'établissement public, et ne s'accompagnent d'aucune maîtrise supplémentaire pour ce dernier sur la politique concernée. C'est notamment le cas en matière d'emploi ou d'insertion, où, bien qu'incompétente juridiquement, la CU est fréquemment sollicitée par les élus pour financer des dispositifs, ou le fonctionnement de structures comme les comités de bassin d'emploi. Une délibération concernant la subvention annuelle versée à ces derniers suscite l'irritation du directeur général des services, relayé par la directrice des affaires juridiques, lors d'une réunion de préparation des délibérations :

Le DGS [sur un ton agacé] : « Est-ce que ça va continuer encore longtemps que l'on doive payer ça ?

La directrice des affaires juridiques et instances [sarcastique] : Il y a les PLIE [Plans locaux pour l'insertion et l'emploi] qui vont arriver derrière. Bientôt on va devoir subventionner les CCAS !

DGS : Moi je pense que le financement des emplois-jeunes de nos [organismes] satellites, nous, CU, on devrait arrêter. Il me semble que l'on a déjà dit que l'emploi ce n'était pas notre compétence ! On a reçu une lettre de la présidente du bassin d'emploi de Roubaix/Tourcoing qui veut que nous l'intégrions, comme le SIAR¹⁷⁴ !

Dans certaines occasions, et quand ils se sentent appuyés par le président, l'irritation se mue en opposition, comme ce fut apparemment le cas lors d'une réunion à laquelle nous n'assistions pas, mais qui nous fut narrée par un informateur :

« La situation financière de la CU a été évoquée lors de la dernière réunion de direction générale, et elle n'est pas bonne du tout. A côté de ça, on a De Saintignon et Aubry qui font passer des délibérations de subventions à l'Agence de promotion internationale de la métropole et à d'autres structures, pour un montant de 5MF en tout. B. Guilleminot est intervenu lors de la dernière réunion de préparation des délibérations, avec le soutien du nouvel inspecteur général des services, qui est un proche de P. Mauroy venu de la mairie de Lille. Il a demandé à Haesebroeck et Danis [directeurs des services émetteurs des projets de délibération] ce qu'il fallait penser de ces demandes, et ils ont reconnu que c'était excessif. Mme Vollemaere [la directrice des affaires juridiques] a dit que c'était à la limite de la légalité. Ce sont des demandes qui n'étaient pas prévues et dont on n'avait jamais entendu parler avant. B. Guilleminot a décidé de les réduire à 500KF et il a parlé de "délibération à la con", vue la situation financière »¹⁷⁵.

La résistance des fonctionnaires communautaires à certaines revendications des communes au motif qu'elles seraient trop coûteuses pour la CU transparaît dans les propos des acteurs municipaux eux-mêmes – pour s'en plaindre cette fois-ci. Le directeur général des services de la ville de Lille en fournit un exemple en entretien, dont le dénouement illustre par ailleurs une nouvelle fois la force de la contrainte municipaliste :

« On (la ville) est souvent à l'initiative des projets. Je veille à ce que ça ne grippe pas. Parfois, tel projet ne plaît pas à tel fonctionnaire. On a eu le cas récemment avec les terrains de Fives Cail-Bock [entreprise de mécanique industrielle disparue]. Martine Aubry voulait acheter les terrains. J'ai négocié l'acquisition et les services ne voulaient pas payer parce qu'ils trouvaient ça cher. J'ai dû remonter auprès du président. Ça a fini par passer, mais ça a été dur »¹⁷⁶.

¹⁷² Entretien n°90.

¹⁷³ Entretien n°64.

¹⁷⁴ Syndicat intercommunal de l'agglomération roubaisienne. Ce dernier, créé par plusieurs communes pour prospecter l'installation d'entreprises et réaliser des zones économiques, a été intégré par la CUDL en 2002 suite à la prise de compétence développement économique issue de la loi Chevènement de 1999.

¹⁷⁵ Discussion dans le bureau de l'informateur, le 26/09/2001 ; carnet d'observation.

¹⁷⁶ Entretien n°95.

Face à certaines revendications municipalistes des élus dont ils jugent qu'elles vont à l'encontre des intérêts communautaires, les fonctionnaires mobilisent le registre de l'expertise technique et, de plus en plus souvent, du droit pour justifier leur (op)position. Cet ancien directeur du service de l'urbanisme relate ainsi son usage de la menace pénale pour résister à certaines demandes jugées illégitimes voire illicites :

« Notre position [de fonctionnaire] ne nous permet ni d'imposer, ni de résister aux maires. D'autant moins qu'on est dans une structure élue au second degré. *Il faut donc essayer de convaincre.* Je joue donc une fonction de conseil. Ca m'est arrivé plusieurs fois de rappeler la règle au maire. Quand ceux-ci ne voulaient pas l'entendre, je leur disais : "Je vais être obligé de l'écrire". Il m'est déjà arrivé de brandir comme menace l'application de l'article 40 du statut, qui impose à un fonctionnaire qui constate une irrégularité de saisir le procureur [...] Moi je suis payé pour vérifier et conseiller. Certains pensaient qu'on devait leur obéir le doigt sur la couture du pantalon »¹⁷⁷.

Nous reviendrons plus loin sur cet argument de la responsabilité juridique, dans la mesure où il voit sa force considérablement réévaluée après le contrôle de la Chambre régionale des comptes sur la gestion de la CU à la fin des années 1990.

La complicité du Trésorier payeur général permet parfois aux fonctionnaires de faire barrage plus indirectement à l'exécution de certaines délibérations qui contreviennent selon eux aux intérêts communautaires. Agent de l'État chargé du mandatement des paiements, en vertu du principe de séparation de l'ordonnateur et du payeur en comptabilité publique, celui-ci est en mesure de refuser les paiements jugés illégaux ou en dehors du domaine de compétence des collectivités locales, ce qui a souvent contribué à lui octroyer un rôle informel de « contrôle de légalité bis ». Le trésorier actuel évoqua en entretien les pratiques de certains fonctionnaires, attirant son attention sur certaines délibérations en escomptant qu'il les rejette :

« Etes vous consulté a priori par les services ?

– C'est très variable. Certains se cachent derrière nous pour dire "C'est le trésorier" mais d'autres nous filent l'information avant pour que l'on rejette un paiement. C'est un peu un jeu à trois entre les élus, les fonctionnaires et moi »¹⁷⁸.

Hormis ces stratégies de « résistance par procuration » – dont il demeure difficile d'évaluer l'ampleur – les fonctionnaires s'opposent à la logique municipaliste d'allocation des ressources intercommunales, en essayant de donner le moins d'informations possibles aux maires sur la répartition territoriale des crédits ou sur la contribution nette de leur commune¹⁷⁹. En effet, ces données leur permettraient ensuite de revendiquer des politiques de compensation ou du « juste retour », évoquant le célèbre « *I want my money back* » de M. Thatcher à la CEE, après le sommet des chefs d'États européens de Dublin du 30 novembre 1979.

Un fonctionnaire du service des finances nous expliqua ainsi combien la transparence adoptée avec les communes au moment de l'élaboration de la DSC – leur fournissant notamment des simulations précises sur ce qu'elles percevaient individuellement en fonction des critères retenus – s'était retournée contre l'intérêt communautaire, en alimentant les motivations municipales des réclamations. Ce fonctionnaire ajouta ensuite que cette expérience avait incité son service à garder confidentielles certaines données pourtant existantes concernant le gain ou la perte nette engendrés par le passage en TPU, ou encore la part que représentait l'apport de taxe professionnelle de chaque commune dans le budget communautaire¹⁸⁰.

En matière de politiques de voirie également, nous avons pu observer la stratégie des services centraux consistant à faire disparaître – ou à rendre moins facilement lisible – les informations sur la répartition municipale des crédits dans les documents distribués aux élus en commission, afin de ne pas donner prise à ce type de revendications. La suppression des enveloppes voirie dont nous allons désormais parler leur facilita grandement la tâche.

¹⁷⁷ Entretien n°51.

¹⁷⁸ Entretien n°93.

¹⁷⁹ C'est-à-dire ici sur la différence entre les contributions d'une commune au budget communautaire et ce qu'elle reçoit.

¹⁸⁰ Echange informel dans le bureau de ce fonctionnaire, le 26/02/2002 ; carnet d'observation.

2. Le déploiement discret de stratégies d'autonomisation institutionnelle

Hormis ces stratégies défensives, visant à empêcher l'appropriation municipale des ressources intercommunales, les fonctionnaires ont également recours à des modes d'action plus offensifs, à travers lesquels ils cherchent à mettre leur secteur d'action publique en conformité avec leurs attentes d'autonomie. Pour être « offensifs », ces modes d'action n'en sont pas moins discrets, les fonctionnaires cherchant par dessous tout à éviter les oppositions frontales avec les maires, qu'ils savent dangereuses pour leur carrière. Si certaines de leurs pratiques contribuent de façon involontaire à l'autonomisation, d'autres semblent délibérément orientées à cette fin, ce qui justifie l'usage du terme de « stratégie » à leur endroit. Il ne faut pas néanmoins donner une portée trop rationaliste ou calculatrice à l'emploi de ce substantif, dans la mesure où les « coups » des fonctionnaires se définissent souvent au cours de l'action et ressemblent donc rarement à des « plans de bataille », même si leurs récits *a posteriori* peuvent parfois le donner à penser.

La contrainte de discrétion pousse souvent les fonctionnaires à avancer masqués. Ce directeur du service foncier, également chargé de l'habitat, explique par exemple en entretien comment il est parfois conduit – avec la complicité de son vice-président pour le couvrir – à dissimuler le contenu de certaines délibérations derrière des termes techniques, afin de détourner l'attention d'une partie des élus, réticents à l'intervention intercommunale en matière de logement¹⁸¹ :

« Récemment, on a fait une délibération sur le logement des plus démunis. On l'a fait passer en POPS [Protocole d'occupation du patrimoine sociale] et personne n'a rien dit quand on a présenté la délibération. Ça permet d'avancer des trucs. On est obligé de faire un déguisement technique, *d'habiller les choses techniquement et de se faire couvrir par un élu*. C'est un peu fatiguant à force de devoir faire ça. On a été une des seules agglomérations à faire un POPS. *On avance mais sans le dire*. C'est possible de faire comme ça parce qu'on n'a pas la compétence mais on perd en lisibilité et en précision à travailler comme ça »¹⁸².

Si ces pratiques de dissimulation sont envisageables ponctuellement et pour des enjeux de faible ampleur financière, susceptibles d'échapper à l'attention des conseillers, il en va tout autrement quand il s'agit de remettre en cause des pratiques ou des dispositifs structurants du municipalisme.

On veut parler ici de la remise en cause depuis 2002 du principe des « enveloppes voirie », symbole historique de la municipalisation¹⁸³, à laquelle les fonctionnaires de la direction de la voirie ont contribué directement. Profitant du contrôle de la Chambre régionale des comptes et des critiques importantes à l'encontre de ce dispositif, ils élaborent des critères d'intervention en matière d'entretien de la voirie, reposant sur des indices de vétusté. Ils contestent ainsi le monopole des maires dans la définition des priorités d'intervention¹⁸⁴, comme le raconte cet ingénieur de la direction centrale de la voirie :

« Le mode de calcul des enveloppes voirie est erroné dès le départ. Le critère de la paix sociale a été maintenu. Les crédits avaient donc tendance à être reconduits d'année en année.
– *Qu'est-ce qui explique que les choses aient pu changer récemment en matière d'enveloppes voirie ?*
– [Il marque un temps d'hésitation] Peut-être qu'aujourd'hui on est plus prêt techniquement et qu'on est capable de construire une argumentation technique. Tout le monde est conscient de l'effet pervers des enveloppes. [...] *Je crois que les techniciens sont de plus en plus en mesure de montrer les besoins en entretien qui échappent aux enveloppes et qui étaient jusqu'alors mal comptabilisés* »¹⁸⁵.

La remise en cause des enveloppes en matière d'entretien – où la détermination de critères techniques s'avérait plus facile – est ensuite étendue aux politiques d'investissement. Des réunions de la commission voirie sont organisées à l'initiative des fonctionnaires afin de construire des lignes de

¹⁸¹ Sur l'hostilité des maires des petites communes à un transfert(s) de la compétence habitat à la CUDL, voir le chapitre 6.

¹⁸² Entretien n°70.

¹⁸³ Voir *supra*.

¹⁸⁴ L'intérêt des services centraux à la remise en cause des enveloppes est évident, dans la mesure où elles ont abouti à les priver de toute maîtrise dans la programmation des crédits, négociée entre les maires et les ingénieurs des unités territoriales déconcentrées.

¹⁸⁵ Entretien n°64.

crédits thématiques (PDU, zone 30, entretien, accessibilité, etc.) dans lesquelles devront désormais s'inscrire les demandes d'intervention municipale.

Si ces initiatives aboutissent à la disparition formelle du principe des enveloppes¹⁸⁶, elles ne peuvent néanmoins empêcher totalement la réintroduction de logiques municipalistes dans la mise en œuvre du nouveau système de sélection des opérations, comme l'indique ce témoignage du directeur adjoint de la voirie, recueilli lors d'un entretien improvisé pendant un conseil de communauté :

« Est-ce que les choses ont vraiment changé dans la programmation par rapport à la logique précédente des enveloppes ?

– 70% des opérations programmées étaient la continuation de ce qui avait été décidé dans le régime précédent. On a donc commencé par poursuivre ces opérations ce qui n'a pas posé de problèmes. C'est pour le solde de 30% que ça s'est joué. Là, ça n'a pas été simple. On a d'abord réussi à voir Janssens [vice-président GADEC chargé de la voirie] plus de 15 minutes avant la commission voirie et à faire de vraies réunions de travail avec lui. On a reçu toutes les demandes de la part des communes. *Pour choisir, on a d'abord retenu les opérations qui semblaient les plus facilement faisables rapidement et celles qui étaient les plus soutenues politiquement, par la mairie ou par le cabinet.* Ça permettait de donner des critères qui justifiaient les choix.

– Est-ce que certaines opérations que vous aviez recalées sont entrées ensuite par d'autres portes ?

– Oui ! Lors de notre première sélection, quelques communes n'avaient rien donc on s'est arrangé pour leur mettre au moins une opération. On avait fait des lignes de crédits "PDU vélo" mais comme il n'y avait rien dedans, on les a fusionné avec d'autres lignes. On est donc arrivé au final à 120% de nos crédits. On s'est dit que l'on pourrait le faire passer comme on était en période de transition sur le fonctionnement et qu'on pourrait toujours financer quelques opérations sur les crédits du Grand projet de ville. [...] Le plus dur sera de déterminer la programmation quand on ne sera plus dans la continuité des enveloppes. Je ne sais pas comment on va faire. Moi j'aimerais qu'on puisse définir un certain nombre de critères. Je compte beaucoup sur le projet communautaire pour nous donner ces critères mais en même temps j'ai des doutes. Il faudrait qu'on puisse dire : "Dans telle commune, on fait telle ou telle opération et pas dans celle là, pour telle ou telle raison". Ce n'est pas facile dans nos domaines d'activités dans lesquels il n'y a pas toujours d'échelle métropolitaine. Une zone trente peut aussi bien se faire ici que là. Comment prioriser ? C'est curieux en tout cas que les services voirie aient pris l'initiative d'une telle programmation et de la fin des enveloppes. Parce que ça vient vraiment des services ! C'est déjà une réussite de ne plus entendre parler d'enveloppes de la part des élus. L'autre victoire des techniciens, c'est qu'il y ait désormais une part importante consacrée à l'entretien. Là on peut fixer des critères techniques de vétusté »¹⁸⁷.

La proclamation incantatoire de l'avènement d'une « logique du projet », qui s'opposerait à celle du « guichet », ne suffit pas pour permettre aux fonctionnaires ou aux vice-présidents de refuser les demandes d'élus qui ne répondraient pas à aux critères qu'ils ont déterminés, et à faire disparaître toute contrainte municipaliste dans l'attribution des crédits. Il est vrai que ce changement s'apparenterait à un changement de régime. Comme l'indique en conclusion de son propos le directeur cité, cette suppression des enveloppes n'est cependant pas sans effets. L'abolition du système d'attribution automatique des crédits aux communes, selon des règles de calcul sur lesquelles les fonctionnaires n'avaient aucune prise, ouvre par ailleurs à ces derniers des marges de manœuvre nouvelles, et entame à la marge la logique de répartition municipaliste.

Dans certaines occasions, les fonctionnaires profitent par ailleurs de la faible implication des élus sur le terrain communautaire pour intervenir dans la définition du cadre et des objectifs d'intervention de l'institution intercommunale. L'exemple le plus éloquent auquel nous avons assisté pendant notre période d'immersion concerne l'élaboration d'un « projet communautaire », document censé définir et hiérarchiser les priorités du mandat à l'initiative des directeurs de services. Ces derniers, confrontés aux problèmes de détermination de priorités en matière budgétaires, et en l'absence de toute commande politique en ce sens, s'autosaisissent. La directrice des finances en particulier, obtient de son vice-président la possibilité d'organiser des groupes de travail thématiques – reprenant les grands secteurs d'intervention de la CU : déplacements, cadre de vie, développement... – afin de rédiger la trame d'un projet communautaire. Aucun élu n'est donc associé à cette démarche d'élaboration du projet communautaire, aussi surprenant que cela puisse paraître. Cette absence, si elle confronte les fonctionnaires communautaires à une incertitude sur la portée et l'appropriation de leur travail, leur offre également une opportunité pour combler eux-mêmes l'absence de priorités qu'ils

¹⁸⁶ Insistons sur le fait que le rapport de la Chambre régionale des comptes, très critique sur ce dispositif et qui rappela la responsabilité des élus et les fonctionnaires communautaires, joua un rôle décisif en permettant le soutien de l'exécutif à cette démarche.

¹⁸⁷ Le 1/03/2002 ; prises de note instantané carnet d'observation.

déplorent en permanence. Les propos du DGS à propos de ce projet lors d'une réunion de direction générale vont dans ce sens :

Le DGS : « Nous devons proposer aux élus une construction globale. [...] On a une petite fenêtre pour travailler là-dessus. Les politiques vont avoir l'esprit ailleurs pendant un moment [à cause des élections législatives], on va pouvoir avancer seuls »¹⁸⁸.

Ils devront cependant sensiblement revoir leurs ambitions à la baisse au moment de la soumission de leur document au président. Malgré leurs attentes, P. Mauroy propose pour commencer de rebaptiser le « projet » communautaire en « programme », afin de ne pas effrayer les maires. La méthode proposée pour sa mise en œuvre, quant à elle, condamne l'affirmation de normes intercommunales qu'entendait promouvoir les fonctionnaires. Le président de la CU décide en effet qu'une lettre sera envoyée préalablement à chaque maire, pour lui demander de faire parvenir à la CU une liste de l'ensemble de ses « projet municipaux » pour la durée du mandat. Comme le résuma sur un ton dépité l'une de nos informatrice proche de la direction générale des services, le projet se transforma alors en un « listing d'opérations », retrouvant en quelque sorte la forme du Programme pluri-annuel d'investissement (PPI) – déclinaison du régime de consensus dans l'action publique puisque reposant sur le non-choix – à laquelle ils avaient voulu échapper¹⁸⁹.

Les stratégies d'autonomisation des fonctionnaires sont donc vouées à des sorts divers. Le premier exemple cité aboutit partiellement en raison du soutien préalable du président à la démarche – sous la pression du contrôle de la CRC – et de la méthode incrémentale retenue par les protagonistes, qui s'appuient sur la délégitimation du système des enveloppes pour construire des critères d'intervention qui vont restreindre l'autonomie des maires dans la programmation, sans pour autant la remettre en cause totalement. Dans le deuxième exemple, la stratégie d'autonomisation ne peut compter sur le soutien de l'exécutif. A vocation globale et intersectorielle, de portée très générale, elle se heurte par ailleurs aux conflits qui traversent l'administration elle-même sur la répartition des ressources intercommunales. Nous rejoignons ici S. Dion (1986 : 123) quand il avance à propos de l'administration municipale :

« En raison de la compétition pour se faire valoir auprès des élus, des rivalités budgétaires et du repli de chaque chef de service sur ses propres contraintes, il n'y a pas davantage de stratégie unitaire des cadres visant à renforcer leur pouvoir. Les cadres sont bien incapables de se regrouper autour de conceptions communes. La plupart des critiques de fond portées en entrevue, loin de révéler un consensus, témoignent plutôt de la profondeur des rivalités intersecteurs et interservices ».

Cette dernière remarque invite à se pencher sur les dynamiques d'intégration au niveau des secteurs d'action publique, échelle à laquelle elles semblent davantage susceptibles de se produire qu'au niveau global.

3. Une autonomie intercommunale variable selon les secteurs d'action publique : une institution composite

Certains travaux sur la Commission européenne (Lequesne 1996 ; Cini 1996) ont montré les limites d'une appréhension de l'intégration institutionnelle à l'échelle de l'organisation dans son ensemble, insistant au contraire sur la spécificité des dynamiques à l'œuvre selon les secteurs.

De la même manière, la CUDL réunit une multitude de compétences qui, pour être soumises à plusieurs processus convergents en matière d'institutionnalisation, n'en connaissent pas moins certaines évolutions propres. Une approche comparée de l'intégration intercommunale à l'échelle des différents secteurs, même si elle ne pourra qu'être esquissée ici, permet de mieux identifier les facteurs qui participent ou font obstacle à leur autonomisation. Les différences observées semblent notamment s'expliquer par les ressources relatives sur lesquelles peuvent s'appuyer les fonctionnaires pour justifier la définition et la mise en œuvre des normes d'actions intercommunales.

La reconnaissance plus ou moins forte de l'expertise propre des fonctionnaires selon les secteurs semble ici à l'origine des processus de différenciation. Elle semble ainsi particulièrement

¹⁸⁸ Exemple de la réunion de DG du 15/01/02. Tout un plan de travail sur le projet communautaire. Déclinaison dans le PPI.

¹⁸⁹ Voir le chapitre 6.

contestée dans les domaines de l'urbanisme, en raison du flou qui caractérise ce savoir disciplinaire et professionnel (Massardier 1996), mais également dans celui de l'expertise « domestique » que les maires tendent en ce cas à opposer aux services. Cette faible reconnaissance pousse dès lors les fonctionnaires à se replier sur des usages stratégiques du droit réglementaire, comme le raconte cette urbaniste :

« Les élus me disent souvent : “C’est votre point de vue, ça c’est le mien”. Il faudrait pouvoir dire “C’est interdit” pour être écouté, et on en arrive parfois à se réfugier derrière des arguments juridiques. Si j’utilise des arguments techniques ou urbanistiques, ils ne sont pas pris en compte. Parce que l’urbanisme n’est pas une science. Quand la voirie donne des critères techniques, ils ne sont pas contestés. Mais chez nous les élus se sentent autant experts que l’urbaniste »¹⁹⁰.

Comme nous l’avons déjà souligné, l’autonomisation des politiques intercommunales semble par ailleurs plus aisée dans les domaines où la divisibilité municipale des politiques publiques est la plus difficile à concevoir. L'exemple le plus parlant en la matière est celui des politiques d'assainissement de l'eau et d'évacuation des eaux pluviales. La difficulté évidente d'élaborer ces politiques à la seule échelle municipale – dans la mesure où leur efficacité repose sur l'établissement d'un réseau, sur l'existence de stations d'épuration ou encore la présence d'équipement de stockage en aval et en amont – donne davantage d'autorité aux fonctionnaires pour défendre des priorités d'investissements que dans des domaines comme l'urbanisme ou la voirie, où une logique municipale d'intervention n'est pas aussi réhibitoire.

Cela ne signifie pas que ces politiques soient complètement exemptes de logiques municipalistes – quand il s'agit par exemple de définir les priorités pour régler les problèmes d'inondations entre différentes communes, ou de déterminer celles qui accueilleront un site potentiellement générateur de nuisances, comme une station de traitement –, mais qu'elles y sont en tout cas tendanciellement moins sujettes.

La faible visibilité de ces politiques pour les habitants – si on la compare aux politiques de voirie, et à la condition qu'une fonctionnalité minimale du réseau soit assurée – est aussi un facteur favorable à leur autonomisation, dans la mesure où elle réduit l'intérêt des maires pour une captation de leurs profits au bénéfice de leur commune. De manière non surprenante dans le cadre d'action municipaliste, ce sont de manière générale les politiques communautaires auxquelles les maires s'intéressent le moins – c'est-à-dire souvent celles dont ils anticipent le moins de retombées positives ou négatives sur leur mandat – qui semblent laisser le plus de marges de manœuvre aux fonctionnaires.

A contrario, ce moindre intérêt peut représenter un obstacle à la mobilisation de crédits par les agents de ces secteurs, qui doivent parfois compter sur certaines « crises » – comme les inondations successives qui surviennent à la fin des années 1990 dans certains quartiers de l'agglomération lilloise – pour justifier l'augmentation des moyens qui leur sont alloués. Le paradoxe de cette situation, c'est qu'en attisant de nouveau l'intérêt des élus pour ces politiques, qui permet une augmentation des crédits, elle restaure également par ricochet des prescriptions municipalistes, comme en témoignent les propos de ce responsable du service de l'assainissement sur l'évolution de l'intervention intercommunale :

« La politiques de l'eau et de l'assainissement revient de loin. En 1996, quand je suis arrivé, on avait un très grand retard par rapport à la loi sur l'eau et notre responsabilité risquait d'être engagée. Il n'y avait pas de présence politique des élus sur ce sujet. La loi sur l'eau a fait évoluer les choses, ainsi que la venue de la Chambre régionale des comptes qui a mis en évidence les dangers pour l'institution de ce retard. Je n'arrêtais pas de prévenir le DGS de l'urgence à avancer, mais à l'époque la priorité était accordée au métro. Il y a eu une pression plus forte des maires devant les inondations, sans comprendre parfois les délais pour que la politique produise ses effets. Après je recevais des coups de téléphone du maire de Wattlelos presque toutes les semaines pour connaître les délais de réalisation des travaux ! [...] Et puis la pénalisation de la responsabilité des élus, jusqu'à celle du Président, a été un moteur du développement de ces politiques. Les remarques de la CRC ont fait peur »¹⁹¹.

La « crise » des inondations, en déssectorisant la gestion intercommunale de l'enjeu et en faisant surgir des prescripteurs externes (presse, associations locales), produit ainsi deux types d'effets contradictoires du point de vue de la contrainte municipaliste.

¹⁹⁰ Entretien n°76.

¹⁹¹ Restaurant communautaire, le 8/02/02 ; carnet d'observation.

La référence dans les propos de ce fonctionnaire à la loi sur l'eau de 1992 montre un autre type de facteurs externes – les « normes supérieures » nationales ou internationales – susceptibles d'influer sur l'autonomie des politiques communautaires, dans la mesure où de acteurs s'en saisissent pour justifier le renforcement de l'intervention communautaire. Cela semble être le cas notamment pour les politiques en matière environnementales, les plus concernées depuis les années 1990 par des directives européennes traduites en droit interne. Un ingénieur du service de l'eau et de l'assainissement décrit le rôle selon lui décisif de la « loi sur l'eau » pour justifier certains programmes d'investissements :

« Une part très importante de la politique d'assainissement a été provoquée par la politique réglementaire. L'élément fondateur de ce réveil a été la loi sur l'eau de 1992 qui a fixé des dates ultimes de réalisation. C'est ça qui a provoqué la nécessité de réaliser ce qui était prévu, mais plus vite. Il n'y avait plus la possibilité de retarder. [...] On a eu donc tendance à mettre le paquet sur ce qui était obligatoire »¹⁹².

Cette présentation rapide, et loin d'être exhaustive, ouvre certaines pistes de recherches plus qu'elle ne les referme. Elle recense un certain nombre de facteurs qui paraissent favorables à l'autonomisation des politiques communautaires pour que des acteurs – les fonctionnaires en particulier – s'en saisissent. La faible territorialisation des profits attachés aux politiques publiques, la présence de normes nationales ou européennes, ou encore les processus de « mise en crise » qui peuvent produire une déssectorisation de la gestion communautaire de l'enjeu, font partie de ceux-là. Le niveau d'autonomie relativement élevé de la politique de traitement des résidus urbains¹⁹³ – tant qu'il n'est pas question de la localisation des équipements – s'explique probablement par la réunion de l'ensemble de ces facteurs¹⁹⁴, auxquels s'ajoute l'implication très forte du vice-président responsable du secteur¹⁹⁵.

4. Le contrôle de la Chambre régionale des comptes : stigmatisation externe des règles pragmatiques et usages internes

La CUDL subit à partir de 1996 un contrôle de grande ampleur¹⁹⁶ de sa gestion par la Chambre régionale des comptes (CRC) du Nord Pas-de-Calais¹⁹⁷, qui porte sur la période de 1989 à 1996. Cette procédure va avoir de nombreuses répercussions sur l'institution, que nous avons parfois évoquées partiellement. Jusqu'alors, l'établissement public n'avait subi que quelques contrôles ponctuels et thématiques par cette structure, et demeurait soumis au contrôle de légalité très discret exercé par la préfecture du Nord. Comme le souligne O. Benoit (2003), l'identité des juges des CRC et leurs rapports distants aux élus locaux tranchent avec la proximité qui caractérise les relations entre les agents de préfecture et les acteurs territoriaux, susceptibles de modifier sensiblement la portée de leur contrôle¹⁹⁸. Un jeune chef de service, arrivé au sein du service juridique au début du contrôle de la Chambre, revient également sur l'originalité de ce contrôle et sur l'émoi qu'il suscita au sein des services, d'ailleurs encore palpable au moment de notre immersion :

« Le contrôle de la CRC a montré à des gens que même si les services et la préfecture n'avaient rien dit, ils avaient le droit d'obtenir des réponses et que ça aboutissait sur un rapport et éventuellement du pénal. C'était juste quand j'arrivais. Il n'y avait jamais eu de contrôle total mais des contrôles partiels, qui n'avaient pas traumatisé grand monde. Là, quelqu'un coordonnait le contrôle et il couvrait l'ensemble de nos activités. Il a

¹⁹² Entretien n°65.

¹⁹³ Souvent souligné par les acteurs et qui ressort des monographies qui lui ont été consacrées (Barbier et Laredo 1997 ; Djomkouo 2000).

¹⁹⁴ La fermeture précipitée des usines d'incinérations de la CU en 1998, suite à la découverte de dioxine dans le lait des vaches des exploitations aux alentours, accéléra sensiblement la réalisation du schéma de traitement de traitement des déchets élaboré par une commission spéciale à la suite de l'arrivée à la présidence de P. Mauroy, en dégagant des crédits supplémentaires pris sur d'autres politiques, et en imposant certains compromis sur l'implantation des nouveaux équipements, justifiés au nom de l'urgence.

¹⁹⁵ Voir *supra*.

¹⁹⁶ Celui-ci va durer presque deux ans et mobiliser quatre conseillers à temps plein.

¹⁹⁷ Sur les Chambres régionales des comptes, créées en 1982 dans la foulée des lois de décentralisation, voir l'article d'O. Benoit (2003) tiré de sa thèse.

¹⁹⁸ L'auteur écrit (2003 : 542) : « Les juges ne partagent pas nécessairement les manières de voir et de faire des agents qui, par exemple au sein des services préfectoraux ou des services des trésoreries générales, étaient jusqu'à la décentralisation, en relation directe avec les élus des petites collectivités qui avaient développé des attitudes de conciliation, de négociation et d'arrangement ».

occupé 50% des activités de la chambre pendant deux ans. [...] Il y avait certains conseillers un peu spéciaux qui ont traumatisé des gens ici qui ont compris leur douleur. Il y avait notamment un ancien inspecteur des douanes, complètement maboule, avec un comportement de flic, comme dans les feuilletons. Certains en avaient peur »¹⁹⁹.

Les conseillers, en pointant les écarts entre les règles normatives de l'intercommunalité et les pratiques en vigueur, contribuent à en réactiver les mythes fonctionnels mais également à donner des ressources en son sein à ceux qui défendent une autonomisation de la CU plus conforme à ces règles.

Les conseillers rappellent dans leur lettre d'observation les risques juridiques – parfois pénaux – que fait encourir aux acteurs politiques et administratifs de la communauté urbaine la municipalisation officieuse de certaines de ses politiques. C'est le cas notamment en matière de voirie, où la stigmatisation de la rétrocession informelle de la compétence aux communes s'accompagne d'une mise en garde en ce sens :

« Des enveloppes à la disposition des communes :

Depuis 1971, en effet, les crédits relatifs à la voirie figurant au budget de la CUDL ont fait l'objet chaque année d'une répartition entre les communes membres, fondée sur des critères objectifs tels que la nature et la longueur des voies, constituant ainsi des enveloppes ou "droits de tirages". [...] Vous avez fait valoir que la définition de ces enveloppes avait pour objet d'associer étroitement les communes à la définition des programmes d'investissement les concernant, cependant, elles ont très longtemps été à l'origine de la fixation des priorités. *Une telle pratique aurait pu et pourrait encore soulever de graves difficultés juridiques pour la CUDL, dans la mesure où celle-ci est totalement responsable de l'état de la voirie et sa responsabilité seule en cause en cas d'accidents dus au mauvais entretien* »²⁰⁰.

Cette objectivation du risque juridique a semble-t-il joué un rôle décisif pour justifier une reprise en main bureaucratique de l'institution, mais également une remise en cause de certaines pratiques municipalistes comme nous l'avons vu précédemment au sujet des enveloppes voirie. S'il a représenté un traumatisme pour de nombreux fonctionnaires mis en cause ou craignant de l'être²⁰¹, ce contrôle a en effet représenté pour d'autres – notamment au sein des services fonctionnels intéressés à une codification des pratiques qui assure leur rôle dans l'institution par rapport aux services techniques – une opportunité pour justifier certains changements :

« Le rapport de la CRC a été un déclencheur. Il a montré les effets pervers du système » (La directrice des affaires juridiques ; entretien n°40).

« Comment avez-vous remis de l'ordre juridique dans l'institution ?

– On a été appuyé par le contexte. Quand je suis arrivé, on a eu le premier fonctionnaire mis en examen. Objectivement, ça aide ! » (Un chef de service de la direction des affaires juridiques ; entretien n°90)

« Quels ont été les effets du contrôle de la CRC ?

– Ça a été une chance extraordinaire ! J'ai pu avancer beaucoup plus vite. Je ne disais pas "on va faire ça parce que c'est bien", mais "parce que la chambre va nous tomber dessus" » (Le directeur général des services de 1996 à 2000 ; entretien n°58).

Le passage de la CRC aboutit ainsi à l'élaboration dès 1997 de « guides de procédures », qui visent à encadrer davantage les pratiques administratives et politiques, en matière de processus de décision, de marchés publics ou encore d'exécution des dépenses²⁰². Il est également invoqué de façon récurrente par les fonctionnaires, comme épouvantail à opposer aux demandes des élus jugées illégitimes. C'est le cas par exemple lors de cette réunion de préparation des délibérations, où il est de nouveau question des subventions accordées par la CU aux Comités de bassin d'emploi dans un domaine où elle n'est pas compétente, sous la pression d'un certain nombre d'élus :

La directrice du service affaires juridiques et instances : « Il faut qu'on signe une convention d'objectifs avec les comités de bassin. Jusqu'à présent, on paye tout mais on n'avait même pas de représentant dans les conseils d'administration.

¹⁹⁹ Entretien n°90.

²⁰⁰ Extrait de la lettre d'observation de gestion de la CRC du Nord-Pas-de-Calais, 2000.

²⁰¹ Trois mises en examen – dont certaines avec garde-à-vue – parmi les fonctionnaires après le passage de la CRC (les conseillers ont le pouvoir de transmettre au Procureur de la République des éléments sur les irrégularités qu'ils constatent) et le suicide d'un fonctionnaire mis en cause, ont contribué également à ce traumatisme.

²⁰² La directrice du service des affaires juridiques, directement impliquée dans ce chantier, en fait un compte-rendu dans la revue *Politiques et management public* : J.-M. Vollemaere (2002).

Le directeur du pôle développement : Tant pis si les élus ne veulent pas le faire mais il faudra prendre pied dans cette politique au titre du développement économique [Nouvelle compétence de la CU depuis la loi Chevènement] et pas de l'insertion.

La directrice des affaires juridiques et des instances : Ça permettrait qu'on leur demande effectivement des choses par rapport à nos politiques de développement économique. Sinon on leur enverra [aux élus demandeurs] la Chambre régionale des comptes pour qu'ils s'expliquent, quand elle reviendra ! »²⁰³.

Les effets de ce contrôle et du rappel à la règle normative qu'il constitue semblent cependant se concentrer sur le court terme, puis s'estomper progressivement avec le temps²⁰⁴. Ainsi, les guides de procédures rédigés en 1998 pour répondre aux injonctions de la Chambre n'avaient pas été mis à jour au moment de notre immersion, ce qui en rendait l'usage impossible puisqu'ils n'intégraient pas par exemple les changements importants intervenus dans le nouveau code des marchés publics depuis le 7 mars 2001. Pendant mon stage, le service audit interne également créé au moment du contrôle de la CRC, fut supprimé et remplacé par une inspection générale sous l'autorité directe du président. Un fonctionnaire du contrôle de gestion peut ainsi déclarer en entretien :

« La venue de la CRC a été une chance pour nous. Elle a été une ressource pour faire passer nos recommandations. *Mais l'influence de cette ressource diminue de jour en jour et si ça continue, on ne va pas tarder à retomber dans les mêmes vicissitudes* »²⁰⁵.

Un autre fonctionnaire du service juridique, nous confia sous réserve de confidentialité de ses propos les limites de la bureaucratisation et de la capacité de résistance des fonctionnaires aux demandes des élus contraires aux intérêts communautaires, engendrées par la procédure de contrôle, en l'illustrant d'exemples récents :

« Il y a toujours des délibérations illégales qui passent à chaque conseil. Le dernier conseil a été particulièrement prolixe. On fait un cadeau de 12 millions de francs à des sociétés civiles immobilière [En leur cédant des terrains à un prix sous-évalué dans le cadre de la réalisation expérimentale de maisons de ville contemporaines], sans avoir aucun moyen de contrôler leurs comptes et de savoir s'ils vont gagner de l'argent dans l'opération. [...] C'est une délibération dont on a dû préciser le caractère complètement exceptionnel pour se prémunir. La quasi-totalité des fonctionnaires était contre, mais on s'est fait insulter par Cacheux [Vice-président socialiste chargé du logement]. On a mis en garde devant les risques d'une telle délibération si la Chambre régionale venait à passer. Je vais faire une note à F. Brière [Le directeur du service foncier] pour me couvrir par rapport à cette délibération. Vous avez remarqué que c'est une délibération qui a fait l'objet d'un vote spécial. Elle a été signalée par Cacheux pour se couvrir et votée à l'unanimité. C'est P. Mauroy qui prend un risque. Cacheux n'a qu'une délégation. On a également dû retirer les délibérations sur les "Maisons folie"²⁰⁶ en dernière minute, tellement c'était n'importe quoi. On vend le foncier au franc symbolique et les communes ne sont même pas satisfaites ! ».

Les propos de P. Mauroy lors d'une réunion de bureau du 15 janvier 2001, dans lesquels il commente les observations de la CRC, laissent entrevoir les limites d'une réorganisation de l'institution selon des règles centralisées et bureaucratique, dans le cadre d'un régime municipaliste et consensuel :

« [...] Il faut bien dire quand même que la communauté n'est pas un chef d'œuvre d'organisation. Elle le sera difficilement, si l'on prend l'organisation pyramidale comme chef d'œuvre, l'armée en étant à peu près le modèle type. J'ai bien vu lors de la discussion que j'aie eue avec le président de la CRC, comment il a réagi sur ce sujet. Les membres de la chambre ont dans la tête une organisation plutôt pyramidale, ce sont quand même bien des fonctionnaires d'un État centralisé. Et je leur disais qu'il fallait bien savoir que la communauté fait un effort permanent pour organiser les services techniques, organiser les politiques, *en même temps qu'elle ne peut jamais échapper à une espèce de séduction, qui est absolument indispensable, vis-à-vis des maires et vis-à-vis des populations*. C'est ce qui explique que les décisions prises peuvent apparaître comme opportunistes. Mais ce n'est pas le cas car *on ne ferait rien dans un climat d'hostilité envers les communes*. Le chef d'œuvre de tout cela, c'est quand même les enveloppes de voirie qui ont été une nécessité formidable pour l'unité de la communauté et qui, d'un autre côté, il faut bien le dire, ne répondent pas à un chef d'œuvre d'organisation. Mais à chaque fois cela permet de concilier l'intérêt général et un souci de répartition. Et ce sera toujours comme cela jusqu'à ce qu'il y ait un sentiment d'intérêt général

²⁰³ Réunion du 29/11/01 ; relevé d'observation.

²⁰⁴ On perçoit ici les effets de l'absence d'un contrôle permanent et de type juridictionnel comparable à celui de la CJCE, dont les effets sur le processus d'intégration des politiques européennes ont été plusieurs fois soulignés (Leibfried et Pierson 1992 : 395 ; Stone Sweet et Caporaso 1998). La CRC s'autosaisit mais ne peut veiller en permanence à l'application des règles normatives qu'elle rappelle de manière ponctuelle. Elle ne permet pas non plus une intégration par la dynamique du contentieux autour des conflits d'intérêts, propre à la Cour de justice.

²⁰⁵ Entretien n°72.

²⁰⁶ Equipements culturels réalisés dans le cadre de l'opération « Lille 2004, capitale européenne de la culture ».

très fort et qui puisse s'imposer partout. Mais notre type de construction, effectivement, ne le permet pas toujours »²⁰⁷.

Les perspectives réformatrices des fonctionnaires sont souvent confrontées à une perspective en forme de quadrature du cercle : comment mettre en place des normes et des procédures de décision unifiées et centralisées sans pouvoir remettre en cause la primauté accordée aux maires ? Le chantier de modernisation des services sur lequel nous allons revenir désormais cristallise ces contradictions.

C. Le chantier de « modernisation des services » comme révélateur des attentes contradictoires

Pour terminer ce chapitre, nous voudrions donner un coup de projecteur particulier sur la réforme de l'organisation administrative communautaire qui intervint entre 2001 et 2003, dans la mesure où elle révèle de façon exemplaire les attentes institutionnelles contradictoires des fonctionnaires et des élus, de même que l'ambiguïté de l'horizon institutionnel qu'elle contribue à installer.

Cette réforme des services mobilisa dans sa phase préparatoire une centaine de fonctionnaires de catégorie A, réunis dans des groupes de travail²⁰⁸, chargés par le président de proposer de nouveaux modes d'organisation interne, qui permettraient notamment de répondre à l'objectif flou d'un « renforcement de la proximité ».

Nous reviendrons dans un premier temps sur la mise à l'agenda de ce projet de réforme, largement lié au contexte de la loi Chevènement de 1999, et aux incertitudes qu'elle engendre concernant l'évolution du rôle des communes et de leur relation à la CU. Nous montrerons ensuite comment cette demande de proximité des élus est d'abord interprétée par les fonctionnaires à l'aune de leurs propres aspirations d'autonomie institutionnelle – qui passe notamment par un renforcement des relations directes de la CU avec la population, sans l'intermédiation des maires. Leurs premières propositions en ce sens rencontrent l'hostilité de l'exécutif communautaire, qui en neutralise les éléments susceptibles de remettre en cause le monopole municipal sur la représentation démocratique. La commande de proximité se trouve dès lors retraduite comme l'amélioration de l'accès des maires à la CU, c'est-à-dire dans un sens à l'opposé des espoirs de démocratisation et de légitimation de l'institution intercommunale qu'elle avait suscités initialement chez les fonctionnaires²⁰⁹.

1. Le renforcement de la proximité, matrice ambiguë de la réforme

« Le problème, c'est que les élus n'ont pas posé de questions, ils ont donné des réponses. Ils nous ont dit : "On veut des pôles de proximité !". Maintenant, on se demande ce qu'on va mettre dedans... »

Un ingénieur du service urbanisme lors d'un groupe de travail sur la modernisation des services, le 13/06/01 ; relevé d'observation.

C'est par une délibération-cadre votée le 20 novembre 2000 et intitulée « Réussir le renforcement et la modernisation de l'intercommunalité » qu'est lancé le chantier de la réorganisation des services de la CU de Lille, placé sous les auspices du renforcement de la proximité. Le contexte institutionnel dans lequel il prend place a son importance pour comprendre les raisons de cette mise à l'agenda politique, et ce qu'en attendent les conseillers communautaires. La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale de juillet 1999, dite « loi

²⁰⁷ Extrait du compte-rendu.

²⁰⁸ Nous avons eu l'occasion de participer à 21 réunions de ces groupes et d'assister à l'ensemble des réunions de directions générales spéciales organisées sur le projet. Les groupes de travail se sont d'abord réunis lors du premier semestre 2001 pour faire des propositions de réorganisation aux élus, puis de nouveau lors du second semestre pour travailler sur la mise en œuvre des propositions avalisées politiquement.

²⁰⁹ Cette sous-section est la version remaniée d'un article paru sous le titre « La proximité pour s'isoler. Le chantier de modernisation des services à la CUDL (2000-2003) », dans l'ouvrage dirigé par R. Lefebvre et C. Le Bart *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques* (2005).

Chevènement », prévoit un certain nombre de transferts de compétences des communes vers la CU²¹⁰, qui seront effectifs le premier janvier 2001, sous réserve d'avoir été acceptés par une majorité des deux tiers des conseils municipaux des communes membres de l'assemblée. Pierre Mauroy, président du conseil de communauté, sait les maires des petites communes réticents à ces transferts de compétences. Il confie la mission d'en préparer les modalités à H. Ségard, président du groupe GADEC qui se fait fort de les convaincre. Ce dernier organise de nombreuses réunions dans lesquelles il entreprend de rallier les maires à la perspective des transferts. Pour ce faire, il leur donne un certain nombre d'assurances quant à la prise en compte des revendications municipales dans le cadre d'une intercommunalité remaniée. Le texte de la délibération du 20 novembre s'en fait largement l'écho :

[Il faudra :]

- « rendre les communes partenaires du développement pour maintenir la gestion de proximité en appliquant le principe de subsidiarité qui consiste à répartir au niveau le plus pertinent l'exercice de chaque compétence,
- développer une pratique de concertation permanente avec les communes pour que l'implantation de projets sur leur territoire *ne puisse se faire sans l'avis de la commune concernée*,
- proposer un exercice partagé et décentralisé de certaines compétences
- créer et faire vivre la concertation avec tous les acteurs du développement métropolitain, élus, partenaires économiques, associatifs²¹¹ ».

La modernisation des services y est présentée comme l'une des « conditions de réussite » des évolutions institutionnelles. Le renforcement de la proximité fait figure de thématique récurrente dans cette délibération, qui prescrit notamment la mise en place de « pôles de proximité », dont la définition du contenu précis et des missions est laissée pour plus tard : « La réflexion qui sera menée avec les maires sous l'autorité du président de la CU permettra de définir le contenu des missions des pôles de proximité, leur mode d'organisation de même que, par voie de conséquence, la refonte de l'organigramme communautaire. A partir de ces réflexions, le président présentera au conseil de communauté l'organisation nouvelle des services communautaires²¹². Tout juste le texte précise-t-il à leur sujet : « Chargés de mettre en œuvre sur le terrain les stratégies de développement communautaires, *ils assureront une interface réactive et efficace entre les communes et la CU* »²¹³. Les propos un peu désabusés du Directeur Général des Services lors d'une réunion de direction générale traduisent bien l'incertitude qui prévaut : « La commande des élus c'est "plus de proximité", mais ça ne va pas plus loin pour l'instant ».

L'objectif est cependant suffisamment flou pour rallier à lui l'ensemble des élus. Parmi ces derniers, on trouve en effet les plus faiblement dotés en ressources institutionnelles – qui voient dans la réorganisation des services la perspective d'une simplification des procédures – mais également les plus dotés d'entre eux (les vice-présidents députés-maires) – pour lesquels les pôles de proximité préfigurent les futurs arrondissements sur lesquels pourrait s'exercer leur influence dans le cadre d'une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct. L'histoire de la mise à l'agenda consensuelle de la proximité à la CU s'apparente donc à un *quiproquo*, tant la notion semble investie d'objectifs contradictoires, sans que ces contradictions n'apparaissent immédiatement. *Cet exemple montre par ailleurs que la rhétorique de proximité est loin de renvoyer nécessairement chez ceux qui s'en saisissent à la question du lien politique entre gouvernants et gouvernés*²¹⁴.

Force est ainsi de constater que citoyens ou habitants sont loin d'être au cœur de cette demande politique de « proximité ». Elle reflète bien davantage la volonté de « maires entrepreneurs » (Le Bart : 1992) d'assurer la permanence de leur rôle, dans une institution intercommunale que l'application de la loi Chevènement menace de remettre en cause. S'ils sont globalement parvenus à domestiquer les compétences techniques traditionnelles de l'institution – à mesure qu'ils établissaient des formes de régulations croisées avec les services techniques territorialisés de la CU –, les maires

²¹⁰ Parmi lesquelles, le développement économique, l'organisation des grands événements culturels et sportifs, la gestion de certains espaces naturels d'envergure métropolitaine.

²¹¹ Extrait de la délibération.

²¹² *Idem*.

²¹³ *Idem*.

²¹⁴ Comme le suggère P. Bezès (2000) « Une doctrine n'a donc pas seulement du succès en vertu de certaines de ses propriétés argumentatives intrinsèques ni parce qu'elle correspond à un intérêt, mais parce qu'elle peut constituer, pour le réformateur, une théorie qui lui permet de résoudre le problème auquel il est confronté, compte tenu des ressources cognitives dont il dispose ».

des petites communes craignent en effet que les nouveaux transferts n'entament cette influence. Leur demande de proximité apparaît donc comme une voie détournée pour revendiquer le maintien de la prééminence communale, d'une façon plus légitime qu'en appelant au maintien d'une « logique de guichet » largement stigmatisée²¹⁵.

Le profil de H. Ségard et des élus qui portent le projet de modernisation des services au sein du GADEC les incline d'ailleurs à endosser le rôle de « technotable²¹⁶ », porteurs de dossiers et faiseurs de projets, plus que celui d'« élu de terrain ». H. Ségard, à l'issue d'une réunion publique électorale à laquelle nous assistions dans le cadre d'une autre recherche²¹⁷, nous confia ainsi combien cet exercice l'ennuyait, insistant sur le fait que le rôle d'un élu « n'était plus de serrer des pognes » mais « de faire avancer les dossiers ». Quelques semaines plus tard, en entretien, il nous répéta de nouveau : « Etre maire, ce n'est pas être hôtesse d'accueil à la mairie !²¹⁸ ».

Il ne faut donc pas se méprendre sur le sens de la revendication de proximité chez ces élus : elle réclame la consolidation de leur rôle de courtier des intérêts municipaux dans l'institution communautaire bien plus qu'elle ne propose d'introduire le citoyen dans la « machine ». Par ailleurs, et même si ce rôle leur apparaît moins gratifiant, ces élus perçoivent bien l'intérêt de préserver le quasi-monopole municipal sur la relation aux habitants, quitte à repenser l'intervention communautaire afin qu'elle joue pleinement son office sans trop le faire savoir, pour mieux leur permettre de s'en imputer les mérites dans les arènes municipales. En effet, les mairies sont confrontées au besoin croissant de recourir aux services communautaires pour répondre aux interpellations des habitants, mais entendent rester le point de passage obligé de ces derniers. Cet extrait d'entretien avec le directeur général des services de la ville de Roubaix reflète cette situation ambiguë :

« Comment faites-vous pour gérer les demandes de « proximité » quand il s'agit de compétences communautaires ?

– Aujourd'hui, quand nous avons un problème de « nid de poule », c'est soit sur le domaine municipal ou communautaire. Quand c'est sur notre domaine, on donne un délai à l'utilisateur pour répondre et agir. Quand le trou est dans le domaine communautaire, on informe les services de l'unité territoriale de la CU mais on ne peut pas donner de délais. Il y a réinterpellation de la CU si ce n'est pas fait, c'est la seule chose que l'on puisse faire. Récemment, le directeur général des services de la CU de Lille est venu avec deux de ses directeurs. On leur a dit : « On est prêt à jouer le partenariat si le schéma de la CU est compatible ». Nous devons pouvoir donner un délai à l'utilisateur. [...] On est dans une situation un peu ambiguë dans laquelle on doit parler à la place de la CU à l'utilisateur. On a essayé d'expliquer cela au plus haut niveau des services techniques communautaires mais ce n'est pas évident²¹⁹ ».

Cette ambiguïté est constamment présente dans les débats qui précèdent la délibération sur la modernisation des services. Ainsi, la proximité y est justifiée tantôt par le souci des maires de trouver une institution plus réactive à leurs demandes et plus facile d'accès, tantôt au nom du rapprochement de la CU et de ses habitants. Ces deux extraits d'intervention d'élus lors du bureau du 15 janvier 2001 en témoignent :

– **C. Decocq** (Président du groupe UMP en CU, conseiller municipal de Lille) : « Je crois qu'il faut changer un peu et réfléchir à notre mode de relations avec les habitants. Les gens sont de bon sens dans notre communauté, qu'ils soient dans les services ou chez les élus, ils comprennent bien qu'avec ces nouvelles compétences et ce long chemin vers la métropolisation, et le nouveau rôle des maires, cela pose le problème suivant : est-ce que la communauté va s'adresser directement aux habitants ? Et si tel est le cas, que doit faire le maire ? Avec quelle complémentarité ? Et si tel est le cas, qui représente la communauté ? [...] ».

– **B. Roman** (Président du groupe socialiste en CU, adjoint au maire de Lille) : « Maintenant, il faut que nous allions de plus en plus vers une appropriation du service public par les habitants de la CU, cela dépend naturellement des élus, cela dépend aussi de la manière dont les services se mettent à disposition de cette volonté de servir le service public local ».

Pour le dire autrement, tout se passe comme si l'amélioration du lien entre l'institution et le citoyen servait de prétexte pour justifier une démarche de réorganisation qui concerne essentiellement la relation entre la communauté et les maires. C'est cette confusion permanente sur le sens de la

²¹⁵ Voir *supra*.

²¹⁶ Selon le néologisme de J.-P. Gaudin (1999).

²¹⁷ N. Bué, F. Desage, L. Matejko (2005).

²¹⁸ Entretien n°6.

²¹⁹ Entretien n°100.

proximité qui conduit les fonctionnaires – chargés de traduire cette commande politique ambiguë – à se saisir de la question de la relation aux habitants, pourtant à peine évoquée dans la délibération cadre, et pour cause.

2. La commande politique réinterprétée à l'aune des attentes administratives

« La commande politique c'est "On veut des pôles de proximité, on confie au président la charge de réfléchir". Ça, c'est la délibération. Ça peut être choquant mais ils ne savent pas ce qu'ils veulent. Il faut être réaliste. Le maître d'ouvrage ne sait pas toujours ce qu'il veut et quelle est la commande. Il va discuter avec les services techniques pour savoir ce qui est possible. Là, c'est un peu ce qui se passe. Le politique nous dit : "il nous faut des acteurs de terrain, à vous de nous dire ce que vous pouvez nous apporter". Maintenant, on est au point du retour. C'est à nous de dire : "sur les pôles, on peut s'organiser comme ceci, comme cela..." ».

Le directeur chargé de la mission de modernisation des services, réunion d'un groupe de travail « proximité », le 14/06/01 ; Relevé d'observation.

Les fonctionnaires sont saisis d'une commande politique les incitant à réfléchir aux missions des huit pôles de proximité souhaités par les élus, et à formuler des propositions sur leur organisation. L'ambiguïté originelle de la commande traverse les premières réunions des groupes de travail²²⁰ : qu'est-ce qu'être proche en CU mais, surtout, de qui doit-on être proche ? Des habitants, des services municipaux, des associations ou des maires ? Et sur quels types de politiques ? Cette indétermination initiale laisse la place à une certaine autonomie dans l'interprétation de la commande. Tout est ainsi réuni pour que le chantier de réorganisation des services devienne le réceptacle d'un ensemble de revendications en suspens dans l'organisation de l'administration communautaire.

Les premières discussions au sein des groupes se focalisent sur le problème de la fragmentation du processus décisionnel, conséquence de la prééminence donnée aux choix municipaux. Condition de la régulation politique consensuelle de l'institution, et donc fonctionnelle politiquement²²¹, cette absence de hiérarchisation centrale des priorités est diversement appréciée.

Les ingénieurs des unités territoriales²²² (UT) ont en effet construit une large part de leur influence à partir des relations collusives²²³ qu'ils entretiennent avec les maires. Tant que ces derniers avaient la maîtrise complète des crédits voirie de leur commune, ils les sollicitaient largement pour les conseiller sur la programmation des travaux, partageant avec eux un rôle de maîtrise d'ouvrage²²⁴ et court-circuitant les services centraux. Un chef d'unité territoriale résume cette situation lors d'une réunion :

« Avant on travaillait en UT avec les mairies. On y avait trouvé une grande souplesse, nous avions un interlocuteur qui avait l'argent. On parlait de l'intérêt particulier du maire pour arriver à l'intérêt général. Aujourd'hui, on part de la situation inverse : dès lors qui validera la commande ?²²⁵ ».

Le rapport critique de la chambre régionale des comptes de 1999 – dans lequel est dénoncé ce qui est considéré comme une remunicipalisation de fait d'une compétence communautaire – oblige les élus à remettre en cause ce principe des « enveloppes voirie ». En pointant le risque juridique encouru par les ingénieurs – assurant une mission qui n'est pas de leur ressort – ce rapport incite par ailleurs ces derniers à participer sans trop rechigner au chantier de réorganisation. S'ils sont ceux qui profitaient le plus de la situation précédente, cela ne les empêche pas de déplorer lors des réunions la

²²⁰ Le travail de ces groupes est organisé autour de cinq thématiques : « proximité, réactivité, maîtrise d'œuvre/maîtrise d'ouvrage, conduite de projet, gestion du patrimoine ». 28 réunions seront organisées lors du premier semestre 2001, auxquelles participeront 250 agents au total.

²²¹ Sur la fonctionnalité organisationnelle de l'ambiguïté des choix dans plusieurs circonstances, voir J. March (1991 : 133-161).

²²² Rappelons que les unités territoriales sont des antennes déconcentrées de la CU créées en 1983. Elles sont au nombre de quatre, regroupant les services de la voirie et de l'assainissement par sous-secteur d'intervention.

²²³ Au sens où M. Dobry (1986) parle de « transactions collusives » pour définir les relations qui s'instaurent entre différents secteurs sociaux.

²²⁴ Pour résumer, en droit public le « maître d'ouvrage » désigne la personne morale responsable de la commande et de la définition du projet et le « maître d'œuvre » celle à qui est confiée sa conception technique et son exécution pour le compte du maître d'ouvrage.

²²⁵ Réunion sur la modernisation des services à l'attention des chefs de services, le 19/12/01.

charge croissante que représente le traitement des interpellations d'habitants²²⁶, qu'ils assument sans moyens spécifiques et en étant contraints de s'effacer derrière les mairies²²⁷.

Sans surprise, les ingénieurs des services centraux sont beaucoup plus favorables à une réorganisation des services qui leur apparaît comme un moyen de se réapproprier une maîtrise d'ouvrage dont ils ont été largement dépossédés par les unités territoriales. Ils prônent ainsi la mise en place de pôles de proximité moins dépendants des élus, et porteurs d'un projet communautaire opposable aux maires, car élaboré au niveau central.

Les services centraux qui ne sont pas représentés dans les unités territoriales, comme l'urbanisme ou le développement économique, craignent quant à eux que la constitution de pôles de proximité ne se traduise par leur dispersion sur le terrain, les soumettant davantage à la domination des services techniques et aux pressions des maires.

Ainsi, le chantier de réorganisation des services et la thématique de la proximité, loin de se concentrer exclusivement sur le rapport avec les habitants, cristallise un ensemble d'enjeux préalablement constitués, largement dépendants des positions institutionnelles occupées par les acteurs et des problèmes qui se posent à eux dans l'organisation.

La critique de l'illisibilité du projet communautaire et de ses priorités fait figure d'antienne consensuelle au sein des groupes de travail et sert de matrice aux réflexions des agents sur la territorialisation des services. Cette intervention d'un jeune ingénieur subdivisionnaire du service urbanisme illustre le type de récriminations maintes fois entendues dans ces réunions :

« Plusieurs fois, je n'ai pas pu répondre à des demandes faute d'une stratégie ou d'une politique communautaire claire. Le temps d'arrivée du courrier c'est une semaine. Ensuite, il faut trois à quatre semaines pour avoir la signature de l' élu, soit un délai minimum de cinq semaines pour répondre. Ça, c'est si on répond « oui, ça va ». Si ça coince... Il faut donc dire aux élus qu'il n'y aura pas de modernisation sans projet communautaire clair²²⁸ ».

La faiblesse des relations directes avec les « usagers²²⁹ » est vécue sur un double mode contradictoire : les fonctionnaires sont à la fois conscients du relatif confort que cette distance leur apporte – limitant la pression directe –, mais aussi de ses effets pervers, laissant aux mairies le rôle déterminant d'intermédiaire qui entrave leur propre capacité de réaction et d'autonomie. Le directeur chargé du chantier de modernisation le souligne lors d'une réunion²³⁰ :

« Pour l'instant, le courrier arrive en UT mais on fait une réponse au maire qui ensuite répercute au riverain. L'essentiel des demandes transitent par les mairies. (...) Les villes, c'est un peu leur stratégie d'être les interfaces, il ne faut pas l'oublier, elles font des réunions dans les quartiers en ce sens ».

L'idée que les évolutions récentes et à venir de l'intercommunalité justifient de repenser les relations avec les habitants est également omniprésente dans les groupes²³¹. A la différence des élus – beaucoup plus partagés sur la question²³² – la démocratisation de l'intercommunalité est largement souhaitée par les fonctionnaires communautaires qui perçoivent le mode de désignation indirect des conseillers comme un facteur de complexification du pilotage politique et de faiblesse communautaire. Les pôles de proximité apparaissent ainsi dans les groupes de travail comme les lieux dans lesquels pourrait s'expérimenter le renforcement de la relation aux habitants, dans la perspective du nouveau mode de scrutin.

Les pôles de proximité sont notamment définis comme de possibles points d'entrées de l'ensemble des demandes externes, émanant des maires mais également des habitants. Une fonction d'accueil, de traitement des courriers leur est ainsi attribuée. La proposition des groupes de localiser

²²⁶ Un membre de l'unité territoriale de Lille estimera lors d'une réunion à 4000 les demandes de renseignements de particuliers lui arrivant chaque année, même si « 95% continuent de transiter par les mairies ».

²²⁷ Lors d'une réunion des groupes de travail, le 28/05/01, un ingénieur au sein d'une unité territoriale avance ainsi : « Je me rends compte que sur 33 communes, on ne peut pas être au courant de toutes les demandes. (...) On reçoit énormément de lettres de riverains. Ils nous écrivent directement, les pétitions nous arrivent. Qui répond ? Le problème c'est que les services techniques des mairies renvoient vers nous. (...) Pour l'instant, ça nous arrive et j'estime que ce n'est pas à nous de répondre ».

²²⁸ Réunion du 13/06/01, relevé d'observation.

²²⁹ Terme préféré à ceux de « citoyen » ou « d'habitant » et sur le choix duquel nous reviendrons plus loin.

²³⁰ Réunion du 4/06/01, relevé d'observation.

²³¹ Rappelons que la perspective de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct en 2007 est alors dans les esprits.

²³² Sur la réticence des élus au changement du mode de scrutin, voir *supra*.

les pôles dans les centres des villes principales – en les identifiant par une signalétique communautaire appropriée – traduit bien l’ambition initiale²³³. Une nouvelle fonction est inventée au sein de ces pôles de proximité, celle de « référent territorial ». Dans les premières réflexions, il est chargé de procéder au tri, au classement et à l’instruction des sollicitations concernant son territoire d’intervention (correspondant à plusieurs communes du pôle). Il est donc l’interlocuteur privilégié du maire et des habitants, susceptible de leur apporter des réponses sur les interventions communautaires, l’avancement d’un dossier ou la procédure à suivre pour une démarche. Son rôle consiste donc à porter et orienter les projets des élus dans les services, mais également à les informer des programmes communautaires dans lesquels ils doivent s’inscrire. Les fonctionnaires insistent beaucoup sur cette fonction de garant du projet communautaire, pressentant que le référent pourrait sinon rapidement devenir le *missi dominici* des maires en communauté²³⁴. Dans le schéma organisationnel mis au point à l’issue de cette première série de réunions, les pôles de proximité sont conçus comme des lieux d’interface, entre les élus et les services communautaires, mais également entre ces derniers et les habitants.

Si les fonctionnaires plaident pour un renforcement de la fonction d’accueil et un meilleur traitement des demandes d’intervention, ils conçoivent rarement le rôle des habitants autrement que comme celui d’« usagers », voire de « clients » des services publics dont la communauté a la charge. Les réflexions sur la déclinaison pratique de la contrainte de proximité s’appuient la plupart du temps sur des exemples de sollicitations de riverains pour signaler la présence d’un « nid de poule » sur la chaussée ou un problème de réseau d’assainissement bouché. Se dégage ainsi une conception générique de l’« usager » – figure non-conflictuelle dont les besoins ne semblent pas faire problème – relégué au statut peu valorisant du « plaignant ». Le terme de « citoyen » n’est d’ailleurs significativement presque jamais employé dans les réunions. L’« usager riverain » est assigné aux problèmes de son quartier et jamais appelé à se prononcer sur les choix relatifs à la circonscription politique et administrative intercommunale²³⁵. La problématique de la concertation est ainsi presque totalement absente des réflexions des groupes de travail. Le champ de la proximité s’applique au domaine des services publics plus qu’aux grands projets d’urbanisme ou d’aménagement pourtant conduits par l’institution. La réflexion semble ainsi aboutir à une *fonctionnalisation* de la proximité, les fonctionnaires sollicitant la participation des habitants pour leur signaler d’éventuels dysfonctionnements et pour améliorer la réactivité des services, plus que pour les associer à la définition du fonctionnement de ces derniers²³⁶.

La production des groupes de travail, sans remettre en cause fondamentalement l’économie du rapport de l’institution aux habitants, va néanmoins sensiblement plus loin que la commande politique, puisqu’elle étend la problématique de la proximité aux usagers. On perçoit à la lecture de leurs premières propositions l’ampleur du *quiproquo* entre fonctionnaires et élus sur le sens de la proximité revendiquée : alors que les premiers voient dans la territorialisation des services une occasion d’accompagner l’affirmation du rôle de la CU et d’accroître sa capacité à répondre directement aux usagers, les élus semblent en attendre exactement l’inverse, à savoir la réassurance de leur rôle et de celui des communes²³⁷. Ce *quiproquo* est rendu possible par l’imprécision de la commande initiale et par la faible participation des élus à la réflexion sur la réorganisation des services. Ce n’est en effet que confrontés aux premières propositions issues des groupes de travail que les principaux élus communautaires se décident à les rappeler à l’ordre et à préciser leurs attentes.

²³³ Cette proposition est en rupture avec la situation des unités territoriales, dont la localisation au sein de zones industrielles périphériques entretient leur faible visibilité et accessibilité pour la population.

²³⁴ Ils envisagent par exemple le(ur) rattachement hiérarchique direct des référents territoriaux au directeur général des services, comme un moyen de les prémunir de l’influence directe des maires.

²³⁵ Sur ce cantonnement géographique paradoxal(e) de la participation, voir C. Neveu (2004).

²³⁶ Voir N. Bué, F. Desage, L. Matejko (2005).

²³⁷ Celle-là même à l’origine de la fragmentation des lieux de décision et de l’ambiguïté décisionnelle que déplorent les fonctionnaires.

3. Garder la « maison-maire »²³⁸

Cette politique de réforme évoque le « modèle de la poubelle »²³⁹ : d'une part, les acteurs politiques se désintéressent de la réforme à peine celle-ci lancée, d'autre part, ils ne semblent découvrir que progressivement les effets potentiels de leur initiative²⁴⁰.

Le désengagement des élus du chantier de réorganisation se manifeste dans les difficultés rencontrées par le fonctionnaire chargé de cette mission pour obtenir des retours politiques sur les propositions des groupes de travail. Cette situation entraîne de nombreux retards dans le planning prévisionnel et le report de plusieurs échéances. Alors que la nouvelle organisation devait être effective au bout d'un an, elle mettra plus de deux ans à se concrétiser. Le changement du contexte politique et institutionnel est pour beaucoup dans cette prise de distance politique. Le principal élu porteur du projet – le président du GADEC, H. Ségard – se trouve en effet marginalisé politiquement après s'être présenté contre P. Mauroy à l'élection du président du conseil de communauté en avril 2001, refusant les propositions de désistement dès le premier tour en faveur de ce dernier. Un directeur nous confia en ce sens lors d'un échange informel : « La commande politique est un peu retombée politiquement avec la disgrâce de l'aiguillon H. Ségard ». Par ailleurs, la perspective inquiétante pour les maires des petites communes de l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires s'éloigne avec l'alternance de 2002, relativisant l'urgence à leurs yeux d'une réforme de la structure administrative.

Unanimes pour revendiquer davantage de proximité et une territorialisation de l'action communautaire fin 2000²⁴¹, les élus convergent donc un an plus tard pour affirmer que la proximité relève d'abord du maire et des mairies, et remettent en cause tout empiètement de l'établissement intercommunal sur leurs prérogatives. S'ajoute à cela la méfiance de P. Mauroy devant un risque d'autonomisation de certains pôles de proximité sous l'emprise des grands élus du secteur. Les propos d'un directeur lors d'une réunion de direction générale en témoignent : « Au début, la volonté de P. Mauroy était de décentraliser puis, ensuite, il a eu peur de faire un État dans l'État ».

Amenés à se prononcer sur les propositions des fonctionnaires (plus d'un an après le lancement de la réflexion des groupes de travail), les élus réduisent considérablement la portée de la réforme. Dans un document de synthèse²⁴², le fonctionnaire responsable du projet résume ainsi les principales décisions prises lors de la réunion de « coordination communautaire²⁴³ » du 19 novembre 2001 :

- « Les maires doivent garder l'ensemble de leur rôle et les mairies sont les premiers acteurs de la proximité
- il ne faut pas prévoir de nouvelles implantations territoriales pour les services communautaires dans l'immédiat
- Ce sont les huit territoires qui ont servi à l'élaboration du schéma directeur et des plans locaux d'urbanisme qui doivent servir de base à tout le travail de la CU
- Les unités territoriales restent au nombre de quatre et leur découpage territorial doit être revu pour s'adapter aux huit territoires précédents
- Accord de principe pour la désignation de référents dont le rôle reste à préciser »²⁴⁴.

Le changement de cap est sensible : les élus décident finalement qu'il n'y aura plus de pôles de proximité. Le nombre des « référents territoriaux » est sensiblement réduit²⁴⁵ et leur rôle exclusivement recentré sur la relation avec les maires. L'évolution du terme même qui sert à les désigner traduit la révision des ambitions à la baisse. Le « référent » devient simple « relais territorial », cantonné au rôle d'interlocuteur et d'intermédiaire des maires en communauté. Un

²³⁸ Jeu de mot réalisé par un directeur lors d'une réunion de direction générale consacrée à la modernisation des services.

²³⁹ Voir M. Cohen, J.-G. March et J.-P. Olsen (1992).

²⁴⁰ Initiative ainsi conforme au modèle de la poubelle, la solution (ici la « proximité ») étant posée avant même la définition du problème.

²⁴¹ Même s'ils n'en attendent pas la même chose. Voir *supra*.

²⁴² Document distribué lors de la commission spéciale du président du 17 juin 2002.

²⁴³ Les réunions de « coordination communautaire » réunissent les présidents des groupes politiques de la communauté et ses principaux vice-présidents, pour évoquer certaines questions importantes.

²⁴⁴ Relevé d'observation.

²⁴⁵ Huit seulement en tout, contre une trentaine annoncée au départ.

ingénieur de l'urbanisme qui a participé aux groupes de travail exprime ainsi ses doutes sur les ressources de ces relais et sa déception quant à la diminution progressive de leur rôle²⁴⁶ :

« On ne retrouve que des morceaux épars de l'ambition initiale dans le chantier de réorganisation. Il s'est réduit comme peau de chagrin au fur et à mesure. On va voir comment fonctionnent les relais... Ce n'est pas à eux de formuler la commande. On n'est donc pas sorti de l'auberge. Je les plains. On est parti de l'idée des pôles de proximité avec un vrai budget pour faire de la maîtrise d'ouvrage et on est passé à autre chose. Quand P. Mauroy s'est rendu compte qu'on allait faire de la décentralisation et pas seulement de la déconcentration, le chantier s'est réduit comme peau de chagrin. On a du pouvoir ici quand on maîtrise les outils et les budgets. Il n'auront ni l'un, ni l'autre²⁴⁷ ».

Les résultats de la grande réforme annoncée paraissent relativement réduits au regard de l'énergie dépensée par les fonctionnaires. Le pilote du chantier part en retraite à l'issue de sa mission, non sans une certaine amertume. Plusieurs fonctionnaires rencontrés, comme ce chef d'unité territoriale, n'ont pas manqué de nous exprimer également leur frustration :

« Sur la modernisation, les gens ont pensé qu'on leur demandait leur avis mais qu'il n'était pas vraiment pris en compte. Les choses ont été décidées selon la logique du consensus et les maires ne veulent pas réduire le rôle de leur mairie²⁴⁸ ».

La commande de proximité montre ici ses limites : les élus communautaires ne cherchaient pas tant à rendre visible l'institution communautaire auprès des citoyens qu'à améliorer les conditions et les chances de réussite de leurs propres interventions en son sein. La question qui se pose à eux quand ils lancent le chantier de réorganisation peut se résumer ainsi : comment continuer à contrôler et à s'auto-imputer les interventions intercommunales – de plus en plus décisives dans la résolution des problèmes – sans voir leur légitimité concurrencée par l'institution communautaire ? Il leur apparaît rapidement que le renforcement des relations directes entre cette dernière et les habitants risquerait d'aboutir à l'affirmation de son rôle au détriment des mairies, ce dont ils ne veulent pas. Ce qui se produit entre la phase de lancement du chantier et la remise en cause de ses prémisses n'est que la prise de conscience par les élus de cette dimension paradoxale de leur commande. Le directeur chargé de piloter le chantier de réorganisation résume bien cette situation :

« Le problème de fond, la quadrature du cercle, c'est qu'on voudrait renforcer l'intercommunalité en préservant le pouvoir des maires. Tout le problème est là, ils [les élus] en sont conscients. (...) Il a été clairement dit que le vrai service de proximité demeurerait le maire. C'est une question que l'on pouvait se poser au départ, on n'était pas parti de ça. Maintenant c'est décidé : quand la communauté veut communiquer avec les habitants, elle passe forcément par la commune. (...) On a eu beaucoup de phases dans notre réflexion. On est allé jusqu'à envisager une décentralisation, un rôle de maîtrise d'ouvrage des pôles de proximité... En novembre 2000, les élus demandent huit pôles de proximité sur les territoires mais sans nous dire pour quoi faire. Certaines de nos propositions ont fait peur politiquement. On en est donc arrivé là où on en est²⁴⁹ ».

Le chantier de réorganisation des services, placé sous les auspices incertains de la proximité, cristallise une multitude d'enjeux souvent contradictoires, fonction de ce qu'investissent dans cette notion ambiguë des acteurs administratifs et politiques diversement intéressés à la redéfinition du rapport entre l'institution, ses élus et ses ressortissants. Il faut donc réencaster l'analyse de la proximité dans celle des enjeux institutionnels auxquels sont confrontés ses thuriféraires. Deux résultats contre-intuitifs ressortent de cette étude de cas :

- 1) La proximité telle qu'elle est envisagée et retraduite ici par les services – comme une capacité à répondre plus vite à un problème technique et à améliorer le service rendu à l'« usager » – peut faire l'économie d'une réflexion sur la lisibilité du processus de décision politique et l'implication du citoyen. Ce dernier n'est reconnu que comme consommateur de services publics, à ce titre redevable d'un « service après-vente ». Cette conception instrumentale des institutions publiques, largement inspirée par les théories du néo-management public, est donc parfaitement compatible avec un processus de « dépolitisation » des enjeux de l'action publique intercommunale, devenus « techniques » et « fonctionnels ».

²⁴⁶ Tant et si bien qu'il n'y eut pas suffisamment de candidatures internes pour pourvoir les huit postes et qu'il fallut recruter à l'extérieur.

²⁴⁷ Entretien n°96.

²⁴⁸ Entretien n°92.

²⁴⁹ Extrait d'intervention lors d'une réunion de restitution en direction des participants aux groupes de travail, le 11 décembre 2001.

- 2) Le chantier de modernisation des services, lancé au nom du renforcement de la proximité, aboutit à un résultat inattendu : la consécration de l'inaccessibilité de l'institution communautaire pour le citoyen, hors de la médiation de l' élu. Le renforcement des liens entre les élus communaux et la CU se paie donc au prix d'une mise à distance durable du citoyen. On peut prédire sans risques qu'il en sera ainsi tant que la préservation du rôle de maire fera figure de Rubicon pour les réformes de l'institution intercommunale.

Conclusion du chapitre 9. Un ordre municipaliste contesté de l'intérieur

L'observation directe des élus intercommunaux dans la période la plus récente, si elle ne remet pas en cause l'emprise du municipalisme sur leurs pratiques, permet néanmoins de se prémunir contre une conception hégémonique et totalisante de cet ordre, indifférente aux tensions dont il fait l'objet.

D'abord parce que les maires ont beau chercher à représenter les intérêts de leur commune en CU et à maximiser les investissements en leur faveur, ils ne se heurtent pas moins à certains obstacles pratiques qui font du municipalisme un « art incertain », où les échecs, les erreurs d'appréciation ou les effets inattendus sont monnaie courante.

Il apparaît également, en y regardant de plus près, que les attitudes des conseillers par rapport à l'institution intercommunale sont loin d'être uniformément, ou même en permanence, municipalistes. Les élus de la CU, notamment les vice-présidents, sont parfois conduits à se prendre au jeu de l'institution ou à se conformer au discours légitime sur celle-ci, ce qui constitue autant de limites à une approche exclusivement municipaliste de leurs pratiques. La délégitimation par la CRC à partir de la fin des années 1990 de la sujétion des politiques communautaires par les mairies, mais aussi certains effets performatifs de la rhétorique de métropolisation, poussent parfois les édiles municipaux à faire des concessions ou des compromis incompréhensibles dans une stricte acception calculatrice de leur rapport à l'institution intercommunale. Les dynamiques contradictoires qui saisissent notamment les élus des petites communes sont là pour témoigner de la possibilité toujours présente de processus d'enrôlements ponctuels, même si les vocations intercommunales sont beaucoup plus rares.

C'est cependant des fonctionnaires que viennent les principales remises en cause de l'ordre municipaliste, ainsi que les principales tentatives de subversion. Si là aussi il convient de circonscrire le propos pour prendre en compte les effets de position – dans la mesure où la conception de l'institution engage toujours, peu ou prou, la place que les acteurs y occupent –, on observe néanmoins des attentes d'intégration institutionnelle chez les fonctionnaires, qui ne sont pas sans conséquences sur leurs modalités d'engagement dans la CU. La contradiction croissante entre leurs aspirations et celles des élus semble d'ailleurs représenter l'élément le plus significatif de cette période. La loi Chevènement de 1999 a renforcé les espoirs d'une intégration renforcée et légitimée, ce qui permet de comprendre leurs initiatives en faveur de l'autonomisation des politiques communautaires. La déception suscitée par la réappropriation municipaliste des transferts de compétences, ainsi que par la disparition de la perspective de légitimation démocratique de l'intercommunalité, n'en fut que plus grande.

Les fonctionnaires communautaires croient ainsi à leurs mythes d'intégration intercommunale, le temps au moins de leurs entreprises de réforme²⁵⁰. L'exécutif se charge pour le moment de les ramener à la réalité du régime de consensus municipaliste. L'ordre institutionnel plie mais ne rompt pas encore.

²⁵⁰ Nous reprenons ici les termes utilisés par P. Bezès (2000), mobilisant P. Veyne (1992), pour rendre compte de la dimension ontologique de la croyance dans les effets de leurs réformes chez les hauts fonctionnaires réformateurs.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Notre analyse de l'institutionnalisation de la CUDL à la loupe et sur le temps long nous a donc conduit à envisager ce processus comme une succession de séquences, liées les unes aux autres, mais que distinguaient, pour chacune d'entre elles, les dynamiques institutionnelles à l'œuvre, appréhendées à partir de leurs effets sur l'autonomie de la CU par rapport aux communes membres.

La première séquence que nous avons identifiée va de la mise à l'agenda de la réforme sur les communautés urbaines à sa mise en œuvre localisée. Plus que les desseins fonctionnalistes réformateurs, il apparaît que ce sont les conditions d'appropriation de la loi qui font de la CUDL une institution, ensemble de pratiques et de représentations relativement convergentes et objectivables empiriquement. Les conditions improvisées de la mise en place, mais également la maîtrise des acteurs municipaux sur ce processus, aboutissent à une réappropriation rapide de la nouvelle structure par les maires. Ses objectifs se trouvent dès lors entièrement redéfinis, dans un sens exactement opposé aux attentes des réformateurs. La mise en place des CU, alternative institutionnelle aux communes dans l'esprit de ses concepteurs, aboutit au contraire à l'affirmation du rôle de ces dernières, par la libération à leur profit de nouvelles marges de manoeuvre. Lors de cette première séquence, les pratiques des acteurs politiques locaux comme des nouveaux fonctionnaires communautaires convergent pour des raisons diverses et plus ou moins intentionnelles dans le sens d'une municipalisation de l'intercommunalité.

La deuxième séquence s'étend sur une temporalité beaucoup plus longue que la première et aboutit à l'affirmation du président de la CU et de son administration, et donc à un desserrement de l'emprise municipale sur l'institution. Ce dernier phénomène est le fruit d'un processus incrémental, dont l'une des conditions de possibilité réside dans sa discrétion. Bénéficiant du relâchement de l'attention et de l'implication des maires dans la gestion de la CU, ainsi que de certains effets indirects du développement des politiques publiques communautaires (accroissement des ressources propres et de la capacité d'expertise des services notamment), le président A. Notebart tend progressivement à s'autonomiser des maires qui l'avaient fait roi.

Si le volontarisme réformateur des débuts avait abouti à des résultats à l'opposé de ses attendus, c'est au contraire quand « il ne se passe rien » du point de vue des réformes intercommunales, dans la reproduction apparemment routinière de l'ordre municipaliste par lui-même, que se mettent en place les conditions de l'autonomisation relative de la CU. Ce paradoxe apparent se comprend notamment si l'on tient compte du rôle décisif de « groupe veto » des maires en matière d'intégration intercommunale, qui est maximal dans les conjonctures réformatrices où leur attention et leur implication sont à leur comble. Cette autonomisation partielle du pouvoir intercommunal, fortement personnalisée néanmoins, est également rendue possible par la convergence des attentes d'affirmation institutionnelle du président avec celles des principaux fonctionnaires recrutés dans les années 1970.

La troisième et dernière séquence mise à jour commence avec le processus de remunicipalisation de la CUDL à la fin des années 1980. Celui-ci survient sous l'effet des nouvelles revendications des maires des grandes villes, qui somment la CU de participer financièrement à la réalisation de leurs grands projets urbains. L'opposition de A. Notebart révèle en quelque sorte son émancipation, et le désajustement de sa position par rapport aux attentes municipalistes. Nous avons ainsi essayé de montrer qu'en dépit de la rhétorique sur la métropolisation qui prend alors forme, l'accès à la présidence de P. Mauroy, avec le soutien de la majorité des maires, consacrait un processus de reprise en main de la CU par les maires. S'il s'apparente *a priori* à une restauration de l'ordre municipaliste initial, ce mouvement s'accompagne néanmoins d'une formalisation sans précédent de ses règles du jeu et des conditions de la cogestion partisane, rebaptisée pour l'occasion « consensus communautaire » par ses participants.

L'analyse des politiques publiques intercommunales et de la régulation politique consensuelle « au concret », nous a permis de montrer combien ce régime politique – à rebours des effets d'affirmation qui lui sont souvent prêtés – contribue en réalité à asseoir l'emprise des communes sur l'institution. Le consensus communautaire se construit donc *contre* l'intégration intercommunale.

Cette dernière séquence, pas plus que plus que les précédentes, n'aboutit cependant pas à la réification d'un ordre institutionnel qui serait ainsi définitivement objectivé, à l'abri de toute contestation ou tiraillements internes. Outre les effets inattendus de l'accord des « grands maires » de 1989 – comme l'implication dans la gestion de l'institution d'élus davantage disposés à s'investir dans la défense de l'autonomie de leur délégation – la dernière période révèle un ordre institutionnel municipaliste qui, s'il reste prégnant dans les pratiques, apparaît toutefois contesté de l'intérieur par les fonctionnaires communautaires, ce qui alimente une dissonance croissante entre les attentes de ces derniers et celles des élus sur le sens de l'institutionnalisation. Les réformes intercommunales des années 1990 (loi ATR de 1992 et loi Chevènement de 1999), loin de relancer le processus d'intégration, semblent au contraire alimenter l'ambiguïté sur l'horizon institutionnel (intégration renforcée ou *statu quo* ?), pour favoriser au final les investissements contradictoires.

Cette succession de séquences donne ainsi à voir l'institutionnalisation de la CUDL comme un processus de municipalisation de l'intercommunalité, mais dont les voies erratiques préviennent toute approche linéaire. Loin d'être instauré définitivement dès la première séquence, qui l'inscrirait dans un sentier de dépendance qui baliserait sa trajectoire, ce processus semble au contraire marqué par de perpétuelles remises en cause, plus ou moins profondes et durables. En ce sens, les conclusions de cette étude de cas donnent matière à réfléchir sur les conditions du changement institutionnel, et remettent notamment en cause la coupure fréquemment réalisée entre les périodes de changement et celles dites de « stabilité ».

I. L'institutionnalisation non linéaire de la CUDL et la possibilité du changement

« An assumption of global contingency means not that everything is constantly changing but that nothing in social life is ultimately immune to change ».

W. Sewell (1996 : 264)

Notre travail, s'il s'inscrit par nombre de ses aspects dans un cadre de réflexion proche du néo-institutionnalisme historique¹, conduit néanmoins à en critiquer certains points, à partir notamment d'options méthodologiques sensiblement différentes de celles mobilisées habituellement dans ces travaux.

Les approches néo-institutionnalistes, en réaction à la conception plastique des institutions des behavioristes et des fonctionnalistes, ont souvent privilégié les mécanismes de reproduction institutionnelle et le poids de l'héritage, par rapport à l'analyse des conditions du changement. Plus exactement, si les travaux institutionnalistes prennent en compte les effets des conflits ou de la contingence au moment de la création des institutions, ils tendent à les faire disparaître ensuite dans l'analyse de leur reproduction. Comme le résume P. Pierson (2000 : 75), l'un des auteurs qui a le plus participé à la formalisation théorique du concept de « *path dependence* » en science politique :

« A critical feature of path dependent process is the relative openness or permissiveness of early stages in a sequence compared with the relatively closed or coercive nature of later stages ».

Si la mise en place de la CUDL illustre également les effets croisés des conflits et du cadre institutionnel municipal existant dans la mise en place de l'institution, son évolution incrémentale par la suite tend cependant à relativiser les processus d'« autorenforcement » sur lesquels se concentrent les auteurs de l'institutionnalisme historique. La routinisation de l'institution, loin de consolider ici l'ordre municipaliste, contribue au contraire à favoriser sa remise en cause, en ce qu'elle se traduit ici par un relâchement de l'attention des maires, dont l'implication paraît décisive à l'entretien de cet ordre.

Notre étude de cas nous amène ainsi à rejoindre les auteurs qui – parmi les néo-institutionnalistes eux mêmes (Scott 1993 ; Thelen 2002) – reprochent aux travaux de ce courant d'analyse de ne pas s'intéresser suffisamment aux conditions microsociologiques qui assurent le

¹ En appréhendant le processus d'institutionnalisation d'une organisation sur le temps long et en accordant une attention particulière aux mécanismes institutionnels qui enserrrent les pratiques des acteurs.

maintien de l'ordre institutionnel, et à travers lesquelles apparaissent pourtant les conditions possibles du changement². Il faut donc faire du maintien de l'ordre institutionnel une fois instauré un problème de recherche.

Cette perspective, qui invite à ne jamais dissocier l'analyse de l'institution de sa mise en pratiques – et donc à considérer que l'institutionnalisation entretient un rapport avec les acteurs de type dialectique – prémunit contre le piège de la réification de l'ordre institutionnel, favorisé par la distance méthodologique. Si les acteurs agissent dans un cadre contraint qui ne dépend pas d'eux, c'est cependant à travers leurs pratiques qu'ils font exister ce cadre d'action et/ou le subvertissent éventuellement.

Comme nous avons essayé de le montrer dans notre travail, l'adoption d'une perspective micro-sociologique est donc décisive pour percevoir des changements de l'ordre institutionnel, qui resteraient invisibles à un niveau d'observation trop macroscopique et éloigné des pratiques. Ainsi, répondre au problème de l'appréhension du changement dans l'analyse des institutions, c'est d'abord changer d'échelle et de méthodes dans l'observation de ces dernières.

Cette focale resserrée place donc au cœur de l'analyse les acteurs qui interprètent l'ordre institutionnel. L'hypothèse de la reproduction de celui-ci une fois en place semble le plus souvent reposer sur le postulat implicite d'une absence de renouvellement des acteurs soumis à cet ordre, renouvellement qui joue pourtant un rôle central dans les dynamiques de changement. En effet, il engendre l'entrée dans l'institution d'individus qui n'ont pas été socialisés aux contraintes de cette dernière, et ont donc toute les raisons de méconnaître, voire de contester des règles ou des pratiques institutionnalisées à un moment où ils n'étaient pas impliqués dans la structure. Ainsi, dans notre étude de la CUDL, nous avons insisté à plusieurs reprises sur le rôle des nouveaux élus ou fonctionnaires dans les pratiques de subversion de l'ordre institutionnel. Considérer une institution politique comme une juxtaposition d'acteurs, entretenant un rapport à celle-ci en partie dépendant du moment de leur entrée et de leurs conditions de socialisation, mais également de leurs trajectoires et dispositions antérieures, ouvre de nombreuses perspectives pour analyser les conditions du changement.

A contrario, les approches institutionnalistes des politiques publiques semblent se caractériser fréquemment par une approche générique des acteurs, appréhendés à travers l'histoire collective de leur groupe social ou de l'institution qu'ils représentent. On peut ainsi souligner ce paradoxe : si ces travaux ont contribué à donner un passé aux politiques publiques, les acteurs chargés de leur mise en œuvre eux ne semblent pas toujours en avoir.

Il faut donc faire de la transmission de l'ordre institutionnel aux nouveaux entrants un problème de recherche central dans les recherches institutionnalistes, dans la mesure où le maintien de cet ordre se joue en partie à travers son incorporation, qui n'a aucune raison d'être automatique ou d'aller de soi. Le mort ne « saisit le vif » (Bourdieu 1980) qu'à travers la médiation du vif. La socialisation à l'ordre institutionnel ressemble davantage à un processus d'apprentissage, soumis aux réinterprétations, aux bricolages et aux effets du contexte³, qu'à un « film d'épouvante » peuplé de « morts-vivants ». De même que B. Lahire appelle à « prendre en charge théoriquement la question du passé incorporé » et à dépasser son invocation rituelle, *il faut prendre en charge la question de la reproduction de l'ordre institutionnel, qui appelle le même type de questionnements*⁴.

² Voir également la critique en ce sens de E. Friedberg (1993 : 513) : « Attirant à juste titre notre attention sur les logiques et les mécanismes de reproduction et conférant à leur étude une sorte de priorité épistémologique, il ne faudrait pas que la réflexion institutionnaliste nous fasse négliger l'analyse des conditions et des processus de la production de ses logiques et de leur dépassement ».

³ M. Bloch (*Apologie pour l'histoire*, p. 41) : « Jamais, en un mot, un phénomène historique ne s'explique pleinement en dehors de l'étude de son moment. Cela est vrai de toutes les étapes de l'évolution. De celle où nous vivons comme des autres. Le proverbe arabe l'a dit avant nous : “ Les hommes ressemblent plus à leur temps qu'à leurs pères ”. Pour avoir oublié cette sagesse orientale, l'étude du passé s'est parfois discréditée ».

⁴ B. Lahire écrit, justifiant sa théorie de l'action de l'« homme pluriel » (1998 : 54) : « Notre intention est donc de prendre en charge théoriquement la question du passé incorporé, des expériences socialisatrices antérieures tout en évitant de négliger ou d'annuler le rôle du présent (de la situation) en faisant comme si tout notre passé agissait, “comme un seul homme”, à chaque moment de notre action ; en laissant penser que nous serions à chaque instant – et que nous engagerions à chaque moment – la synthèse de tout ce que nous avons vécu antérieurement et qu'il s'agirait alors de reconstruire cette synthèse, ce principe unificateur, cette formule (magique) génératrice de toutes nos pratiques ».

Loin d'être soumis passivement à l'ordre institutionnel, les acteurs administratifs et politiques entretiennent par ailleurs un rapport plus ou moins réflexif à celui-ci – comme le montre l'exemple des fonctionnaires communautaires –, rapport décisif dans leur traduction plus ou moins zélée des prescriptions institutionnelles, voire dans la résistance discrète qu'ils peuvent leur opposer.

Enfin, notre monographie sur le temps long nous a conduit à remettre en cause la distinction entre les phases de changements et de stabilité institutionnelle, présente dans de nombreux travaux – pas seulement institutionnalistes⁵. Les analyses en terme de « *path dependence* » distinguent par exemple des périodes longues de stabilité institutionnelles, et des périodes courtes de changement, sous la forme de bifurcations (« *critical junctures* ») (Collier et Collier 1991) provoquées par l'irruption de facteurs externes, qui perturberaient les mécanismes de reproduction endogène⁶. Comme le souligne M. Dobry, ces approches tendent à favoriser un « exceptionnalisme méthodologique » dans l'appréhension du changement. L'étude de l'institutionnalisation de la CU montre au contraire comment les processus de changement, qui s'objectivent par l'apparition de nouveaux présidents ou dans des réorientations de politiques publiques, couvent dans les périodes de stabilité apparente. La crise de la fin des années 1980 qui oppose A. Notebart aux maires est le résultat d'un ensemble de processus qui ont contribué à la fois à la transformation des revendications des élus municipaux, ainsi qu'à l'émancipation du président de la CUDL. L'ordre institutionnel n'est jamais stabilisé au sens où il ne serait plus contesté, ou plus simplement sujet à des processus susceptibles de le remettre en cause. Il reste au contraire travaillé en permanence par une multitude de dynamiques qui ne convergent pas nécessairement dans le sens de son renforcement, même si elles ne sont pas toujours suffisantes pour le menacer ou le remettre durablement en cause – comme le montre également l'exemple communautaire.

Au risque d'insister, dans la situation spécifique de la CUDL, où l'implication des maires est la principale force qui entretient l'ordre municipaliste, c'est même dans les moments de stabilité apparente – synonyme ici de moindre vigilance de la part des élus – que les changements semblent avoir le plus de chances de se produire.

II. La contribution de l'intercommunalité à la dépolitisation de l'action publique locale

« Je soutiens à ceux qui blâment les querelles du Sénat et du peuple qu'ils condamnent ce qui fut le principe de la liberté, et qu'ils sont beaucoup plus frappés des cris et du bruit qu'elles occasionnaient dans la place publique que des bons effets qu'elles produisaient ».

Machiavel (1985, p. 44)

L'autre conclusion de ce travail sur laquelle nous souhaiterions insister pour finir concerne les effets du développement de l'intercommunalité sur l'action publique, et sur les modes de gouvernabilité du local en France. De phénomène marginal, les institutions intercommunales couvrent désormais la quasi intégralité du territoire national. De plus en plus, les politiques publiques locales sont élaborées par ces structures, qui disposent désormais de l'essentiel des compétences, des ressources financières mais également de l'expertise. Ce déplacement du lieu d'élaboration de l'action publique ne s'est accompagné pour l'instant d'aucune démocratisation concomitante de ces instances, dans lesquelles siègent toujours, et sans réforme annoncée à l'heure où nous écrivons ces lignes, des élus du second degré.

L'exemple de la CUDL, s'il n'a pas valeur représentative, permet cependant de faire quelques hypothèses sur les raisons de cette « dispense » démocratique persistante, dans laquelle nous voudrions convaincre qu'il faut voir l'une des raisons déterminantes de la légitimation des instances

⁵ Elle est également au cœur de l'analyse du changement dans les approches dites « cognitives » des politiques publiques. Cf. Muller 2005.

⁶ Pour une critique de cette conception du changement et des crises dans les travaux sur la transition démocratique, voir M. Dobry (2000).

intercommunales auprès des élus locaux. Elle leur assure en effet de garder la main sur les politiques de ces structures, à un moment où elles deviennent de plus en plus déterminantes pour l'action publique municipale. On peut d'ailleurs se demander si le développement récent des compétences intercommunales avec la loi Chevènement de 1999, en rendant toujours plus cruciale pour les maires la nécessité de ne pas être exclus des décisions intercommunales concernant leur commune, n'a pas alimenté chez nombre d'entre eux une réticence encore plus grande à l'éventualité d'un changement du mode de scrutin.

Le développement de la CUDL s'est accompagné d'un processus de dépolitisation de l'action publique – entendue ici comme le désencastrement partisan de ses enjeux – qui culmine à partir de 1989 avec l'institutionnalisation du régime de consensus. Loin de refléter la technicité de ces domaines d'intervention, ou la convergence des points de vue entre les élus, nous avons montré que cette dépolitisation manifeste la préférence de la majorité des acteurs politiques intercommunaux pour la représentation de leurs intérêts municipaux dans cette enceinte, ce qui les conduit à s'y entendre plutôt qu'à s'y affronter. Ce sont donc bien les conseillers communautaires eux-mêmes qui entretiennent la clôture démocratique de l'intercommunalité, condition du maintien de leurs compromis interpartisans en son sein.

L'analyse du jeu politique intercommunal, presque expérimentale de ce point de vue, permet ainsi de rappeler s'il le fallait, tout ce que la structuration partisane et clivée du jeu politique doit d'abord aux dispositifs qui lient les représentants aux représentés plutôt qu'à l'affrontement entre des « convictions » qui seraient attachées aux acteurs politiques à la manière de propriétés déterminantes. Dans une enceinte où ils se retrouvent entre pairs, désignés au suffrage indirect et peu observés par leurs électeurs ou leurs militants, les élus communautaires privilégient la cogestion partisane et corporative à l'expression des conflits.

De manière paradoxale, le régime de consensus, présenté par ses parties prenantes comme un dépassement du jeu partisan au nom de la métropolisation, apparaît au contraire comme une forme extrême de son autonomisation, seulement remise en cause par des phénomènes de déssectorisation temporaires (mobilisations associatives, élections, etc.). Nous avons montré en outre que cette autonomisation politique – à rebours de certaines présentations du « consensus » – favorisait l'hétéronomie institutionnelle des politiques publiques intercommunales, c'est-à-dire leur dépendance à l'égard des normes municipales.

L'absence de démocratisation de l'intercommunalité apparaît dès lors dans sa dimension structurelle, elle qui fait figure de condition de possibilité d'une autonomie politique qui ne résisterait pas à la contrainte compétitive et à l'exposition publique.

Le développement récent de l'intercommunalité semble participer d'une tendance lourde à la spécialisation des rôles institutionnels entre un espace municipal, au niveau duquel se joue la représentation politique et l'expression du pluralisme démocratique – mais de moins en moins l'élaboration de l'action publique locale –, et une sphère intercommunale régie selon des règles de collégialité et de collusion partisane, sans espace public correspondant, et où se déplacent pourtant l'essentiel des ressources de l'action publique locale. Ce processus dessaisit donc l'espace politique communal et ses participants plus que le maire, puisque l'institution intercommunale lui reconnaît un monopole dans la représentation de la commune, et consacre son rôle décisif dans la détermination des choix qui concerne sa commune.

Si l'on reprend l'une des questions qui avaient motivé cette recherche, à savoir les raisons de l'évolution de la position des maires par rapport à la CUDL – de la défiance à la célébration –, on peut dire que l'institution intercommunale s'est légitimée non seulement en ne remettant pas en cause les prérogatives des élus municipaux, mais aussi en contribuant à leur affirmation et leur emprise sur les politiques municipales. Ce processus n'est pas loin d'évoquer les remarques de J.-G. Padioleau (1991 : 69), qui voyait dans « l'action publique moderniste », les prémisses d'un « pouvoir urbain oligarchique inédit, combinant une double rhétorique de rationalité utilitaire et d'identité collective unanimiste ».

Pour terminer sur une note plus personnelle, on peut souhaiter que cette thèse, en éclairant les coulisses de l'intercommunalité et en livrant le secret bien gardé de sa désormais centralité dans

l'action publique locale, contribue modestement à créer les « conditions d'impossibilité de l'autisme » du champ politique intercommunal, pour reprendre les mots d'E. Neveu⁷.

⁷ Celui-ci écrit ainsi (2003 : 121) : « A mesure qu'une partie croissante des professionnels qui ont pris la marque du nouveau système semblent y retrouver le confort d'un jeu en soi... une part croissante des spectateurs-citoyens quittent la salle ou donnent leur suffrage à des joueurs peu conformes au rôle dominant. Faut-il faire la critique d'une réflexivité (du personnel politique) qui n'aurait servi qu'à porter à un degré inédit de sophistication l'autisme du champ politique ? *Ou l'un des enjeux d'une science politique bonne à autre chose qu'à faire gagner des places sur les plateaux de télévision ne serait-il pas d'éclairer, d'aider à mobiliser, pour créer les conditions sociales d'impossibilité de cet autisme ?* »

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

<i>Archives dépouillées</i>	642
<i>Liste récapitulative des entretiens</i>	645
<i>Liste récapitulative des réunions observées</i>	653
<i>Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines</i>	655
<i>Résultats de la commission d'enquête sur le futur siège de la communauté urbaine et la délimitation du périmètre communautaire, mars 1967</i>	663
<i>Quand les élus communautaires décidèrent de voter un budget déséquilibré pour attirer l'attention sur les difficultés financières des CU</i>	665
<i>Délibération sur la prise de compétence en matière d'habitat</i>	669
<i>Questionnaire</i>	677
<i>Enquête par questionnaire</i>	681
<i>Exploitation des résultats du questionnaire - Le consensus</i>	683
<i>Retranscription intégrale de l'entretien avec Pierre Mauroy, président de la CUDL depuis 1989</i>	689
<i>Retranscription intégrale de l'entretien avec Christian Decocq, président du groupe UPM à la CU, député UMP, chef de file de l'opposition municipale</i>	699

Archives dépouillées

* Archives du ministère de l'intérieur (Centre national des archives contemporaines de Fontainebleau)

Service	Côte	Résumé du contenu
Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)	770094 art.2	La communauté urbaine. Commission d'étude des problèmes des structures administratives des grandes agglomérations. Rapport Paira. Projet de loi et travaux préparatoires.
	art. 12	Aménagement et urbanisme. OREAM et autres organismes d'aménagement. 1968-1969
	art. 14	Aménagement et urbanisme. Rapports divers, conclusions. Groupes de travail, SDAU, Agence d'urbanisme
Sous-direction du personnel	770361 art. 165	Personnel des communautés urbaines
Sous-direction des finances locales	840346 art. 27	Métro de Lille. Notes, compte-rendu de réunions, extraits de délibérations CUDL, conseil général des ponts et chaussées (1975-1976)
Sous-direction de l'équipement et du développement	770072 art. 3	Traité de concession entre la CUDL et la Société d'Equipement du Nord (1969)
Responsable de la documentation	770319 art. 4	Assainissement et eau. Bordeaux. Problèmes posés par la mise en place (CUB). Equipements et grands travaux. Enquête et décret sur le périmètre de Bordeaux, Lille, Strasbourg (1965-1967)
	Art. 5	Regroupement communal dans les agglomérations. Procédure parlementaire. Sondage d'opinion préalable dans les quatre agglomérations et en milieu rural. Dossier d'information sur les CU
	Art. 6	Réforme des institutions communales (1967-1968)
Service des publications de l'information et de la documentation	770327 art. 10	Regroupement de syndicats de communes. Projet de loi sur les CU. Notes et circulaires ministérielles, études d'ensemble. Débats parlementaires, rapports sur l'opinion et les regroupements de communes. Rapport sur les expériences de syndicats de communes (1969)
Bureau d'information et de liaison des maires et des conseillers généraux	780113 art. 1	Fonctionnement et activités (1963-1968). Correspondance : courriers échangés avec le directeur des affaires politiques (1965-1968). Notes adressées à la DGCL
	Art. 10	Relations avec les élus locaux. Colloques et séances de travail. Activités des associations d'élus locaux et rapports avec l'administration (1963-1967)
	880211 art. 3	Préparation de la loi sur les communautés urbaines
	Art. 5	Commission chargée de la répartition des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales (1968-1970)
	770375 art. 24	Projet de loi visant à l'amélioration des institutions communales. Consultation des organisations représentatives (loi du 31/12/1970)
	Art. 25	Travaux préliminaires, notes au premier ministre, notes au directeur de cabinet, consultation des élus, notes des RG
	Art. 26	Avis des ministres, circulaires, enquêtes.
	Art. 48	Problèmes des structures administratives des grandes agglomérations. Avant-projet de loi y portant création d'agences d'urbanisme et de communautés urbaines soumis à l'examen du groupe de travail ministériel. Travaux de la commission Paira. Procès-verbaux des réunions, 1964-1967.

	Art. 49	Informations sur les communautés urbaines prévues dans les grandes agglomérations. Enquêtes et sondages d'opinion. Conseils des communautés urbaines. Représentation des communes. Etudes sur les CU prévues à Bordeaux, Lyon, Strasbourg
	Art. 50	Création des communautés urbaines. Discussion du projet de loi en première lecture devant l'assemblée nationale, article par article. Amendements proposés.
	Art. 51	Projet de loi élaboré en première et deuxième lecture par le parlement.
	Art. 52	Discussion du projet de loi, article par article devant l'assemblée nationale et le Sénat. 3 ^{ème} lecture.
	Art. 53	Situation administration après la réforme de 1966. Transferts de compétences. Notes, études, réunions de travail. Incidences sur la situation financière.
	Art. 54	Communauté urbaine du Nord. Création, enquête préalable, avis des organismes et des collectivités consultés.
	Art. 59	Coopération intercommunale. Rapports et études des préfets.
	Art. 63	Projet de loi sur les fusions et les regroupements de communes (1971)
	Art. 64	Loi sur les fusions et regroupements de communes, communautés urbaines, grandes agglomérations. Textes de base, groupes de travail.
	800278 art. 17	Dossiers d'enquête sur les Regroupements de communes. Nord
Direction Générale des Affaires Politiques (DGAP)	790377 art. 1	Rapport des préfets régionaux et synthèse sur la situation économique, sociale et politique dans la région (1968-1969)
Bureau des élections et des études politiques	880024 art. 11	Loi sur les agglomérations urbaines. Constitution et composition du conseil de communauté. Sectorisation 1966-1970. Etude politique sur les communautés possibles dans les agglomérations de plus de 50000 habitants.
	Art. 10	Loi sur les communautés urbaines. Rapport de la commission mixte paritaire, compte-rendu de débats, amendements, ouverture des débats et compte-rendu analytique
Cabinet du ministre (Commentaire de l'archiviste chargé de l'inventaire des archives des collaborateurs de R. Marcellin : « Un tri a été effectué avant que la mission ne puisse opérer. Certains documents ont été passé au pilon ».	800273 art. 156	Communautés urbaines : travaux préparatoires et textes de base. Modification du statut financier, problèmes ponctuels, études, notes diverses (1962-1973)
	Art. 161	Projet de loi. Amélioration des institutions intercommunales. Etat de l'opinion, étude sur les conséquences d'une réforme. Rapport Paira
	Art 169	Projet de loi tendant à l'amélioration du fonctionnement des institutions communales
Secrétaire d'Etat chargé de l'intérieur	910088 art. 1-4	PV de réunions interministérielles, dossiers d'information. Loi sur les CU. Mise en place des CU. Notes au ministère de l'intérieur et PV de réunions.
Inspection générale de l'administration	900467 art. 1	Rapport de l'inspection générale de l'administration : « La communauté urbaine de Lille » (1971)
	900595 art. 1	Rapport de l'inspection générale de l'administration : « Les communautés urbaines » (1971)

*** Archives de la préfecture du Nord (Archives départementales du Nord)**

Service	Série	Résumé du contenu
Secrétariat général	1152W	Courrier d'élus, PV de réunions des directions de la préfecture, commission d'enquête sur la définition du périmètre communautaire
Cabinet du Préfet	1008W105	Communauté urbaine de Lille : transmission du projet aux 88 communes de la métropole, réactions, projet de sectorisation, visite du rapporteur de la loi, sondages des RG, remarques sur le projet, intervention du préfet devant l'association du corps préfectoral, rapports des RG, transferts de compétences, finances, personnel, réunions à la préfecture
	1008W106	Projet de loi relatif aux communautés urbaines. Textes et discussions, correspondance avec le ministère de l'intérieur, réponses des maires et de la fédération des élus républicains à l'envoi qui leur a été fait du projet de création d'une CU, mise en place de la CU, instructions, correspondance sur la délimitation, le transfert des compétences
	1008W107	Mise en place, partage des sièges, plans de la métropole, projets divers des découpages, composition politique des conseils municipaux, presse, composition de la future CU, compétences des institutions intercommunales, divers projets concernant la composition de la CU.
	1006W109	Dossier d'enquête préalable pour l'établissement de la communauté urbaine de Lille
	1008W112	OREAMN, Livre blanc de l'OREAMN
	1008W113	Projet de création de la métropole du Nord avec l'agglomération de Lille, Roubaix-Tourcoing, Armentières : instructions ministérielles, Etudes générales, revue de presse, rapports des RG sur les prises de position d'élus, de syndicat et d'association.
	1008W114	des RG, aménagement planifié des communes.
	1008W115	Livre blanc édité par l'agence d'urbanisme ; instructions, correspondances études, coupures de presse concernant relatives à l'implantation du centre directionnel de la métropole

*** Archives de la communauté urbaine de Lille**

Registre des procès verbaux des réunions de conseil :

Années dépouillées : 1968-1971, 1973, 1975, 1977, 1979, 1981, 1983, 1985, 1986, 1988, 1989, 1992, 1993, 1995, 2000-2002

Procès verbaux des réunions de bureau :

Années dépouillées : 1968-1973, 1977, 1979, 1988, 2000-2002

Liste récapitulative des entretiens

Liste récapitulative des réunions observées

Type de réunion	Quantité observée	Dates butoirs
Conseil	16	23/06/00 au 27/06/03
Bureau	8	01/10/01 au 5/07/02
Commissions	39	26/05/01 au 2/07/02
Déplacements	6	
Environnement	4	
Ville renouvelée/habitat	3	
Voirie	7	
Développement éco.	8	
Finances	5	
Organisation des services	1	
Aménagement urbain	2	
Grands équipements	1	
Commission du Président	2	
Groupes politiques	6	18/05/01 au 01/03/02
Groupe socialistes et app.	4	
Groupe Les Verts	2	
Divers	4	
Comité de pilotage contrat d'agglo.	1	
Concertation Schéma Directeur	1	
Conférence financière	1	
Comité syndical du Schéma Dir.	1	
Direction Générale	12	16/05/01 au 18/06/02
Réunions ordinaires	9	
Réunions spéciales "Réorganisation des services"	3	
Préparation des délibérations	5	07/06/01 au 13/06/02
Direction Générale des Services Opérationnels	11	17/05/01 au 13/06/01
Réunions de direction	7	23/05/01 au 11/10/01
Direction Voirie/ Circulation	4	
Direction Eau/assainissement	2	
Direction des Ressources Humaines	1	
Coordination voirie/assainissement	1	14/06/2001
Réunion entre les services voirie UTL/Maire de Templemars	1	29/06/2001
Coordination élus et services Plan de Déplacement Urbain	4	09/11/01 au 28/02/02
Coordination services Opération "Lille 2004"	2	17/01/01 au 28/01/02
Groupes de travail/réunions "réorganisation des services"	18	28/05/01 au 27/02/02
Séminaire des cadres	2	30/03/02 au 23/04/02
Présentation de la loi SRU aux agents	1	28/09/2001
TOTAL	137	
Débats publics dans les communes avant les municipales 2001	4	24/11/00 au 19/01/02

Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines

article 1 : en vigueur

DISPOSITIONS GENERALES

La "communauté urbaine" est un établissement public administratif dont les attributions et les règles de fonctionnement sont fixées par la présente loi.

article 2 : en vigueur

Une communauté urbaine peut être créée dans les agglomérations de plus de 50000 habitants, sur la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population par décret lorsque toutes, les communes ont donné leur accord, par décret en Conseil d'Etat dans le cas contraire L'aire géographique dans laquelle la demande des conseils municipaux doit être prise en considération, pour consultation des intéressés, sera définie par le préfet, après avis du conseil général.

article 3 : en vigueur

Une communauté urbaine est créée dans les agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

article 4 : en vigueur

Sont transférées à la communauté urbaine les compétences des communes dans les domaines suivants :

1° Plan de modernisation et d'équipement, plan directeur d'urbanisme intercommunal et plans d'urbanisme communaux, ceux-ci devant être soumis pour avis aux conseils municipaux intéressés ; constitution de réserves foncières intéressant la communauté ;

2° Création et équipement des zones d'aménagement concerté : zones d'habitation, zones industrielles, secteurs de rénovation ou de restructuration ;

3° Construction et aménagement des locaux scolaires dans les zones d'aménagement concerté ; entretien de ces locaux lorsque la zone s'étend sur plusieurs communes ;

4° Service du logement et organismes d'HLM ;

5° Services de secours et lutte contre l'incendie ;

6° Transports urbains de voyageurs ;

7° Lycées et collèges ;

8° Eau, assainissement, à l'exclusion de l'hydraulique agricole, ordures ménagères ;

9° Création de cimetières et extension des cimetières ainsi créés ; fours crématoires ;

10° Abattoirs, abattoirs marchés, marchés d'intérêt national ;

11° Voirie et signalisation ;

12° Parcs de stationnement.

Des décrets, lorsque la communauté urbaine est créée par décret, des décrets en Conseil d'Etat dans les autres cas fixent pour chaque agglomération les dates d'exercice des différentes compétences transférées, pour tout ou partie de celles-ci.

article 5 : en vigueur

Peuvent être transférées en tout ou partie à la communauté urbaine, par délibération du conseil de communauté, les compétences des communes dans les domaines suivants :

- 1° Equipement culturel ;
- 2° Equipement sportif et socio-éducatif ;
- 3° Equipement sanitaire et services sanitaires et sociaux ;
- 4° Espaces verts ;
- 5° Eclairage public.

article 6 : en vigueur

Les attributions de la communauté urbaine peuvent être étendues, par délibération du conseil de communauté, avec l'accord des conseils municipaux des communes intéressées de la communauté, à la gestion des services communaux et à l'étude et l'exécution de tous travaux autres que ceux prévus aux articles 4 et 5.

article 9 : en vigueur

I - Des décrets en Conseil d'Etat fixent pour chacune des agglomérations mentionnées à l'article 3 :

Le siège de la communauté ;

La délimitation du périmètre de l'agglomération.

Ces décrets sont pris après une enquête dont les modalités sont déterminées par un décret en Conseil d'Etat et qui comportera notamment la consultation du conseil général et des conseils municipaux intéressés.

III - Le périmètre de l'agglomération peut être ultérieurement étendu par arrêté du préfet, par adjonctions de communes nouvelles, soit à la demande de leurs conseils municipaux, soit sur l'initiative du conseil de communauté. La modification est subordonnée dans le premier cas à l'accord du conseil de communauté, dans le second cas à celui du ou des conseils municipaux intéressés.

article 10 : en vigueur

Les décrets prévus au dernier alinéa de l'article 4 ci-dessus peuvent décider qu'il sera sursis temporairement au transfert d'une ou de plusieurs des compétences visées audit article, pour certaines des communes composant la communauté.

article 13 : en vigueur

La communauté urbaine peut passer, avec les communes de l'agglomération, avec leurs groupements ou avec toute autre collectivité ou établissement public, toute convention en vue de la réalisation d'un ou de plusieurs objets entrant dans leurs compétences respectives.

article 14 : en vigueur

Si le transfert des compétences entraîne la nécessité de modifier les contrats de concession, d'affermage ou de prestations de services relatifs à des services publics ou d'intérêt public, il y est procédé par un accord amiable. Un décret en Conseil d'Etat définit la procédure utilisée à défaut d'accord.

article 15 : en vigueur**DU CONSEIL DE LA COMMUNAUTE URBAINE**

I - La communauté est administrée par un conseil composé de délégués des communes et qui comprend selon que la population municipale totale de l'agglomération compte 200000 habitants ou moins, 70 ou 50 membres.

Dans les agglomérations comportant plus de cinquante communes, ces chiffres sont respectivement portés à 90 et 70.

II - La répartition des sièges au conseil s'effectue par accord entre les conseils municipaux intéressés, à la majorité fixée à l'article 2 ci-dessus.

Cet accord, qui doit intervenir dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret fixant le périmètre de l'agglomération, est entériné par arrêté du préfet.

III - A défaut d'accord, la répartition des sièges s'effectue à la représentation proportionnelle au plus fort reste ; l'ensemble des communes dont la population municipale totale est inférieure au quotient obtenu en divisant la population municipale totale de l'agglomération sur la base du dernier recensement général, par le nombre de sièges à pourvoir, se voit attribuer un nombre de sièges calculé sur leur population globale.

IV - Les sièges attribués à chaque commune sont pourvus par le conseil municipal au scrutin majoritaire à deux tours ; un droit de vote plural peut être accordé par le conseil municipal à certains de ses membres.

Les sièges attribués à l'ensemble des communes, dont la population municipale totale est inférieure au quotient, sont pourvus au scrutin majoritaire de liste plurinominal à deux tours par un collège composé des maires des communes intéressées, convoqué par le préfet.

Pour l'application du précédent alinéa aux agglomérations comportant plus de cinquante communes, les sièges seront pourvus sur la base de secteurs électoraux qui seront délimités par décret en Conseil d'Etat; la population de ces secteurs ne pourra être inférieure au sixième de la population globale des communes intéressées.

En outre, dans toutes les agglomérations où n'auront pas été créés des secteurs électoraux, les communes dont le chiffre de population municipale totale n'atteint pas le quotient peuvent, si elles sont limitrophes, se grouper entre elles afin de réunir une population globale égale ou supérieure au quotient.

Leurs délégués sont alors élus par un collège composé des conseillers municipaux des communes regroupées au scrutin majoritaire à deux tours.

Dans le cas où les communes n'ayant pas accepté de se regrouper conformément aux dispositions ci-dessus ne réunissent pas une population globale au moins égale au quotient, elles doivent se rattacher à l'un des groupements existants. A défaut de rattachement volontaire dans le délai de trois mois, le

V - Il pourra être procédé à de nouvelles répartitions de sièges entre les communes, compte tenu des recensements généraux de la population et dans le cas prévu au paragraphe III de l'article 9.

Les modalités d'application de ces dispositions seront déterminées par décret en Conseil d'Etat.

article 16 : en vigueur

Les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités applicables aux membres du conseil de communauté sont celles prévues pour les élections au conseil municipal par les articles L 44 à L 46 et L 228 à L 239 du Code électoral.

Le mandat des conseillers de la communauté expire deux mois après celui des conseils municipaux.

En cas de suspension, de dissolution ou de démission des membres en exercice d'un conseil municipal, le mandat des délégués est prorogé jusqu'à la désignation des nouveaux délégués.

En cas de vacance parmi les conseillers de la communauté, par suite de décès, de démission ou toute autre cause, il est pourvu au remplacement dans le délai de deux mois.

Le bureau comprend un président et des vice-présidents.

Le nombre de vice-présidents est de quatre au moins et douze au plus.

Les règles d'élection du président et des vice-présidents sont celles prévues à l'article 58 du Code de l'administration communale. Le mandat des membres du bureau prend fin en même temps que celui des membres du conseil.

article 18 : en vigueur

Lorsque toutes les communes de l'agglomération ne sont pas directement représentées au sein du conseil de communauté, le président de ce conseil réunit les maires de toutes les communes de l'agglomération en vue de leur consultation dans les cas suivants :

A la demande de la majorité des maires de l'agglomération ;

A la demande du conseil de communauté ;

Avant le vote du budget de la communauté.

Cette réunion est présidée par le président du conseil de communauté. Les modalités de la consultation sont déterminées par le conseil de communauté.

article 19 : en vigueur

Dans les agglomérations comportant plus de cinquante communes pourvues des secteurs électoraux visés à l'article 15, il pourra être créé des comités consultatifs composés des maires des communes de chaque secteur. Ces comités de secteur seront appelés à donner leur avis au conseil de communauté sur toutes les questions intéressant leurs communes.

article 20 : en vigueur

Indépendamment de ses pouvoirs propres, le président assure l'exécution des décisions du conseil et représente la communauté dans les actes de la vie civile. Il peut, sous sa responsabilité, déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs des vice-présidents ou, en cas d'empêchement de ces derniers, à des membres du conseil de communauté.

article 24 : en vigueur

DISPOSITIONS RELATIVES AUX PERSONNELS

Les personnels soumis aux dispositions du livre IV du Code de l'administration communale, les personnels soumis aux dispositions du Code du travail qui remplissent leurs fonctions dans les services transférés et les personnels soumis au décret n° 53-170 du 7 mars 1953 portant statut des sapeurs-pompiers communaux sont mis à la disposition de la communauté à compter de la date à laquelle l'exigent les nécessités du service et demeurent soumis aux dispositions de leur statut à cette date.

Les questions relatives au transfert définitif des personnels sont réglées par accord entre les communes, syndicats de communes ou districts dont certains services seulement sont transférés, et la communauté, après avis des commissions paritaires communales et intercommunales intéressées. Les conditions de ce règlement seront fixées par un décret en Conseil d'Etat après consultation de la commission nationale paritaire du personnel communal ; celui-ci arrête également les modalités de ce transfert, à défaut d'accord amiable.

Jusqu'au règlement définitif de leur situation, les personnels intéressés sont maintenus dans leur situation administrative antérieure et continuent d'être rémunérés par leur commune, syndicat ou district d'origine.

Les personnels transférés à la communauté ou demeurés au service de leur commune, syndicat de communes ou district d'origine conserveront leurs droits acquis et l'ensemble des avantages dont ils bénéficiaient, comportant notamment la garantie des mêmes possibilités d'avancement d'échelon et de grade, ainsi que de durée de carrière, et des mêmes modalités de rémunération dans leur commune, syndicat de communes ou district d'origine.

Les agents qui ont opté pour un statut local ou pour un régime de pension local continueront à jouir des dispositions pour lesquelles ils ont opté.

article 25 : en vigueur

Il ne peut être fait appel à des personnels extérieurs aux personnels des communes, des syndicats de communes ou des districts inclus dans la communauté dont tout ou partie des services sont transférés, pour pourvoir les emplois de la communauté qu'à défaut de candidats issus des personnels desdites communes, syndicats et districts. Dans tous les cas et quels que soient les grades ou emplois concernés, les qualifications exigées devront être conformes à celles prévues par les dispositions du statut général du personnel communal défini par la loi du 28 avril 1952 et par les textes subséquents.

Dans le cas où, après constitution des services de la communauté et réorganisation consécutive des services des communes, un certain nombre d'agents se trouveraient non pourvus d'emplois, ils seraient maintenus en surnombre dans leur cadre d'origine jusqu'à leur reclassement éventuel en priorité dans l'un des emplois vacants similaires de la communauté ou des communes du département, sous réserve qu'ils remplissent les conditions d'aptitude nécessaires.

article 26 : en vigueur

Les dépenses supplémentaires résultant pour les communes, syndicats de communes ou districts de l'application des dispositions de l'article 25 ci-dessus, seront couvertes en partie par une contribution exceptionnelle de la communauté.

Cette dernière participe, au prorata du nombre d'années passées à son service, au paiement des pensions des agents qui sont encore soumis aux régimes locaux de retraite institués par les collectivités du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle

article 27 : en vigueur

Les premières affectations de personnel aux emplois de la communauté, en application des dispositions de l'article 24, sont prononcées par le président du conseil de communauté après avis d'une commission spéciale présidée par le président de la commission nationale paritaire comprenant, outre le président, un nombre égal de maires de communes faisant partie de la communauté et de représentants du personnel élus dans des conditions qui seront fixées par un arrêté du ministre de l'intérieur après consultation de la commission nationale paritaire du personnel communal.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa ci-dessus, le président de la communauté et le président du syndicat de communes pour le personnel du département du siège de la communauté sont membres de droit de la commission.

article 28 : en vigueur

Les dispositions du livre IV du code de l'administration communale *dispositions relatives au personnel communal* ainsi que les dispositions du décret du 7 mars 1953 en ce qui concerne les sapeurs-pompiers s'appliquent aux agents des communautés urbaines. Le président et le conseil de la communauté exercent à leur égard les pouvoirs respectivement dévolus au maire et au conseil municipal.

article 29 : en vigueur

DISPOSITIONS FINANCIERES

Les recettes de la communauté urbaine comprennent:

1° Dans les départements autres que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle : le produit de centimes additionnels aux quatre contributions directes ;

Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle: le produit de centimes portant sur les taxes foncières, sur la taxe d'habitation et sur la patente ;

2° Le produit des taxes constituant le prix d'un service rendu par la communauté ;

3° Le produit des surtaxes locales temporaires prévues par l'article 231 du code de l'administration communale pour les compétences transférées ;

4° Le produit des redevances et droits divers correspondant aux services assurés en régie, concédés ou affermés par la communauté urbaine, de sa participation dans les entreprises visées à l'article 47-12 du code de l'administration communale et des sommes qu'elle reçoit en échange d'un service rendu ;

5° La taxe d'enlèvement des ordures ménagères dans les conditions fixées par les articles 1508 à 1510 du code général des impôts et par les articles 75 à 80 de l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945 ;

6° Le produit de la taxe de régularisation des valeurs foncières ou de toute autre taxe de remplacement pour les compétences transférées ;

7° Les produits des participations des constructeurs fondés sur l'article 26 de la loi n° 57-908 du 7 août 1957 pour les compétences transférées ;

8° Le produit des participations et remboursements prévus par les articles L 34, L 35, L 35-3, L 35-4 et L 35-8 du code de la santé publique et le produit des redevances instituées par les articles 12 et 18 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 ;

9° Le revenu de ses biens meubles ou immeubles ;

10° Les subventions de l'Etat, des collectivités locales, de leurs groupements et des syndicats mixtes ;

11° Le produit des dons et legs ;

12° Le produit des emprunts ;

13° Le produit de la part locale de la taxe sur les salaires qui lui est attribué conformément aux lois et règlements.

article 30 : en vigueur

Dans les départements autres que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, la communauté urbaine peut percevoir des impositions au titre des quatre anciennes contributions directes : contribution mobilière et contribution des patentes, contributions foncières des propriétés bâties et des propriétés non bâties, dont les règles d'assiette sont fixées par les articles 1381 à 1493 bis du code général des impôts.

La quotité de ces impositions est fixée par le conseil de communauté en fonction de ses besoins à un nombre variable de centimes par franc des principaux fictifs desdites impositions. Le principal fictif qui, dans chaque communauté urbaine, sert de base au produit des centimes communautaires visés précédemment est égal à la somme des principaux fictifs de chacune des communes groupées dans cette communauté.

Ce principal fictif est déterminé, comme en matière d'impositions communales et départementales dans les conditions prévues aux articles 1637 à 1642 du code général des impôts.

L'Etat perçoit à son profit, en addition aux impositions de la communauté urbaine, des centimes pour frais d'assiette, de perception et non-valeurs suivant les mêmes modalités qu'en ce qui concerne les impositions communales visées par l'article 1643 du code général des impôts.

article 31 : en vigueur

Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, la communauté urbaine peut percevoir des impositions portant sur les taxes foncières, sur la taxe d'habitation et sur la patente, dont les règles d'assiette sont fixées par l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945 et par les textes subséquents.

La quotité de ces impositions est fixée par le conseil de communauté en fonction de ses besoins, à un nombre variable de centimes.

La valeur du centime de communauté est déterminée dans les conditions prévues par l'article 66 de l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945, d'après le total des bases d'imposition de chacune des communes groupées dans cette communauté.

Elle est égale au centième du total de ces bases d'imposition respectivement multipliées au préalable par le taux de base, correspondant à chaque taxe, fixé dans les conditions prévues par l'article 65 de l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945.

Le même nombre de centimes s'applique à chacune des quatre taxes, mais la communauté peut être autorisée par le préfet à appliquer respectivement à chacune de ces taxes un nombre supplémentaire de centimes qui ne saurait pour aucune d'elles excéder 20 % du nombre de centimes communautaires portant sur l'ensemble de ces mêmes taxes.

La valeur de chacun de ces centimes supplémentaires est égale, comme pour les centimes ordinaires, au centième du produit du total des bases d'imposition de la taxe considérée dans la communauté par le taux de base correspondant.

L'Etat perçoit à son profit, sur le produit des impositions de la communauté urbaine, des frais d'assiette et non-valeurs suivant les mêmes modalités qu'en ce qui concerne les impositions directes départementales et communales visées par les articles 68 et 120 de l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945.

La quotité de ces frais est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre de l'économie et des finances dans la limite des prélèvements de même nature autorisés par les articles 68 et 120 de l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945.

article 32 : en vigueur

Les impositions établies au profit de la communauté urbaine et visées aux articles 30 et 31 de la présente loi sont assises et perçues suivant les mêmes modalités que les centimes syndicaux et communaux.

article 33 : en vigueur

Les pertes de recettes que la communauté urbaine subit du fait des exemptions temporaires dont bénéficient les constructions nouvelles au titre :

De la contribution foncière des propriétés bâties dans les départements autres que ceux du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;

De la taxe foncière sur les propriétés bâties dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, sont compensées par une subvention de l'Etat, déterminée dans les mêmes conditions que l'allocation servie aux communes conformément aux dispositions prises en application de l'article 138 de la loi n° 56-780 du 4 août 1956 pour les pertes de ressources de même nature.

article 36 : en vigueur

Sur le montant des taxes d'enlèvement des ordures ménagères et de balayage établies au profit de la communauté urbaine et visées aux articles 29 et 34 de la présente loi, l'Etat prélève des frais d'assiette, de non-valeurs et de perception, dans les conditions prescrites par l'article 1645 du code général des impôts et par les articles 112 et 120 de l'ordonnance n° 45-2522 du 19 octobre 1945.

article 37 : en vigueur

Les recettes perçues pour le compte de la communauté urbaine et comprises dans les rôles des contributions directes sont attribuées dans les conditions fixées pour les communes par les articles 241 à 244 du code de l'administration communale.

article 38 : en vigueur

Outre les attributions faites au titre de l'article 41 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires, la communauté urbaine perçoit une part de l'attribution de garantie versée, en application de l'article 40 de la même loi, aux communes qui la composent.

La communauté urbaine peut rétrocéder à ces communes une partie des sommes ainsi prélevées.

Le conseil de communauté fixe le taux du prélèvement et de la rétrocession partielle de son produit aux communes de la communauté dans les limites et selon des conditions qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

La répartition entre la communauté et les communes de l'attribution de garantie tiendra compte notamment des dépenses laissées à la charge des communes et de la part occupée par la taxe locale dans leurs budgets avant la date d'entrée en vigueur de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966.

article 43 : en vigueur

Aucune communauté urbaine ne pourra être créée entre communes faisant partie de départements différents.

Les dispositions de la présente loi ne seront applicables à l'agglomération lyonnaise qu'après modification des limites territoriales des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône.

Les dispositions de la présente loi ne seront applicables à l'agglomération lyonnaise qu'après modification des limites territoriales des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône.

article 44 : en vigueur

Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables aux départements d'outre-mer.

Résultats de la commission d'enquête sur le futur siège de la communauté urbaine et la délimitation du périmètre communautaire, mars 1967¹

[...]

53 communes sur 89 se sont prononcées en faveur de Lille. 18 communes ont exprimé l'avis que le siège de la CU soit fixé à Marcq en Baroeul. (Parmi celles-ci, on note de nombreuses communes de la vallée de la Lys et de l'ancien district de Tourcoing).

Le conseil général s'est prononcé pour inclure à terme dans le périmètre les communes à proximité d'Armentières et au sud (dont Phalempin). Toutefois, dans un premier temps, le conseil général propose de limiter le périmètre de la CU.

Parmi les 89 communes concernées, 23 ne présentent aucune observation.

18 communes adoptent le périmètre proposé sous la seule réserve « que le schéma directeur soit modifié dans un sens égalitaire, par insertion des projets élaborés par le district urbain de Tourcoing et le syndicat intercommunal Nord ouest de Lille, projets qui ont fait l'objet de mémoires déposés dans leur temps et demeurés jusqu'ici sans effet ».

8 communes proposent de réduire le périmètre aux zones concernées par le schéma de structure. Elles souhaitent dès lors que le périmètre à retenir tienne davantage compte de ces perspectives de développement urbain, ce qui permettrait une composition plus aisée du conseil de communauté dans le sens d'une plus grande représentativité directe des communes associées. (proposition faite par des communes de banlieues urbaines socialistes.

5 communes, tout en apportant leur adhésion à la CU, demandent que soit envisagée l'incorporation progressive des communes rurales situées dans la partie nord ouest du périmètre proposé.

4 communes (dont Lille et Roubaix) ont sollicité le retrait momentané des communes rurales qui ne sont pas intéressées avant de longues années par les grands équipements prévus.

16 communes demandent à être exclues de la CU. Elles sont toutes de petites communes rurales. Elles justifient cela par le fait qu'elles ne sont nullement concernées par les équipements à réaliser qui intéressent davantage les centres urbains.

Sur les 36 réponses reçues, 15 expriment un accord sans réserve pour le périmètre proposé.

7 organismes à vocation économique ou professionnelle estiment que le découpage de la région sud ouest laisse, à tort, en dehors du périmètre, des communes comprises dans la grande zone industrielle envisagée par le schéma d'aménagement dans le secteur de La Bassée.

6 organismes déplorent que le périmètre proposé écarte les zones vertes et de détente existantes ainsi que les sites les plus favorables à l'aménagement d'autres structures vertes.

La commission se déclare favorable à l'inclusion de certaines communes (qui ne seront finalement pas ajoutées) mais estime devoir en écarter d'autres (notamment celles du sud ou du Pévèle).

¹ Archives départementales du Nord : 1008W106.

Quand les élus communautaires décidèrent de voter un budget déséquilibré pour attirer l'attention sur les difficultés financières des CU

(Morceaux choisis du compte-rendu de la séance du conseil du 14/02/69)

[Le président A. Laurent commence par une communication dans laquelle il attire l'attention du ministre sur la situation financière difficile des CU et sur son souhait de rencontrer le ministre à ce sujet].

[V. Provo, maire SFIO de Roubaix et vice-président chargé des finances présente ensuite le budget] : « Une première remarque s'impose. La Cu prend en charge la presque totalité des travaux et des équipements : cela est dû au rôle essentiel qui lui est dévolu et nous devons, afin de ne pas décevoir ni irriter nos populations entreprendre une politique d'engagement de réalisations, qui, sans la CU, n'aurait pu être envisagées. [...] Dès lors ne convient-il pas d'affirmer que la CU représente autre chose que le catalogue des transferts (quelle que soit leur importance respective) et que son rôle primordial est de modifier, de transformer, de métamorphoser nos conditions de vie. Si vous en êtes convaincus, il faut en examiner le prix et en supprimer les charges. Si au contraire, vous pensez que la CU ne doit avoir d'autres ambitions que l'addition des programmes municipaux, alors oui, il sera possible de réduire l'impasse. Mais que de désillusions, que de colères aussi ! Car aujourd'hui, ceux qui condamnent vos impositions, jugeront sévèrement votre inaction.

Nous sommes convaincus qu'une réforme des finances communales s'impose. [...] Nous sommes loin des promesses fabuleuses faites aux CU.

[Présentation des principaux postes de dépense et de recette. 9 milliards d'anciens francs restent à couvrir].

[...] L'Etat peut se permettre lui une impasse, car il n'est pas tenu de présenter un budget en équilibre. Il peut créer de la monnaie inflationniste, procéder à des manipulations monétaires. Les collectivités doivent elles équilibrer leur budget, et se contenter de taxes qui frappent les ménages et les patentés. Il était aisé de prévoir que les CU coûteraient cher aux contribuables, sans pour autant alléger les charges des autres collectivités locales. Certes, sans la CU, rien de grand n'aurait pu être entrepris. Mais si l'on avait dit aux instigateurs de la loi qu'aucune aide spéciale ne serait accordée aux CU et que, très rapidement, celles-ci en seraient réduites aux seules impositions traditionnelles, combien se serait-il trouvé de parlementaires pour la voter ? *C'est pourquoi aujourd'hui nous pensons qu'il faut appeler l'attention de nos ministres de tutelle, d'une façon toute particulière, ou nous serons frappés de stérilité et la raison de notre existence disparaîtra, ou alors il faudra qu'on nous aide efficacement.* Nous ne pouvons accepter d'être considérés comme des fossoyeurs. Nous demandons 20 000 centimes au lieu de 25 353. Il en manque 5353 soit 1 900 000 000 de francs pour assurer le bon fonctionnement de nos services. Cette somme nous l'attendons de l'Etat et nous la méritons. D'abord parce qu'on nous avait promis un beau cadeau lors de notre installation, ensuite parce que, résolument nous nous sommes engagés dans la réalisation d'un programme, qui doit concourir à la prospérité régionale.

[G. Haesebroeck, maire SFIO d'Armentières intervient pour dire combien la situation est difficile pour les communes] : [...] « Comment ne pas signaler que jamais nous n'avons été autant l'objet, tant en conseil général que dans nos communes et déjà à la CU, de lettres émanant d'industriels, de commerçants et même d'habitants se plaignant de la très sérieuse augmentation des patentes et des contributions mobilières. Voter 20 000 centimes représente déjà une augmentation des centimes de 75% par rapport à 68.

[...] Je pourrais ainsi longtemps continuer à énumérer la liste de tout ce qui nous attend, à laquelle liste il faudra ajouter tout ce qui nous sera imposé par l'autorité de tutelle et tout ce qui sera souhaité par l'ensemble des maires de notre communauté. *A ce sujet, je pense, M. le président, mes chers collègues, qu'il serait nécessaire pour freiner quelque peu l'appétit de certains qui se découvrent des talents de réalisateurs depuis l'existence de la CU, le plus rapidement possible, des critères qui nous permettraient d'avoir une répartition bien meilleure que celle que nous avons jusqu'à présent.*

[...] Enfin, en examinant le budget primitif on s'aperçoit que la moyenne des subventions de l'Etat dans l'ensemble des domaines de compétences de la communauté n'est que de 13% alors qu'auparavant la moyenne générale était environ de 30 à 35%. [...] Si déjà, par sa politique d'austérité, l'Etat diminue ses aides et ses crédits aux collectivités locales, que devons nous attendre alors de la réforme régionale qui n'offre pas plus de garanties à quelques semaines du référendum que n'apportait il y a 3 ans la CU avant que ne soit votée la loi. [...] A ce sujet, il apparaît nécessaire de faire savoir à ceux qui nous critiquent très souvent que l'imposition permanente des collectivités locales n'est pas du à notre fait mais qu'elle est due au gouvernement.

On nous promet depuis plusieurs années la réforme des finances locales. C'est ce que disait André Bord le 7/10/1966 lors de la discussion devant le parlement de la loi sur les CU en proclamant : « Dans ce qu'il a été convenu d'appeler les métropoles d'équilibre, un effort considérable d'équipement va être réalisé tout au long du V^e plan et des plans suivants. Ces métropoles vont bénéficier d'un apport financier particulièrement important de l'Etat. »

M. Cassette [conseiller municipal non inscrit de Tourcoing] : Depuis l'installation de la CU, j'ai à plusieurs reprises attiré l'attention de mes collègues sur l'erreur commise par la majorité qui la dirige dans l'application de

la loi de 1966. Il fallait innover en recourant au maximum aux possibilités qu'elle offrait par l'art. 13 de laisser aux communes des compétences qui étaient de leur niveau pour porter tous nos efforts sur des réalisations communautaires, c'est à dire servant effectivement à l'ensemble des habitants de la métropole. On aurait ainsi échappé à cette désolante affaire de l'hôtel dit provisoire de la CU et à cet afflux incroyable de fonctionnaires que nous annonce l'organigramme de 3500 agents. Une CU à la taille de notre métropole, englobant des villes aux structures administratives telles que Lille, Roubaix, Tourcoing, Armentières devrait se contenter d'équipes légères chargées de l'analyse des problèmes réellement communautaires, proposant à la décision des responsables élus, des solutions et les réalisant sous le contrôle de ces élus, dans des cadres administratifs très souples. Au lieu de cela, vous avez constitué au dessus des communes un nouvel échelon administratif plus tatillon encore que celui de l'autorité communale. De là vous êtes arrivé à nous présenter un premier budget établi comme l'a écrit récemment *Le Monde*, « au pifomètre », en y incorporant les déficits de gestion énormes des syndicats d'assainissement. Ce second budget nous entraîne encore plus loin dans cette voie dangereuse. Vous vous enfoncez dans des méthodes administratives d'un temps révolu parce que vous manquez d'imagination de sortir des sentiers battus. *Cette méthode est d'autant plus néfaste que la plupart des conseillers de la Communauté qui ont reçu 78 rapports sont dans l'incapacité de les examiner avec attention et qu'il leur est, en tout cas, bien difficile, sinon indifférent, de savoir s'il faut ou non acheter 700 poubelles familiales et 55 poubelles collectives de plus à Roubaix, de passer ou non un contrat de location de 300F pour une machine à reproduire les copies, d'installer ou non un poste de transformation de 15KW au Lycée Valentine Labbé ou encore de modifier les alignements de telle rue...* Pouvez vous m'expliquer pour quelle raison sont maintenus deux appareils de gestion de l'assainissement : les services communautaires d'une part et l'appareil des deux syndicats d'autre part ? Il semble qu'il y ait là un double emploi préjudiciable aux finances communautaires.

[...] Suite à mes diverses interventions, le bureau a bien voulu nous faire grâce de ces inutiles délibérations sur la garantie communale en matière d'emprunt pour les sociétés HLM.

M. Leveugle : Je suis surpris par la faiblesse relative de la part consacrée à l'investissement par rapport à celle consacrée au fonctionnement. [...] Sur un total de 335 millions de NF de dépenses 185MF pour l'investissement et 150 pour le fonctionnement. Bien que les programmes de voirie atteignent par exemple une somme de 3,7 Milliards d'AF représente 20% de la section d'investissement et 11% seulement du budget total. Se demande si les dépenses de fonctionnement n'ont pas été surestimées. Pense que certaines économies auraient pu être reportées sur la voirie. Reste le problème des recettes. Je me demande si toutes les communes ont bien ressenti la nécessité de maintenir, voire de réduire leurs propres leurs propres centimes à concurrence des charges transférées à la CU ? Il serait tout de même paradoxal, voire inique, de voir des communes vivre plus largement que d'autres, aisance relative bien sûr, alors que la Cu se voit dans l'incapacité faute de ressources, de réaliser des équipements de base indispensables.

S'il y a certainement un problème de ressources à trouver ailleurs, il y a aussi un problème de conscience collective qui nous oblige à penser aux intérêts communautaires en même temps qu'à ceux de nos communes lorsque nous préparons ou nous votons nos budgets.

Compte tenu de ces réserves, je voterai le budget, considérant qu'il faut que la communauté fonctionne et qu'elle puisse bientôt prendre la voie qui est la sienne : celle de la réalisation des grands problèmes de notre métropole.

[M. Sdez commence son intervention en précisant qu'il a reçu une enveloppe contenant 78 exposés la veille du conseil et qu'il n'a pas eu le temps de les étudier] : « Nous sommes aussi persuadés que si tous les conseillers ont reçu cette enveloppe hier, ils n'ont pu étudier ces rapports. Nous nous sommes toujours persuadés que tous les conseillers ont le désir de remplir avec conscience leur fonction. Y a-t-il dans ces exposés des dépenses inscrites dans le budget que vous nous soumettez ?

A. Laurent : Non.

M. Dutoit : [maire communiste de Seclin. Il prend la parole pour une très longue intervention] : Nous sommes très loin des promesses fabuleuses faites lors de la création de cette CU, système qui fait bon marché du SUD et proportionnel. Les maires se plaignent de l'obligation dans laquelle ils se trouvent de devoir voter des impôts supplémentaires. Insiste sur la responsabilité de ceux qui dans l'assemblée communautaire continuent à soutenir la politique gaulliste.

[...] Le budget que nous allons voter porte une somme extrêmement importante consacrée à la construction des autoroutes, des routes nationales...Je pense ne pas me tromper en disant qu'aucune loi n'oblige les collectivités locales à financer la construction de la voirie nationale. C'est à l'Etat de payer.

[Se montre ensuite favorable à la protestation auprès du ministre]. Mais c'est aussi tromper les contribuables et les électeurs que de laisser les hommes qui ont soutenu la politique gaulliste se refaire une virginité électorale. Certes les représentants sont au gouvernement mais ils sont aussi représentés aussi au bureau. Tout à l'heure M. Cassette parlait de la majorité qui dirige notre assemblée, mais, s'il vous plait, à part les communistes, toutes les tendances sont représentées à la direction de notre assemblée. Ce n'est pas aux représentants du pouvoir à organiser l'action des élus locaux. C'est favoriser ceux qui votent le système anti-démo de la CU à Paris qui se préparent à faire campagne pour la conquête des municipalités et de la direction de notre communauté. Je considère que si protestation il doit y avoir, elle doit être organisée avec tous les élus de gauche, ceux qui depuis

1958, ont combattu cette politique qui condamne maintenant nos communes à la catastrophe et non avec ceux qui ont leur part de responsabilité dans la situation actuelle.

M Huet : [...] La CU ne doit pas être seulement l'addition des 89 communes. Cette CU doit faire plus que l'ensemble des communes. La CU c'est un petit peu la concrétisation, la matérialisation de ce qu'on appelle la métropole. Il faut que nous fassions plus de satisfaire les besoins antérieurs. Il faut que nous réalisons les grandes infrastructures. Or il faut constater que nous sommes loin des grandes réalisations. Le président Laurent au cours d'une réunion de commission, a dit que les travaux que nous faisons étaient bien souvent de l'épicerie, je suis d'accord sur l'ensemble de la pensée, je ne suis pas d'accord sur le terme. Je crois que ce mot est insuffisant. Ce que nous avons fait jusqu'à maintenant, permettez moi l'expression, car j'aime bien les expressions vertes et fortes, *c'est plutôt du mégotage*. Jusqu'ici nous n'avons pas fait suffisamment. [Evoque la participation des gens du nord à l'effort national et un nécessaire retour].

Je voterai le budget déséquilibré.

V. Provo (à vérifier): « Certains de nos collègues seront peut être tentés de voir dans cette façon de faire une manoeuvre politique, il leur appartient de prouver que non. Nous sommes ici dans une CU qui comprend à peu près tout l'éventail politique du pays. Si nous votons unanimement et sans exceptions ce budget en déséquilibre, nous ferions une proclamation d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur cette nécessité. « Voyez-vous, quand vous êtes dans un village et que la nuit on vous réveille en criant au feu, vous ne vous inquiétez pas de savoir si c'est la maison du curé, de l'instituteur ou du maire qui brûle, vous ne vous inquiétez pas de savoir si c'est la maison du châtelain ou du plus simple ouvrier agricole qui brûle, vous ne vous inquiétez pas de savoir si c'est la maison de vos amis ou de quelqu'un avec qui vous êtes en désaccord qui brûle, vous y allez ».

[M. Florin critique également le fait que les 78 rapports soient seulement parvenus la veille du conseil]. Il est fâcheux que les infos nous parviennent aussi tard.

A. Laurent : Il faut envisager une autre méthode que celle que nous employons maintenant pour la tenue de nos réunions de conseil. A Notebart a dit un jour qu'il serait peut être nécessaire d'organiser nos travaux en session. Cela permettrait d'avoir plus de temps pour préparer et envoyer les rapports.

[Demande ensuite la possibilité d'organiser les travaux d'une autre manière].

Florin : [...] Je voudrais dire que toutes ces méthodes de travail nous empêchent de disséquer et d'étudier le budget comme nous voudrions. Il est certain que les conseillers qui sont dans les commissions connaissent ce qui se passe dans les commissions et les autres non. Ensuite, nous pouvons dire que sur un certain nombre d'options, nous n'avons fait que continuer le budget de 1968. Je pense qu'en 1968 nous avons démarré cette assemblée dans des conditions d'improvisation qui n'étaient pas de notre fait ; depuis ce temps là, je regrette de constater qu'il n'y a guère d'améliorations d'apportées dans la marche de cette assemblée. Il est évident que nous devons procéder par tâtonnements pour trouver la méthode la plus rapide mais actuellement nous en sommes encore à voter des choses présentées au dernier moment, des choses aussi importantes que le Diplodocus. Nous recevons des infos fragmentaires car seuls ceux qui font partie des commissions les reçoivent.

[A. Notebart prend ensuite la parole. Très longue intervention comme les précédentes] : « Je vous ai dit et répété à l'époque, au nom du groupe socialiste et en tant que parlementaire ayant voté contre la loi instituant les communautés urbaines, continuant à la condamner, constatant aec beaucoup de plaisir qu'aujourd'hui je ne suis plus minoritaire, même dans cette assemblée, je vous ai dit qu'on a laissé plané le doute, l'équivoque et le mensonge dans l'opinion publique de cette région. On a fait croire que l'on ferait une métropole avec la communauté, qu'on satisferait les besoins de cette région. Il ne nous a pas été dit que pour ce faire il faudrait que nous utilisions l'intégralité de nos ressources propres. [...] J'ai demandé que soit établi un état reprenant tout ce que l'on veut faire payer à notre communauté ; vous vous apercevrez alors qu'il faut à cette communauté des ressources nouvelles et bien particulières. [...] Vous savez que l'on essaie d'accréditer dans l'opinion publique que les communautés sont responsables car la communauté leur a prise en charge une part de leurs attributions et qu'elles devraient en conséquence diminuer leurs centimes proportionnellement. M. Cassette, vous maniez facilement la démagogie électorale en évitant de prendre certaines responsabilités. Je n'accepte pas que vous nous accusiez de manquer d'imagination et de d'avancer dans la routine. [A. Notebart rappelle ensuite que le nombre d'employés communautaires est loin d'être aussi élevé que ce dernier l'a laissé entendre].

[...] Je veux dire également à M. Cassette et à son collègue Florin que tous deux à la municipalité de Tourcoing qui nous accusent de manquer de méthode, de discipline, que leurs attaques sont pour le moins curieuses. M. Provo se chargera de leur répondre mais je tiens à leur dire très clairement que ce n'est pas à Tourcoing qu'il faut rechercher un esprit de collaboration fraternelle et d'amitié. [...] Vous savez bien qu'à partir du moment où se crée un esprit communautaire, les mêmes avantages et les mêmes services doivent être répartis entre tous. [...] quelle que soit votre appartenance politique, vous ne pouvez méconnaître qu'on est arrivé à l'extrême limite d'un système fiscal périmé.

V. Provo : L'art. 13 ne peut régler aucun problème. Son application entraînerait une dilution des responsabilités et une accumulation pure et simple des dépenses des communes, c'est à dire exactement le contraire de ce qui est attendu des CU. [...] L'existence des deux syndicats d'assainissement est conforme à la loi et leur disparition est prévue après achèvement de leur mission. Les reprocher constitue un mauvais procès intenté à la CU qui est née pauvre, sans locaux, difficilement, avec un personnel placé dans des conditions extrêmement pénibles et qui s'est pourtant évertuée à donner au monde extérieur le témoignage réelle de la bonne volonté qui l'animait.

La commission de M. Peltier (voirie) est bien souvent au regret de ne pouvoir répondre aux nombreuses demandes des maires. Nous avons été reçu récemment avec une délégation du conseil général par le premier ministre. Il a marqué son étonnement devant le nombre de communes englobées dans la CU. Les problèmes se posent autrement qu'à Bordeaux [...].

[A. Laurent reprend la parole et répond entre autres aux propos de M. Cassette] : Je suis frappé que personne ne dénonce l'erreur gigantesque qui a consisté à prendre un décret en octobre 1967 pour décider que la CU fonctionnerait le 1/01/68, sans personnel et sans siège (applaudissements).

[Explique ensuite ce qu'il voulait dire en comparant la politique de la CU à une politique d'épiciers. La gestion est « étriquée » en raison de l'incapacité d'augmenter les centimes].

Je reviens à mon propos : il faut savoir que la CU n'est pas la simple addition des besoins communaux, mais de par la loi, celle-ci a une toute autre mission. Il lui faut procéder à la création d'un certain nombre d'équipements collectifs devenus indispensables et promouvoir une politique d'expansion rejoignant les objectifs de régénération de la métropole. [...] les moyens dont nous disposons nous permettent à peine de faire face aux requêtes des communes et nous ne rempliront pas notre mission si nous ne réalisons pas les grands équipements. [...] Nous devrions nous attacher à faire comprendre à l'opinion que nous retrouvons à chaque pas le même dilemme : renoncer à nos objectifs ou surcharger d'une manière insupportable et dangereuse nos contribuables.

[Lors du vote, 6 conseillers votent contre et deux abstentions dont M. Lecocq qui demande s'il peut expliquer son vote].

A. Laurent : *Pas du tout, nous n'avons pas à expliquer notre vote. Je vous ai déjà dit ce matin qu'il y avait une ambiguïté qui commençait à être assez difficile à comprendre entre le membre du bureau de la communauté que vous êtes et qui participe à tous les travaux de l'élaboration du budget, dépenses et recettes et qui au moment du vote oublie qu'il est membre du bureau, redevient maire de Tourcoing et vote contre. Je vous laisse la responsabilité d'une attitude qui n'est quand même pas très convenable pour les collègues membre du bureau.*

[Lecocq précise qu'il s'abstient et ne vote pas contre].

Laurent : Pourquoi ne vous joignez vous pas à nous ? Faites le geste d'unanimité ; il est important, c'est dans l'intérêt de la collectivité.

Délibération sur la prise de compétence en matière d'habitat

12) Qui interpellez-vous en priorité pour faire avancer un dossier en CU ?
(Classez de 1 à 3, 1 pour l'interpellation prioritaire)

- Les services concernés
- Le DGS
- Le VP thématique
- Le cabinet du Président
- Le Président directement
- Le président de groupe
- Autre :

13) Parmi ces propriétés, quelles sont les trois plus importantes à posséder pour un élu s'il veut être influent en CU ?
(Classez de 1 à 3, 1 pour la plus importante)

- Etre maire
- Détenir plusieurs mandats
- Etre compétent techniquement
- Avoir des relations politiques
- Etre l' élu d' une grande ville
- Bien connaître les fonctionnaires
- Etre membre du parti majoritaire
- Autre :

14) Pouvez vous décrire en quelques mots ce qui caractérise la gestion politique de la communauté urbaine ?

.....
.....
.....

15) Quels sont les « lieux » de décision qui comptent le plus en CU ?
(Classez en numérotant de 1 à 8, 1 pour le plus important)

- Le bureau
- Le conseil
- Les réunions de groupe politique
- Le président
- Les commissions
- La réunion des Présidents de groupe
- Les réunions entre fonctionnaires
- Les « couloirs »
- Autres.....

16) Le consensus politique communautaire est-il une bonne chose ?

Oui

Non

Pourquoi ?

.....

17) Comment expliquez-vous ce consensus ?

.....
.....
.....

Comporte-t-il des effets pervers ? Oui Non Si oui, Lesquels ?

.....

18) Comment qualifieriez vous en deux ou trois adjectifs l'ambiance entre élus à la CU ?

.....
.....
.....

19) En quoi cette ambiance est-elle différente de celle des autres institutions dans lesquelles vous êtes – ou avez été élu(e) ?

.....
.....
.....

- 20) Dans votre commune, êtes-vous sollicité concernant votre mandat communautaire ?
- Jamais
 - Rarement
 - Parfois
 - Souvent

Si vous êtes sollicité, pouvez vous préciser d'où viennent les sollicitations les plus fréquentes (associations, entreprises, habitants,...) ?

.....

.....

.....

- 21) Avez vous l'impression que votre commune reçoit suffisamment de la CU ? Oui Pourrait être mieux Non

- 22) Si vous deviez qualifier l'organisation communautaire, vous diriez qu'elle est :
- Compétente Oui Non
 - Complexe Oui Non
 - Cloisonnée Oui Non
 - Technocratique Oui Non
 - Transparente Oui Non
 - Autre :

- 23) Combien de fois par mois, en moyenne, êtes vous en relation avec les services communautaires ? 0 2 à 5 5 à 10 + de 10

Avec quels services êtes vous le plus souvent en contact et sur quels sujets ?

.....

.....

- 24) Concernant l'influence des communes sur les décisions communautaires, vous diriez :
- Qu'elle est trop importante
 - Qu'elle est suffisante
 - Qu'elle n'est pas assez importante

- 25) Quelles sont les actions communautaires qui devraient être prioritaires selon vous ?
- (Classez par ordre de priorité de 1 à 5)
- Assainissement
 - Résidus urbains
 - Culture
 - Développement éco.
 - Grands événements
 - Transfrontalier
 - Urbanisme
 - Autres :
 - Habitat
 - Transport
 - Voirie

Parmi toutes ces compétences communautaires, quelles sont les plus « politiques » ?

.....

.....

- 26) La communauté urbaine pourrait-elle être gérée comme une commune, selon une logique majoritaire ?
- Oui Non

Pourquoi ?

.....

.....

- 27) Quelles évolutions aimeriez-vous que la CU connaisse ces prochaines années ?
-
-
-

Enquête par questionnaire

Questionnaires auto-administrés, envoyés par courrier aux 170 conseillers communautaires de LMCU en juillet puis septembre 2003.

Représentativité de l'échantillon :

Taux de sondage

69 élus sur 170 ayant retourné le questionnaire, le taux de sondage de l'échantillon s'élève à 41%.

Qualité des données recueillies

	Ensemble des conseillers Communautaires siégeant au conseil		Echantillon	
	Effectif	% du conseil	Effectif	% de l'échantillon
<i>Fonction communautaire</i>				
Conseillers Communautaires	118	69%	44	64%
Vice-présidents	52	31%	25	36%
<i>Fonction municipale</i>				
Conseillers municipaux	83	48%	38	55%
Maires	87	52%	31	45%
<i>Taille de la commune représentée</i>				
Elus des villes de moins de 2500 hab.	28	16%	10	14%
Elus des villes de 2500 à 50000 hab.	81	48%	35	51%
Elus des villes de + de 50000 hab.	61	36%	24	35%
<i>Groupe Politique</i>				
PS	61	36%	27	39%
PC	9	5%	3	4%
Verts	10	6%	4	6%
APM	6	4%	2	3%
GADEC	48	28%	16	24%
Energie Commune	12	7%	5	7%
UPM	21	12%	11	16%
FN	3	2%	1	1%

Exploitation des résultats du questionnaire

Le consensus

Tris à plat de quelques variables

	Oui	Non	Total (des répondants)
<i>Le consensus est-il une bonne chose ?</i> (5 non-réponses)	43 (76%)	21 (33%)	64 (100%)
<i>Le consensus comporte-il des effets pervers ?</i> (16 non-réponses)	43 (81%)	10 (19%)	53 (100%)
<i>S'opposer permet-il de faire avancer les choses en CU ?</i> (5 non réponses)	35 (55%)	29 (45%)	64 (100%)

- Les valeurs entre parenthèses représentent les pourcentages en ligne et sont calculées sur l'ensemble des répondants à chaque question.

Consensus et opposition

		<i>S'opposer permet-il de faire avancer les choses en CU?</i>		
		Oui	Non	Total
<i>Êtes vous favorable au consensus ?</i>	Oui	21 (51%)	20 (49%)	41 (100%)
	Non	10 (53%)	9 (47%)	19 (100%)
	Ensemble	31 (52%)	29 (48%)	60 (100%)

- Non-réponses : 9 (individus n'ayant pas répondu à l'une ET/OU l'autre des deux questions).

- Les valeurs entre parenthèses sont les pourcentages en ligne.

- Exemple de lecture : Parmi les 41 enquêtés estimant que le consensus est une bonne chose, 51% (soit 21 individus) affirment que s'opposer permet de faire avancer les choses en communauté urbaine.

Consensus et effets pervers

		<i>Le consensus comporte-il des effets pervers?</i>		
		Oui	Non	Total
<i>Êtes vous favorable au consensus ?</i>	Oui	22 (69%)	10 (31%)	32 (100%)
	Non	18 (100%)	0 (0%)	18 (100%)
	Ensemble	40 (80%)	10 (20%)	50 (100%)

- Non-réponses : 19 (individus n'ayant pas répondu à l'une ET/OU l'autre des deux questions).

- Lecture : même principe que le tableau précédent.

⇒ Les élus estiment très majoritairement que le consensus comporte des effets pervers. C'est le cas de 2/3 des élus se déclarant favorables au consensus et de l'intégralité des élus qui y sont défavorables.

Propriétés des élus et consensus

Influence du nombre de mandats sur l'opinion au sujet du consensus

		<i>Le consensus est-il une bonne chose ?</i>		
		Oui	Non	Total
<i>Nombre de mandats communautaires (y compris celui en cours)</i>	1 mandat	16 (53%)	14 (47%)	30 (100%)
	2 ou 3 mandats	18 (72 %)	7 (28%)	25 (100%)
	4 mandats ou plus	9 (100%)	0 (0%)	9 (100%)

Non-réponses : 5

- ⇒ Forte corrélation entre le nombre de mandats des élus et l'opinion au sujet du consensus : l'avis des élus au sujet du consensus est d'autant plus favorable que le nombre de mandats à la CUDL est élevé.

Fonction et opinion sur le consensus

Deux manières de présenter les résultats :

- On peut dans un premier temps s'intéresser séparément à la fonction municipale et à la fonction communautaire

Fonction municipale et consensus

		<i>Le consensus est-il une bonne chose ?</i>		
		Oui	Non	Total
<i>Fonction municipale</i>	Conseiller Municipal	20 (57%)	15 (43%)	35 (100%)
	Maire	23 (79%)	6 (21%)	29 (100%)

N-R=5

Fonction communautaire et consensus

		<i>Le consensus est-il une bonne chose ?</i>		
		Oui	Non	Total
<i>Fonction communautaire</i>	Conseiller communautaire	26 (65%)	14 (35%)	40 (100%)
	Vice-président	17 (71%)	7 (29%)	24 (100%)

N-R=5

- ⇒ Ces premiers tableaux semblent indiquer que l'opinion au sujet du consensus varie davantage selon la fonction municipale occupée que selon la fonction communautaire (compte tenu de la taille de l'échantillon, les différences observées entre les deux types de fonction communautaire sont trop faibles pour que l'on puisse en conclure un effet de cette variable).
Le tableau croisant fonction municipale et opinion sur le consensus montre que les maires estiment que le consensus est une bonne chose dans une proportion plus importante que les conseillers municipaux.

Parmi les élus de l'échantillon, 6 font partie de l'opposition au sein de leur commune. Il s'agit d'individus à la fois conseillers municipaux et conseillers communautaires. 4 d'entre eux estiment que le consensus n'est pas une bonne chose, 1 estime que le consensus est une bonne chose (Verspieren), 1 autre n'a pas répondu à la question.

Si l'on neutralise l'effet de ces opposants municipaux (en les écartant de l'échantillon), on obtient les résultats suivants :

Fonction municipale et consensus (en excluant les 'opposants municipaux')

		Le consensus est-il une bonne chose ?		
		Oui	Non	Total
Fonction municipale	Conseiller Municipal	19 (63%)	11 (37%)	30(100%)
	Maire	23 (79%)	6 (21%)	29 (100%)

Fonction communautaire et consensus (en excluant les 'opposants municipaux')

		Le consensus est-il une bonne chose ?		
		Oui	Non	Total
Fonction communautaire	Conseiller communautaire	25 (71 %)	10 (29 %)	35 (100%)
	Vice-président	17 (71%)	7 (29%)	24 (100%)

⇒ les différences entre conseillers municipaux et maires se réduisent mais persistent.

⇒ L'effet de la fonction communautaire sur l'opinion est nul.

Influence de la taille de la commune

Même s'il faut rester très prudent compte tenu de la petite taille des effectifs, on observe que si les conseillers municipaux des villes petites et moyennes (soit 18 représentants des villes jusqu'à 50 000 Hab.) affichent une opinion comparable à l'ensemble de l'échantillon (12 sont favorables au consensus, 5 y sont défavorables), les conseillers municipaux des communes de plus de 50000 hab. estiment majoritairement que le consensus n'est pas une bonne chose (8 d'entre eux déclarent que le consensus est une bonne chose, contre dix qui estiment que c'est une mauvaise chose.

Remarque : si l'on neutralise le poids des opposants municipaux, la différence observée persiste, mais dans des proportions moindres :

- Pour les villes de plus de 50000 hab. : Le consensus est une bonne chose pour 7 conseillers municipaux, une mauvaise chose pour 6 conseillers municipaux.

Au premier abord, la taille de la commune semble jouer de la même manière sur la fonction « conseillers communautaires » : les conseillers des grandes villes déclarent une opinion moins favorable au consensus que les autres (cette similitude peut s'expliquer en partie par le fait que 25 individus possèdent simultanément les caractéristiques « conseiller municipal » et « conseiller communautaire » ; leur poids est donc important dans les deux sous échantillons « conseillers municipaux » et « conseillers communautaires »).

- Pour les villes jusqu'à 50000h., 20 conseillers estiment que le consensus est une bonne chose, pour 7 qui estiment qu'il n'est pas une bonne chose (conforme à la tendance générale).

- Pour les villes de + de 50000h., on compte 6 conseillers estimant que le consensus est une bonne chose, pour 7 qui estiment que c'est une mauvaise chose.

Signalons cependant que parmi ces 7 conseillers communautaires défavorables au consensus, on compte 4 conseillers communautaires faisant partie de l'opposition au sein de leur commune (1 parmi ceux qui estiment que le consensus est une bonne chose).

Pour les maires comme pour les vices présidents, les effectifs des représentants de communes de plus de 50000 habitants sont encore plus restreints et n'autorisent pas un découpage en fonction de la taille de la commune.

A titre indicatif, notons que les 3 maires des villes de plus de 50000 hab. sont tous favorables au consensus (pour les villes de taille inférieure : 20 maires sont favorables au consensus, 6 sont défavorables, ce qui est conforme à la tendance générale).

Notons également que la proportion de vice-présidents favorables au consensus est légèrement inférieure chez les vice-présidents des grandes villes même si elle reste la position majoritaire (4 V-P défavorables contre 12 favorables jusqu'à 50000 hab ; 3 défavorables contre 5 favorables pour les V-P de villes de plus de 50000 hab.).

Une autre manière de présenter les données sur la fonction et le consensus est de croiser la fonction municipale et la fonction communautaire (en utilisant le codage du questionnaire). Cependant, procéder ainsi interdit tout croisement supplémentaire avec une autre variable (comme la taille des communes), les effectifs étant encore plus restreints que précédemment. Je te mets quand même le tableau :

		<i>Le consensus est-il une bonne chose ?</i>		
		Oui	Non	Total
Fonction	Conseiller munic. et conseiller com.	18 (60%)	12 (40%)	30 (100%)
	Maire et conseiller com.	8 (80%)	2 (20%)	10 (100%)
	Conseiller munic. et vice-prés.	2 (40%)	3 (60%)	5 (100%)
	Maire et vice-prés.	15 (79%)	4 (21%)	19 (100%)

Consensus et groupe politique

		<i>Le consensus est-il une bonne chose ?</i>		
		Oui	Non	Total
Groupe politique	PS, verts, PC, APM	26 (76%)	8 (24%)	34 (100%)
	UPM et EC	9 (60%)	6 (40%)	15 (100%)
	GADEC	8 (57%)	6 (43%)	14 (100%)

- l'échantillon compte également un conseiller FN qui n'apparaît pas dans ce tableau et qui a répondu « non » à la question « le consensus est-il une bonne chose ? ».

- Les élus « de gauche » estiment que le consensus est une bonne chose pour plus des ¾ d'entre eux.
- Malgré une présidence socialiste, les élus de droite estiment eux aussi majoritairement que le consensus est une bonne chose.
- La proportion d'élus estimant que le consensus est une bonne chose est cependant moindre dans les partis de droite que dans les partis de gauche.
- Le nombre relativement important de conseillers qui répondent négativement à la question s'explique probablement en grande partie par la marginalisation politique relative de ce groupe au moment de la passation du questionnaire.

L'importance réputationnelle des lieux de décision en CU.
Exploitation des résultats du questionnaire

Tri à plat des lieux de décisions classés en première position par les conseillers communautaires et vice-présidents :

		<i>Classé en première position</i>	
		Nombre de citations	%
<i>Lieux de décision</i>	Bureau	26	43
	Conseil	1	2
	Commissions	4	7
	Couloirs	2	3
	Réunions de groupe politique	1	2
	Président	18	30
	Réunion des présidents de groupe	7	12
	Réunions entre fonctionnaires	1	2
TOTAL		60	100

- Exemple de lecture : parmi les élus interrogés, 29 considèrent le bureau comme le lieu de décision le plus important en communauté. Ils représentent 43% des élus ayant répondu à cette question.
- Non-réponses : 9 élus n'ont pas répondu à cette question

On peut aussi voir, pour chaque lieu, combien d'élus l'ont placé parmi les deux plus importants (NB, le tableau ne se lit pas de la même manière que le précédent) :

Lieu	Effectifs des élus citant le lieu en première OU en deuxième position	% de l'ensemble des répondants à la question
Bureau	41	68
Conseil	2	3
Commissions	11	18
Réunions entre fonctionnaires	3	5
Président	31	52
Couloirs	3	5

Réunion des présidents de groupe	20	33
Réunions de groupe politique	6	10

- Exemple de lecture : Parmi les répondants à la question sur le classement des lieux, 68% ont cité le bureau comme *l'un des deux lieux qui comptent le plus en CU*.
- N.B. : Contrairement au tableau précédent, les tableaux ne se lisent pas en colonne les effectifs et pourcentages en colonne ne s'additionnent pas. C'est simplement lié au fait que presque tous les individus se retrouvent dans 2 cases différentes : Un individu qui a répondu 1/ bureau, 2/ couloirs se retrouve dans l'effectif des deux modalités.

Retranscription intégrale de l'entretien avec *Pierre Mauroy*, président de la CUDL depuis 1989

Le 11/07/2003 dans son bureau en CU. Durée : 1h20.

[Je présente rapidement mon travail et le sens de ma demande d'entretien. Pierre Mauroy commence sans question préalable]

Pierre Mauroy : Alors d'abord cette CU vous la connaissez ? Elle a trente ans d'existence. Elle fait partie des 6 (*sic*) premières CU françaises qui ont été créées par Michel Debré (*sic*) dans le premier gouvernement de Gaulle, quand il est revenu aux affaires.

Dans votre parcours politique, on a l'impression que dans un premier temps vous étiez un petit peu en retrait par rapport à cette institution, et qu'à partir du milieu des années 1980, vous portez un autre regard sur la communauté urbaine. Est-ce que cette impression est juste ? Comment regardiez vous cette institution dans les années 1970 ?

Non, mais là l'explication est tout à fait simple. Moi, je dois dire que ma vie, c'est cinquante ans d'activités, c'est ma passion pour la politique. J'ai pratiquement occupé toutes les fonctions, sauf Président de la République. Je n'ai pas voulu être candidat... j'étais pressé par François Mitterrand lorsque Jospin s'est présenté, je suis allé la veille de Noël, chez lui pour cela...bref... Parallèlement à cela, j'ai aussi une passion pour ma ville, pour Lille. Donc j'ai été deux ans premier adjoint et 28 ans maire. Alors là c'était une véritable passion. C'est une passion parce qu'une des raisons pour lesquelles je suis socialiste, j'avais une espèce de rage de la situation de ceux avec lesquels j'étais dans mon village ouvrier, du sud du nord, des hauts fourneaux de Trith St Léger, et donc j'avais une revanche à prendre sur ce plan là. J'ai choisi le parti, de faire une carrière politique quoi... mais enfin ma carrière politique c'était d'être député-maire du Cateau-Cambrésis. Belle petite ville, je ne sais pas si vous connaissez ?

Oui, j'ai eu l'occasion d'aller voir le musée...

Eh bien c'est moi qui suis à l'origine de ce musée...Quand je me suis présenté pour être au Conseil Général j'avais fait deux propositions en plus de ce qu'on peut faire quand on est candidat au conseil général : le musée Matisse, (...) et le marché aux bestiaux. Parce que figurez vous qu'au Cateau, chaque année, il y avait la foire à Bestiaux. C'était inimaginable le monde qu'il y avait, de partout. Et ils étaient sur les trottoirs...bon, les gens ont porté intérêt au marché à Bestiaux, le musée Matisse...

Donc mon destin c'était député-maire du Cateau-Cambrésis. J'étais conseiller général, Vice président du conseil général, les ascensions vont vite. J'avais des responsabilités. J'étais assez volontariste, plein d'allant...(...) Bon, et ma foi, le maire du Cateau...parce que vous savez, j'use beaucoup de la persuasion. Dans la vie, c'est difficile de passer par la contrainte, sauf vraiment quand c'est indispensable...Le maire du Cateau s'efface, pour me laisser la place. Alors la voie était tracée. Augustin Laurent m'appelle sur Lille, je viens à Lille. Finalement, je vivais dans le sud du département, et Lille j'y étais venu comme étudiant, mais enfin je ne peux pas dire que je connaissais Lille. J'étais pion à Cambrai, je venais trois jours par semaine ici à la fac...voilà. Alors cette ville est une vraie passion. Cette ville, c'était inimaginable son état. L'habitat, les gens...la ville était mélancolique quoi. Capitale provinciale qui ne savait pas s'affirmer. D'ailleurs elle ne le cherchait pas. La région était à majorité ouvrière, c'était la ville qui était à tradition ouvrière, on aurait dit une ville village. Extraordinaire dans les relations entre les gens, solidarité, etc., gestion socialiste de 60 ans, alors de belles écoles, tout ça... mais on n'avait pas d'ambition de faire une belle ville, l'ambition de faire une ville touristique, etc.

Et dans ce paysage, vous arrivez à Lille, alors comment vous perceviez la CU ? Parce qu'Augustin Laurent avait divisé son héritage entre... [vous et Arthur Notebart].

...La CU est arrivée en 1976 (*sic* !!), cela faisait 6 ans que j'étais maire de la ville. Alors elle était dirigée par Arthur Notebart, qui était maire de Lomme. Lui, c'était un bon gestionnaire, mais un président un peu atypique. D'abord, on ne voulait pas de CU. On se disait : « mais comment, les villes, etc., on voulait nous imposer... ». Sur ce plan là, Debré avait une vision d'avenir qui était juste. Alors donc on a fait un foin du diable, on ne voulait pas. « C'est de la contrainte !... » et puis il y avait une opposition gauche droite. Et puis après, on s'est aperçu, très vite, que c'était la solution. Ça permettait de régler des problèmes. A ce moment là, les compétences

étaient des compétences...élémentaires je veux dire. C'était la voirie, c'était l'eau... Enfin, on est rentré dans le jeu. Et moi je suis devenu vice-président. Bon. Je ne me suis pas beaucoup intéressé à la CU. D'autant plus qu'en fait, j'ai eu des périodes à la fois de coopération amicale mais aussi quelquefois tout à fait difficiles avec Notebart. Notebart était le type même de l'excellent gestionnaire, mais un type pyramidal, c'était « à mon commandement ! ». Vous savez, c'était la gestion d'Ancien régime quoi, qui peut donner des résultats, parce qu'il avait un sens de la gestion et de l'efficacité, mais alors il bouleversait les gens, etc. Bon, bref... Moi ça ne m'allait pas du tout, j'ai peut-être une autre conception... Et alors il y avait une animosité complète à l'égard de Lille, voire même pour les trois plus importantes villes de la région, Lille, Roubaix, Tourcoing, de ceux qui jalouaient Lille. Et donc Lille, c'était le loup rouge, et lui, il cultivait ça. Parce que sa présidence, il l'assumait au niveau des représentants des 87 villes, disons avec les petits maires, les maires des villes moyennes, etc. Et de temps en temps, on ajustait des tirs sur la capitale....

Il se composait une sorte de « majorité personnelle » ?

Oui, tout à fait. Il a eu finalement une majorité personnelle. Alors, donc finalement j'y étais, je faisais le minimum...disons que je faisais ce qui était indispensable pour ma ville, parce que j'avais des choses à venir chercher à la CU ! Mais enfin... j'avais mes adjoints qui venaient surtout. Moi je venais quand il y avait... (*inaudible*). Et puis la vie politique m'a absorbé. Très vite, j'ai eu des responsabilités. L'année où je suis premier adjoint à la ville, je fais le congrès d'Epinais avec François Mitterrand. Je crée un nouveau parti, je suis le second. Je suis trois jours par semaine à Paris. Pendant trente ans ça a marché comme ça. Deux jours et demi trois jours à Paris et le reste du temps dans ma ville, samedi et dimanche compris. C'est une vie pratiquement sans loisirs. Gérer une ville, en contact avec les habitants, ce sont des activités vraiment de loisirs et de plaisir. Bref, ma vie a été faite comme ça. Voilà.

Donc (*à la communauté urbaine*), c'est Arthur Notebart, ça ne m'intéresse pas... Et puis en plus, cette gestion nécessite une présence, nécessite qu'on voit les dossiers, tout ça. Donc je trouvais que finalement c'était incompatible avec le déroulement de ma carrière politique. Donc, le début...J'étais un vice président respecté., j'étais d'autant plus respecté que je n'allais pas poser de problèmes aux uns et aux autres. Il fallait qu'avec AN je marque mes différences politiques, parce que lui, il n'était pas pour Mitterrand, anti-communiste forcené... Donc nous étions opposés sur ce plan là, mais enfin... ce n'était pas ici que j'allais faire des harangues etc. Je maintenais le strict minimum de ce qu'il fallait pour que ma ville n'en souffrât point, mais enfin bon... Tout ça c'est une autre affaire. J'en donne un petit aperçu dans mon livre. Mais communauté urbaine...

On voit, et vous le disiez, qu'il y avait des tensions entre Arthur Notebart et de nombreux élus depuis assez longtemps. Qu'est-ce qui explique que ça ait mis tant de temps à faire la charte des grands maires ? Parce que finalement elle intervient relativement tard ?

Parce que j'étais trop absorbé par ma vie politique. Vous savez, les gens sont un peu surpris. J'étais premier ministre, je suis resté maire de Lille. Par la gestion que j'avais d'une grande ville, Lille, la CU où j'étais VP et en plus j'étais député, dans une circonscription que j'avais regagnée (...). Il fallait que je m'implante, j'ai fait un travail de terrain. C'est comme cela qu'on peut expliquer ma longévité à Lille. Au début j'étais élu à 80% dans les quartiers populaires et 20% en centre ville. C'est un travail de terrain, un travail politique de comprendre que cette ville était socialiste et catholique. Par conséquent, il fallait ajuster mon action politique locale, municipale. (...) Je menais une vie politique dense. (...) et puis ma ville, ma ville ! Assurer la métamorphose de Lille, ça m'a demandé tellement de...

Alors vous allez dire : comment j'ai fait ce passage, de la ville à la communauté urbaine ? Eh bien finalement par nécessité. Pourquoi, parce que le fait d'avoir été premier ministre, je me mets dans la tête...et puis je ferme les puits de mine, les hauts-fourneaux, il y a eu la grande mutation industrielle, il a fallu par conséquent détruire avant de reconstruire immédiatement, ça je l'ai fait comme premier ministre. Et alors je voulais vraiment acter une grande réussite, qui soit susceptible d'abord de m'assurer ma permanence politique. Parce que dites ! On perd des plumes quand on exerce lors d'une déprime comme cela ! Et donc, je ne sais pas, c'est une espèce d'idée fixe de jeunesse, d'enfance même : le tunnel sous la manche ! Et je me mets dans la tête de dire que ce qu'il faudrait pour le Nord-Pas-de-Calais, c'est un grand coup. A un moment où les gens étaient abasourdis de tout ce qui leur arrivait, qu'on fasse ce tunnel sous la manche ! D'abord ça a été le plus grand chantier d'Europe, qui a duré 4 ans, le chômage, tout ça. Alors je rêve de cela, et donc j'ai l'idée fixe de faire ce tunnel. Alors c'est une autre histoire mais c'est drôle, c'était Margaret Thatcher. Ce n'est pas tout à fait les mêmes idées politiques que les miennes, évidemment, mais finalement on commence par se voir en Ecosse. Je dis quelques fois, pour prendre un raccourci, qu'il fallait séduire Mme Thatcher, et pourtant...Tout le monde rigole. Il y avait un peu de cela quand même.(*continue l'histoire...*). Mme Thatcher voulait esquisser un rapprochement avec la France puisque ça n'allait pas trop avec l'Allemagne. (...) Dans ce contexte là, j'ai des conditions finalement assez favorables pour obtenir de Mme Thatcher ce tunnel sous la manche, qui ne lui disait rien. (...) Mais enfin, il y avait une dette de compensation qui lui coûtait cher (...).

Le tunnel ma foi, ça marche. Voilà qu'en 1984, ce fameux conseil européen de Fontainebleau (*Raconte l'histoire de la guerre des Malouines et de son intervention pour bloquer les ventes de missiles Exocet à l'Argentine*).

Ces choses là ont permis de nouer une relation cordiale avec elle, en dépit de nos visées différentes, et nous ont rapproché. Donc j'ai pu acter le tunnel sous la manche. Ensuite, ça a été le tracé du TGV. Et alors là ! Autant mes responsabilités nationales m'ont aidé pour mettre en œuvre cette réalisation, autant quand je suis arrivé à l'application pratique, c'est à dire le tunnel qui se croise au niveau de la mairie de Lille (*sic*), le président de la CU est resté inerte quoi. Enfin ça collait pas quoi. « C'est un projet insensé ! etc ». Il voulait garder son leadership sur ses villages, etc. Et puis, au fond, il aurait voulu être le maire de Lille. Augustin Laurent aurait du le choisir, il était à Lomme, moi j'étais au loin, mais j'étais le jeune qui arrivait, j'étais le premier secrétaire de la fédé, j'étais pour F. Mitterrand, basculement du parti, l'autre était resté très SFIO, moi j'étais nouveau parti, enfin bref.

Et alors là, j'ai donc monté le TGV, croisement à Lille, voilà que la SNCF me demande 800 millions ! Vous vous rendez compte ? Pour le manque à gagner compte tenu des minutes précieuses perdues. Toute une histoire avec des polytechniciens. Finalement ça n'a pas été 800 mais 400, mais c'était beaucoup, et la communauté n'a pas voulu payer. Heureusement, j'avais la Région qui a acté deux tiers, la ville un tiers, mais la ville, la ville... Je faisais tellement d'efforts pour la transformer qu'elle était toujours à la limite de ses possibilités. Elle ne pouvait survivre à des choses comme ça. Alors moi j'avais cette évolution là sur Lille. Sur Roubaix, ils en avaient marre aussi, parce que normalement il aurait du faire le métro Lille/Rbx/Tourcoing, au lieu de faire cela...c'est lui qui est à l'origine du métro quand même, mais ensuite, il fait une ligne pour aller à Lomme (*Souffle de dépit*).

De vice-président qui faisait son travail mais qui n'essaye pas de se faire absorber par la machine communautaire, et puis la communauté n'avait pas le rôle qu'elle a pris ensuite, j'en suis arrivé à ce qu'il n'y avait rien à faire, il fallait que je devienne président de la CU, autrement je risquais de rester en panne au milieu de mes grands projets. Et comme je voulais payer cette dette...et puis en plus de ça, une fois qu'il y avait le TGV, ça voulait dire montée en puissance des passagers, ainsi de suite. Je ne pouvais pas avoir comme perspective de mettre, je ne sais pas moi, un grand distributeur de frites sur la place de Lille ! Il fallait que j'ai une autre imagination, et l'imagination ça a été Euralille. Alors pour réaliser Euralille...Autrement dit, là mon projet de développement de la ville, il n'y avait pas d'autres réalités que je postule pour devenir président de la CU. Et finalement, c'était en harmonie avec la même évolution du côté de Roubaix et de Tourcoing.

Ils se sont rendus compte aussi qu'ils avaient besoin de la communauté ?

Ben que finalement c'était une politique des petites communes, que les petites communes étaient contre nous et qu'on ne pouvait pas assumer notre développement quoi.

Ce qui est assez original dans cette accord de 1989, même si Arthur Notebart le faisait un petit peu mais différemment, c'est que c'est un accord entre des forces partisans qui peuvent s'affronter sur d'autres terrains. Alors est-ce que ça a été admis facilement, est-ce qu'il a fallu le justifier ?

Ah non, mais alors ça, vous savez, il y a toujours eu sur Lille...on a tellement été une région qui a été meurtrie par les guerres, par l'industrie et par la décomposition industrielle, parce que ce n'est pas une crise, c'est le concept industriel qui s'effondre ! Il faut d'autres concepts que l'industrie lourde et même le textile. Donc au fond, on était des adversaires politiques mais on a toujours sauvegardé la nécessité d'être ensemble, et ça c'est resté. C'est le côté un peu consensuel de la gestion dans le nord quoi. Et puis en plus de cela, ce n'était pas d'affreux réactionnaires. Diligent était un MRP quoi. Quand la droite était au pouvoir il était avec la gauche, quand la gauche était au pouvoir il était avec la droite. Il était un peu à bascule, mais c'est un homme estimable. Donc, euh...

Il n'y a pas eu de reproches à l'époque du PC ou de certains au sein du PS...

Le PC...non. Ca n'a pas toujours été facile mais on n'a pas eu de problèmes sur ce plan là. Et le PC, à la CU, il est presque inexistant. Le vrai problème c'était de s'entendre avec le GADEC c'est à dire la représentation des petites communes, mais enfin ça a été un accord des grands maires quoi.

Ceux qui se trouvent un peu marginalisés par cet accord, peuvent paraître être les élus du GADEC. Alors comment faites-vous pour les intégrer et pour qu'ils ne deviennent pas une opposition aux grands maires ?

Je les cajole ! La séduction...j'essaye de leur démonter que le fameux « loup rouge » dont on avait agité le chiffon, ça n'est pas ça du tout et que la conception que l'on avait du développement de la CU, c'était aussi d'intégrer leurs communes et de faire en sorte qu'elles suivent le développement. Et on s'est mis à les aider et je crois qu'aucune ne voudrait quitter la communauté. Elles s'y trouvent très bien intégrées. Si bien que le GADEC est devenu une des composantes de la responsabilité et du commandement de la CU.

Il y a quelque chose qui est assez étonnant quand on regarde votre arrivée en 1989, c'est que finalement, vous gardez l'équipe administrative en place. Quand vous arrivez en 1989, il y a un Secrétaire général, il y a des directeurs qui faisaient partie de l'équipe d'Arthur Notebart et c'est vrai que d'habitude, quand un nouvel élu arrive...

...Oui, mais ils en avaient marre ! Il a terminé son mandat...pendant des années ils l'ont bien supporté, c'était une gestion efficace à l'ancienne, des coups de gueule, tout ça, mais enfin bref... Mais à la fin, c'était un peu la terreur. Donc, ils ont perçu quand même le changement comme une sorte de soulagement. C'était quelque chose qui devait arriver parce qu'il devenait déraisonnable finalement dans ses outrances. Donc je n'ai eu aucune difficulté. Et puis à vrai dire, parce que pour ma ville il me jouait des tours, donc j'avais des complicités intérieures. Y compris le Secrétaire Général et les hauts-fonctionnaires. Et puis ils me voyaient grimper en plan politique. Ils se disaient on ne peut pas suivre les consignes de Notebart et puis l'embêter comme ça dans sa ville. Donc des complicités souterraines s'étaient établies.

Qui permettaient de modérer un peu AN ?

Oui, et puis avec lui, j'avais quand même tous les mois un repas héroïque, où finalement il me disait : « bon ben, c'est tout, fais ça, fais ça, fais ça ! ». Bon, alors ça durait comme ça pendant des jours, eux ils s'activaient et puis finalement il rebloquait tout... Parce que j'ai quand même du développer ma ville, sinon j'aurais été coincé ! Il y avait ces moments là...Ouais, finalement, j'avais une relation bizarre. Une relation amicale, mais au fond, il aurait voulu être maire de Lille, il avait une autre vision de ce qu'il aurait fait donc ça s'opposait à la mienne. Mais au fond des choses, c'était un socialiste quand même, et certainement sincère. Donc là j'étais dans ma route des succès quoi. Quelque part aussi ça lui plaisait...c'était complexe. Notre relation était très complexe. Moi je faisais ce qu'il fallait. Quand il venait, qu'il me sortait ses théories politiques, j'avais l'habileté de ne pas...quand il me disait que le Vietnam il fallait sulfater etc...Il était très pro-américain, les bombes, les bombes ! La politique au Moyen Orient...enfin... je lui disais : « Ca c'est ta vision politique, mais ici, parlons de la communauté urbaine ». Voilà.

Pourriez me dire, quelles qualités faut-il pour être président de la CU, et en quoi sont-elles différentes de celles de maire ou pas d'ailleurs ?

Maire, la ville de Lille, je me suis appuyé sur mes amis, sur l'électorat, sur une histoire, par conséquent c'était une sorte d'armée politique, qui était tournée vers la conquête d'une ville. Au fur et à mesure, j'ai pu faire des opérations politiques quoi. En particulier pour l'élection de député. Il y a les catholiques qui sont venus avec notre politique d'ouverture en 1973. Les assises socialistes, c'est moi qui les avais « drivé ». Bon. Mes amis socialistes criaient un petit peu, les laïcistes, etc. il y avait Notebart d'ailleurs, bon. Mais les autres, par contre, j'ai eu des gens de première catégorie. Denise Cacheux, tous ceux qui sont venus avec moi, vraiment une équipe formidable. C'était des MRP quoi. Mais des MRP qui étaient devenus socialistes, Buron, qui avait fait un courant. C'était des catholiques qui voulaient gérer avec les socialistes, qui étaient acquis à une ligne à gauche. Là, il a fallu jouer de diplomatie un petit peu, faire son travail politique si vous voulez. Enfin maire, au départ, c'était mon armée à moi. Il fallait projeter les militants, tout ça. Mais donc c'était du commandement. Et puis alors à Lille, il avait 3000 municipaux, une caisse de résonance extraordinaire ! Mais il faut vraiment la driver, autrement... Donc l'autorité, les sections...parce qu'on est en prise directe là. Il faut être dans l'autorité de sa responsabilité.

Ici à la communauté, on est au second degré. Donc il faut avoir ces qualités là, mais enfin...Ce qu'il fallait faire c'était convaincre le GADEC, convaincre les maires des petites communes de notre volonté de les développer, c'était trouver les grands axes de développement. La communauté urbaine c'était une structure qui n'était pas encore bien connue. Là c'était davantage de la persuasion, de la diplomatie, et de l'enveloppement quoi. Vous voyez ?

Alors quand on a comme vous un parcours militant, est-ce que l'on ne ressent pas une certaine frustration d'être plutôt diplomate et de devoir se retenir...

Oui mais mon ambition était celle de réussir sur le plan de la CU et c'était tellement évident que ça ne pouvait se faire que...Moi, la communauté urbaine, je n'allais pas en rendre compte dans mes sections. C'était impossible. J'étais obligé d'en passer par le prisme des maires, des élus communautaires. Voyez ? Dans ces conditions là, c'était davantage des images que je pouvais donner de l'anticipation de la communauté, ou des avancées qu'on pouvait faire dans un certain nombre de secteurs...donc c'était davantage une responsabilité de conception. Et en même temps de persuasion et d'enveloppement. C'est à dire de les entraîner, et d'entraîner des forces qui n'étaient pas uniquement socialistes, pas conquises d'avance, d'autant plus que la majorité à la CU n'était pas nette. Ca n'a jamais été...Il y a un grand groupe de gauche, de droite, beaucoup moins nombreux, et alors le GADEC qui de façon constitutive, à une gde majorité, est plutôt à droite qu'à gauche. Donc la première chose

c'était que finalement ils se déterminent davantage en GADEC, et que je les associe à la gauche, c'était une opération difficile, mais finalement (*que je les associe*) à la gestion. C'est à dire qu'ils adhèrent à la gestion personnelle du président. D'ailleurs, ils répondaient : « nous soutenons la politique du président ». Tout en ayant le soin d'avoir quand même dans le camp du GADEC ceux qui étaient quand même plus à gauche et qui, quand il y avait des coups durs, votaient personnellement pour moi.

Chaque fois qu'il y a eu des élections, il a fallu que je l'emporte quand même ! Là avec toute la gauche et une partie du GADEC qui préférerait voter pour un président de gauche.

Vous n'avez jamais eu la tentation de transformer cette logique de fonctionnement là en logique majoritaire, c'est à dire de forcer la main de la majorité. Parce que finalement, quand des élus du GADEC décident de vous soutenir, ils font un choix politisé ?

Oui, mais ils le font dans le secret de l'isoloir ! Parce que qu'est-ce qui arrive avec ce groupe là de 45 communes ? Ils ont fait des listes d'intérêt communal. Alors c'est le socialiste ou quelqu'un qui est à gauche ou au contraire de droite qui est maire. Et puis ensuite il y a l'instituteur qui y est aussi, ensuite il y a le boucher et puis ensuite il y a tel commerçant ou cultivateur et ils décident de faire une liste d'intérêt communal et par conséquent, ils ne mettent pas du tout en avant... au contraire, ils le disent, on ne met pas en avant... et à force de réussir, d'être maire etc, ils ont perdu... ils l'ont au fond d'eux leur attachement à gauche, mais ils sont devenus des gestionnaires, en général centristes. Voyez ? Sur le milieu de l'échiquier. Alors, le problème il est de tenir compte de cela. Je ne peux pas sortir de cette logique là ! Car eux, certains le feraient bien, mais ils seraient sitôt désavoués par leurs électeurs. Ils ont un contrat tacite avec leurs électeurs de rester quand même avec ceux qui les ont élu, où se sont mêlés des voix de gauche, des voix de droite, sur une gestion municipale dont ils sont contents. D'ailleurs le phénomène communautaire se reproduit au niveau de toutes ces communes, sur la tête de leur maire.

Est-ce que vous ressentez parfois des effets pervers de ce consensus ? Parfois on voit que cela implique notamment de prendre beaucoup en compte les attentes des élus, des maires ?

Effets pervers... j'ai la conscience que bien des choses... Oui, certains peuvent le regretter. Car tout cela a évolué. Actuellement par exemple, le GADEC se politise, ce qui était moins vrai avant. Ce serait un petit peu long de donner des explications... il se politise d'abord parce que je crois que l'UMP s'est divisée, il y a maintenant un groupe UDF, et beaucoup de ceux qui sont au GADEC sont au fond des UDF. (...) Ils sont centristes, il y a beaucoup de maires qui répondent à cette caractéristique. Beaucoup de maires répondent à ces caractéristiques. Alors maintenant, par la force des choses, la droite est au pouvoir, les perspectives, pour eux... vous savez, les maires ils raisonnent sur la durée de leur mandat, qu'est-ce qu'ils vont pouvoir obtenir, etc. Donc euh... je suis persuadé qu'il y en aura qui se reclasseront lors des prochaines élections municipales sur l'UDF. Alors vous avez ceux là, et puis vous avez ceux qui sont plus à gauche, qui avec le maire de Mons, tout ça, formeront un GADEC, mais plus petit. Qui peut peut-être, mais tout dépend de l'ampleur de ceux qui resteront à droite et de ceux qui iront à gauche... En tout cas, il peut y avoir une évolution. Je sens que ça ira comme cela. Mais si on commence à faire du tapage, gauche/droite, gauche/droite, alors là, toute réunion du conseil communautaire devient... alors là, une partie incertaine ! Parce que là, les votes peuvent se faire... et pour le moment, même le GADEC... C'est pour cela que j'ai changé... avant c'était un consensus parce que j'avais conscience que quoiqu'il arrive, j'avais une majorité de voix du GADEC qui m'étaient personnelles, qui votaient. Je n'avais rien à craindre. Dès lors que Ségard a pris la décision de se présenter contre moi, alors là, il a changé tout d'un coup... A mon avis il a fait une erreur, lui même s'est un peu perdu. Donc j'ai fait un accord de gestion. J'ai dit « Puisque c'est cela, la gauche fait un accord de gestion puisqu'il n'y a pas une majorité de gauche, il n'y a pas de majorité de droite, donc on fait un gouvernement d'union », comme on fait des gouvernements d'union nationale. L'Allemagne connaît cela, un gouvernement de coalition. Donc j'ai fait un accord de gestion et j'ai pris Daubresse comme premier vice-président. Avant c'était Diligent, ça aurait pu être Ségard, le GADEC, d'amener la majorité du GADEC avec la gauche, mais là, comme il se présentait contre moi, c'est tout. Et en fait, il est un homme de droite aussi, donc à moment donné...

Et ça ne contribuait pas du coup à le rapprocher de la droite, le fait d'être marginalisé ?

Ah ben oui. Mais il décide de se présenter contre moi, donc il fallait que je me rappelle qu'au sein du GADEC il y avait des gens qui votaient pour moi, même dans ces situations. C'est ce qu'ils ont fait. Et j'ai dit, dans ce cas là, c'est Daubresse. On a passé un accord de gestion. Comme ici c'est au deuxième degré, vous savez, on a vraiment des projets, on veut les réaliser. On a un accord de gestion. Voilà.

Ca ne mettait pas le pied à l'étrier de M.-P. Daubresse pour la suite, le fait d'être premier vice président ?

La politique ça met toujours aux gens le pied à l'étrier. De toute façon, une autre politique n'est pas possible ! Si je décide de faire du gauche/droite, je ne sais pas ce qui se passe, mais le GADEC se divise, et à mon avis c'est le désordre quoi. En tous les cas, ce n'est pas possible et il y a un autre élément qui joue, c'est que je termine quand même mon mandat moi. Donc, ils sont avec moi et ils trouvent que c'est très bien comme ça. Alors évidemment, il y a ce jeu de ... « Martine, etc., Martine, Martine... »

Qui cristallise un peu...

...Le gauche/droite quoi ! Dont ils ne veulent pas, au fond. Donc les choses sont comme ça. Alors voilà pourquoi moi j'étais pour l'élection au SU, ça permettait, avec Martine, de départager... La droite ne le fera pas. Donc les prochaines élections... j'ai conscience qu'au lendemain de ces élections, qui seront ce qu'elles seront, il y aura des (*changement de face cassette*)...repositionnements (?).

Concernant ce changement de mode de scrutin, on a l'impression que vous étiez dans une position un peu délicate puisque favorable à ce mode de scrutin, mais qu'en même temps, ce mode de scrutin aurait perturber les équilibres politiques, notamment vis à vis du GADEC ?

Oh, j'étais favorable à ça. C'est plutôt, la droite et le GADEC, mais le GADEC surtout, qui se demandait ce qu'il allait devenir dans tout ça. Donc il savait que nécessairement il devrait choisir son camp.

Mais ça ne vous mettez pas vous même en difficulté ?

Non, moi ce n'est pas ça qui me mettait en difficulté, ce qui m'a mis en difficulté mais j'ai fait mauvaise fortune bon cœur, c'est que Diligent, qui était un partenaire, mais enfin un partenaire raisonnable, c'est toujours la difficulté, chacun est toujours avec ses idées, sa détermination. Il m'a joué un bon tour là en disant que les maires devaient être membres du conseil communautaire, avec son amendement.

Parce qu'avant, la gauche était quand même en cas de coup dur majoritaire C'est normal puisque les élections les villes, etc, il sortait une majorité. Mais dès lors que la loi a décidé que les maires devaient être mb du conseil, les 45 maires, qui sont des maires centristes, etc., déjà il faut les caser et ensuite on diminue la part des grandes villes, des villes moyennes où étaient les voix de gauche. On les diminue donc le rapport de force devient beaucoup plus équilibré et c'est pour cela que je vous dis qu'il n'y a pas de majorité de gauche ou de droite. C'est surtout depuis que les 85 maires sont là. Quand dans une assemblée de 170 personnes, vous en placez déjà 85 dans leur fauteuil, et que vous dites c'est la proportionnelle pour ce qui reste, y compris les villes où les maires sont déjà installés... C'est pourquoi, je disais le Suffrage Universel parce qu'il faut quand même respecter la démocratie des suffrages. Tandis que là, c'est une démocratie du second degré qui tout de même a fait une entorse à la représentation démocratique...mais d'un autre côté, vous savez, comment construire une CU en ne prenant pas les maires ? Donc je veux dire que j'ai finalement accepté tout à fait cette situation, d'ailleurs je ne pouvais pas faire autrement, et j'en ai vu l'avantage. C'est que directement, je savais que les maires appliqueraient les traités et que eux étaient vraiment les meilleurs artisans de la construction communautaire.

Et ça ne contribue pas au bout du compte à « dépolitiser les enjeux » du local ?

Oui. Si vous voulez dire enjeux politiques, gauche/droite, tout ça. Oui. Vous savez...on est quand même animé...oui, bien sûr. On garde...et de temps en temps il y a quand même des débats qui prouvent que ça s'accroche ! Mais dans l'ensemble, ce qu'on veut, c'est faire une grande métropole. Donc moi je lance des idées, j'essaye de les rassembler autour de...maintenant c'est le transfrontalier, sur des tas de projets de la communauté. Et ces projets, c'est...Non, ça ne dépolitise pas, au sens que la droite est très attentive à ses fiefs et à ses territoires, et la gauche autant. Donc...c'est là que se trouve la discussion. Et de temps en temps, il y a quelques questions transversales : 20% de logements sociaux dans les communes. Ici aussitôt, on essaye de mettre en place une application qui est davantage admise. Encore que les maires des petites communes ne l'acceptent pas.

Par rapport au chantier de réorganisation des services, j'ai eu l'impression qu'il y a eu une certaine déception au sein des services sur l'aboutissement de ce chantier. Peut-être parce que des élus n'ont pas voulu aller jusqu'au bout de la logique des choses et notamment de renforcer le lien de l'institution communautaire avec les habitants. Qu'est-ce que vous pensez de ce chantier et de ce qu'il préfigure ?

Vous savez, au fond de moi quand même...Dans cet équilibre il faut toujours trouver entre un pouvoir pyramidal bon un pouvoir et puis finalement la décentralisation J'essaye d'établir toujours un compromis. Et ici, par nature, cette communauté est très décentralisée. Déjà 87 communes, chacune a son maire, boom, il est là. Il faut obtenir

son consensus pour beaucoup de choses, sinon, s'il ne veut pas marcher, la CU ne marche pas. Si bien qu'il faut que je décentralise. Et je dois dire que le personnel est vraiment de grande qualité, je n'ai pas vraiment de problèmes. Mais, je suis obligé de les soumettre à une décentralisation de responsabilités. Actuellement on a refait des secteurs, etc. Il y a toute une construction décentralisée. On voit les maires, les communes et puis ensuite il faut qu'on voit les projets des communes pour les refouler quelquefois, mais on prend quand même pas mal de précautions.

Alors, effectivement, certains préféreraient peut-être... encore que je ne suis pas sûr, parce qu'ils ont quand même l'esprit communautaire... que ce soit une administration plus traditionnelle c'est à dire (*se met dans la peau des fonctionnaires face aux maires*): « C'est tout, ils sont quand même les fonctionnaires de la communauté et puis c'est tout, c'est comme ça ». Euh...donc là, il peut y avoir une certaine petite frustration, mais ils sont quand même bien habitués à cette espèce de mécanique de la communauté. Tout est toujours décentralisé par la force des choses. Alors décentralisé, mais vous ne pouvez pas décentraliser au point de créer du désordre (...). Quand on crée des satellites, on vient de créer l'Espace Naturel Métropolitain...Je croule un peu sous les présidences. Et j'ai d'autres choses à penser, ce n'est pas cela qui m'apporte des satisfactions. Mais c'est une nécessité. Autrement, il arrive un moment où je n'arriverais plus...il faut que La communauté s'impose. Or elle a beaucoup de satellites qu'elle a créés, qui sont nécessaires mais alors il y en aurait d'autres, qui évidemment s'installeraient, ça ne veut pas dire qu'ils entreraient en guerre contre le président de la CU mais ils feraient autre chose et puis peu à peu, ça s'écarterait de la ligne directrice de la communauté. Donc je préside tout ! Je préside...je m'empresse de mettre un président délégué, mais il est délégué. En fait, il a une gde liberté, mais il sait que s'il n'est pas dans la ligne du président de la CU...la ligne d'orientation fondamentale, ça n'ira pas. Et on y arrive comme ça. Avec un président très engagé, qui naturellement avec ses années de Lille, la réussite de Lille, etc... on l'accepte quoi. Et ça va. Mais en même temps, toujours en décentralisant, etc. en appelant les nouveaux, en leur donnant des responsabilités. Et finalement, quand on assiste au conseil communautaire, on voit qu'il y a quand même derrière tout ça un grand consensus. D'abord ils restent là pendant 4, 5 heures, voire davantage, très présents, ils ne s'en vont pas. Ils aiment le travail qu'on fait ensemble à la communauté, un travail collectif où chacun...J'ai combien ? 43 vice-présidents ? Je peux en avoir 43 mais j'en ai 39 (*souffle*). C'est vraiment un peu beaucoup !

Mais c'est un effet du système politique communautaire ?

Mais ça c'est inscrit dans les textes ! J'ai le droit à 43 VP, je ne vais même pas au bout ! (*sic*. En fait si...). Je ne peux pas en prendre 15 et puis les autres...(inaudible). Il y en a quand même 39 qui sont vice-présidents. Evidemment, les délégations ne sont pas de même importance et tout, mais quand même de petites délégations, il y en a un qui s'occupe des gens du voyage et il est très passionné par ça. Et je le traite... je leur répète, celui qui a la délégation, il a directement la délégation du président et donc c'est quelqu'un qui travaille en liaison directe.

Est-ce que ça peut être compris par le citoyen ou l'électeur ? J'ai retrouvé un de vos propos en 1977, le contexte était différent, mais où vous vous interrogez sur ce point. C'était lors d'un conseil et vous disiez finalement : « Est-ce que les électeurs comprendraient si après avoir été élus dans nos communes on prenait ici des vice-présidents d'autres bords politiques ? ». Est-ce que ce n'est pas la difficulté de la CU de justifier cela ?

Si. C'est la contradiction. C'est la contradiction dans la commune de troupes qui sont les miennes quoi, qui se sont faits battre par exemple, par un maire qu'ensuite j'honore, il devient vice-président de je ne sais pas quoi...Bon, alors ça m'oblige...je ne vais pas dans sa commune pour défendre...je suis avec les troupes qu'il combat dans la campagne électorale, ça c'est clair. Mais je ne vais pas dans la commune pour...enfin voyez... C'est là qu'on ne peut pas pousser jusqu'au bout. Il faut quand même que j'honore l'institution que j'ai. D'une certaine façon je suis dans un esprit communautaire. Mais comme tout le monde sait que je suis un socialiste pur sucre, que ça on ne peut pas imaginer un seul instant que ça soit autrement, donc on ne peut pas me suspecter de jouer des jeux... Je joue le jeu de la communauté, le seul que je puisse jouer. Si j'ai donné ma délégation à un maire que l'on combat dans sa commune, bon... je fais avec ceux qui le combattent...mais enfin je ne vais pas aller dans sa commune pour dire : « vous savez, celui là il ne vaut pas grand chose ». Comment ça, si je lui donne une délégation !...

(...) Mais je crois que les gens savent que la CU c'est une sorte de consensus, et surtout fait de tolérance, d'un respect...Je crois que ma réussite je l'appuie...ils savent que je suis tolérant et que je respecte les identités des uns et des autres, tout en étant un fier combattant de mes propres idées. Mais c'est vrai que j'étais plus à l'aise quand j'étais maire de Lille pour défendre mes idées, parce que là, le rapport gauche/droite est un rapport établi. Tandis qu'ici, ce sont des combats beaucoup plus diffus...avec des maires que tout le monde respecte. Ils se fichent un peu qu'ils soient de gauche ou de droite d'ailleurs, ils ne se découvrent pas, à la différence de moi qui me suis totalement découvert sur ce plan là. Enfin, vous voyez, c'est ça l'état d'esprit de la CU, et c'est ça qui fait que ça a pris et que même avec 87 communes on arrivé à avancer. Le moteur est là. Il n'est pas comme dans la ville, gauche/droite : « Voilà mes propositions », la droite tape dessus, on se tape dessus...D'abord moi je ne

sais pas faire ça. Je ne peux pas clouer au pilori ceux avec qui j'établis des rapports cordiaux, quelque fois amicaux, de gestion, avec lesquels on se retrouve souvent autour de cette table...

On a l'impression que finalement, le jeu politique communautaire au niveau local devient la norme, quand par exemple on regarde quelqu'un comme Christian Decocq, et que c'est plutôt au moment où il va s'opposer qu'il va être dans le jeu de rôle ou la théâtralisation ?

Oui c'est vrai. C'est paradoxal parce qu'il est à la fois à la ville où il joue son rôle d'opposant, et quand il est ici quand il est dans un rôle trop d'opposant...on sent que c'est un jeu de rôle quoi.

Oui, mais on a l'impression que le rôle qui lui sied le mieux, c'est presque celui-ci. C'est cela le paradoxe non ?

Oui, parce que c'est un homme de qualité, qui aime établir des relations, des liaisons humaines. Et par conséquent, c'est un ami quoi. C'est un ami, on n'abuse pas de notre amitié parce que justement on n'est pas du même bord. Mais très franchement, moi je l'estime beaucoup et souvent, il y a des moments où je vois bien que...on ne veut pas jouer non plus de double jeu. On veut bien jouer un certain jeu de rôles mais...c'est toute la subtilité politique de la conduite des communautés urbaines. C'est finalement la différence entre les pays qui ont des gouvernances fédérales, et puis ceux qui au contraire sont en suffrage direct.

La CU finalement ressemble davantage à un système comme celui de la Belgique, toute chose égale, mais elle est originale en France pour cela ?

Oui, c'est ça. Mais au premier degré non. Ca reste le clivage...

En 2001, vous choisissez la CU plutôt que la mairie. Est-ce que ça traduit le fait que vous vous plaisez davantage dans cette institution ?

Non... J'ai quitté ma mairie parce que j'avais un âge où...On atteint une certaine sérénité. J'avais le sentiment que j'avais réalisé la métamorphose de Lille et j'avais réalisé qu'il était raisonnable de ne pas prolonger mon mandat. Et donc, il fallait à la fois...d'abord j'avais Roman qui était avec moi depuis longtemps et à qui j'avais laissé ma circonscription, il est devenu député. Je lui avais laissé le choix de devenir député ou sénateur. Il a préféré député. Il a été courageux parce qu'il l'a perdu la première fois mais enfin il l'a reprise après. Et puis il fallait que je fasse un choix pour la suite des événements et ça a été Martine Aubry. J'avais l'impression, avec beaucoup de regrets, que la boucle était bouclée en ce qui concerne la ville, et qu'il fallait que j'essaye pendant encore quelques années à la communauté de faire une métamorphose qui ne sera jamais aussi complète que la ville parce qu'il faudrait davantage de temps, mais enfin, la communauté se transforme énormément. Vous savez, dès lors que ce système là ça marche sur un système de confiance, et alors maintenant les maires donnent à la communauté urbaine des compétences, des compétences... et maintenant ils en donneraient presque trop ! Mais enfin bref, ça marche, la communauté est en train de s'étoffer, de grandir. Voyez. Non, j'ai quitté la ville, l'heure était venue. De même que là c'est mon dernier mandat.

Vous me disiez qu'au début vous regardiez un peu la CU de loin. Vous avez appris à aimer aussi cette institution ?

Oui, oui. Parce que c'est un mandat de confiance. C'est un mandat de relations humaines, avec des gens qui ne pensent pas nécessairement comme moi sur le plan politique, alors moi qui était aussi un combattant, au parti, etc., j'apprécie ça. Ca correspond à un âge de ma vie où se fait aussi une relativité des choses. Et donc on peut apprécier ce climat de confiance, ce climat de recherche d'un consensus pour la réalisation de tel ou tel, ou tel projet. Et puis ça se fait ici...même dans la ville, j'étais un maire comblé mais de temps en temps vous aviez la population, le quartier, etc, pan, pan, pan... Ici c'est : « la communauté décidera, la communauté... »...Il y a une plus grande sérénité. Dernièrement j'ai participé avec le Comité Grand Lille, je ne suis pas adhérent au Gd Lille, parce que c'est quand même, un autre milieu, mais je continue à travailler avec eux même s'il faut que chacun soit à sa place. Nous avons fait une soirée, vraiment ça a été très bien. On peut faire ça dans une sorte de confiance, sans s'inquiéter de...C'est plus feutré quoi. D'ailleurs, il n'y a pas de délégations (*d'habitants*) qui viennent ici, ou c'est exceptionnel. Et le style des gens, de plus en plus à la tête de la communauté les fonctionnaires sont des gens de qualité qui viennent de l'extérieur qui sont vraiment au top niveau, c'est un style...Le vendredi soir ils s'en vont. Ils sont à la campagne, je ne sais pas où. Le samedi ici, c'est tout une histoire quand il faut les réunir. C'est un autre style. Tandis qu'au contraire, mes municipaux, le samedi c'était : « c'est la fête de mon quartier, il faut que vous soyez là ! ». J'étais dans le chaudron quoi. Tandis qu'ici c'est plus feutré.

Finally, est-ce que les fonctionnaires ne sont pas moins militants que ce qu'ils peuvent être en mairie ?

Ah oui. Ce qui sont vraiment des militants, ils le sont dans leur ville, dans leur commune, mais ce n'est pas à la communauté qu'ils apprennent à être militant. Ils apportent leur militantisme ici, bon d'accord, mais il y en a d'autres qui sont beaucoup plus calmes sur ce plan là. Au niveau de la ville, oui, c'est un rapport gauche/droite, ça a des effets comme cela. Mais encore que pour ma part j'ai toujours élargi ma majorité. A Lille les socialistes seuls n'ont pas la majorité. Donc on est maire 6 ans et c'est terminé. Ce qui est la grande majorité des maires. Si on veut durer, il faut élargir. Mais élargir, vers ces fameux MRP d'hier, des gens qui ont la fibre sociale, qui s'accrochent quand même à ce qu'on peut penser à gauche, sans être des militants de gauche intégristes quoi. Non, ici il n'y a pas d'effet clientéliste ou alors tout le monde est concerné. On est au contraire dans la recherche d'un consensus.

Et maintenant que vous êtes président de la CU et plus maire, est-ce que vous n'aimeriez pas parfois que la CU produise plus de normes propres que ce qu'elle n'en fait, qu'elle s'impose davantage ? Parce que vous devez tenir compte des intérêts des communes, ne voudriez vous pas parfois qu'elle aille plus loin dans ce sens ?

Ah si. Alors là, le fait d'être avec 87 communes, d'avoir besoin du consensus des communes... parce qu'elles acceptent ce consensus mais elles mettent du temps. Par exemple, elles ne veulent pas me donner la compétence habitat. Voyez, cela ça reste... une fois j'ai essayé de forcé, j'ai été battu. C'est la seule fois où j'ai été battu. Ils ne veulent pas parce qu'ils sont effrayés, « que les nomades vont arriver, ils vont mettre des populations... leurs équilibres, etc ». Alors ils vont y venir quand même. Voyez, ça, ça fait déjà trois ans ! Peu à peu, un travail de persuasion. Donc on va y arriver, mais ça aura été long. Moi je souhaiterais que ça aille plus vite. En plus de ça, il y a certaines choses qu'on pourrait faire et qu'on ne peut pas faire tant qu'on n'a pas cette compétence.

Merci. Peut-être ai-je oublié quelque chose d'important ?

Non, je croyais que vous aborderiez davantage la structure. Elle est comme ça, elle est dans un organisme décentralisé. Avec sa coordination administrative, ça c'est mon directeur de cabinet qui joue un rôle très important. Oui, parce qu'il faut que je sois un peu partout donc lui il voit l'administration, le directeur général, les chefs de services. La coordination politique se fait avec les chefs des groupes et Bernard Roman qui les réunit : « ça va, ça va pas ? ». On les réunit, ils viennent ici. Alors après, c'est le bureau. Le bureau joue un rôle important. Ça fait 50 personnes et c'est là où l'on décide de l'orientation et où l'on a le pouvoir réglementaire pour des décisions qui sont exécutoires. Vous voyez, l'administration, les élus, ce sont des cercles concentriques qui permettent de... et quand les cas sont plus difficiles il y a la commission du président. Donc c'est une possibilité de faire des navettes, de revenir sur les opposants, etc.

Alors je vois par exemple le stade, c'est un sujet fou ! Et quand j'entends même ici (*dans son bureau*) sur des petits coups de folie... Même le LOSC ne veut plus de grand stade, il y en a qui s'évertuent à vouloir le grand stade. Ça va coûter cher, l'équipe n'est pas formidable, le milieu du football est complètement ravagé par l'argent. Qu'est-ce qu'on va aller foutre alors qu'on peut construire un stade de 35 000 places ? Pour une génération c'est parfait.

Comment expliquez vous qu'il y ait cet accroc ?

C'est la conjonction de deux choses. D'abord je les ai tellement habitués à dire qu'il faut le développement de notre métropole, etc, qu'ils veulent faire un grand stade. Ce sont les footeux ça. Ils aiment le football, un grand stade, etc. Et puis alors ensuite, il y a ceux qui s'accrochent : « puisqu'on ne peut pas, le président nous mène sur des sujets où il y a le consensus... ». Alors les voilà partis sur un sujet comme ça. D'ailleurs c'est symptomatique ce sont les plus jeunes qui se démarquent comme ça, qui veulent se bagarrer un peu sur ça. Sur un sujet qui est à mon avis complètement piégé pour eux. Et même le président du LOSC... je lui avais téléphoné et je lui avais dit : « Ecoutez, vous n'avez aucun argument. Vous avez une équipe qui allait descendre, alors on peut tous rêver, bien entendu mais vous en avez pour deux ans, et nous on restera là avec notre construction comme ça ? On n'a ni l'équipe, ni les dirigeants, ni la volonté de le faire, ni les terrains, alors tout ça... vous croyez qu'on va sortir une opération comme ça qui va nous demander 5, 6 ans pour ensuite apprendre qu'on redescend en 2^{ème} division ? ». Donc voilà un exemple.

Merci.

Retranscription intégrale de l'entretien avec *Christian Decocq*, président du groupe UPM à la CU, député UMP, chef de file de l'opposition municipale à Lille

Le 28/04/03 à Lille, dans le bureau de sa permanence parlementaire, Lille.

Durée : environ 1 heure.

F. Desage : Pouvez vous me dire ce qui vous amène à la CU, comment cela s'inscrit dans votre parcours politique dans un premier temps ?

Christian Decocq : Je suis devenu conseiller communautaire parce que ça a été l'objet d'un marchandage politique. Mon parti politique m'a demandé de me présenter à la mairie de Wasquehal, en accord bien sûr avec le maire et comme c'était une petite commune et que je voyais bien que venant de l'extérieur, bien naturellement, je ne pouvais pas revendiquer une délégation opérationnelle, j'aurais pu mais je ne le sentais pas, et puis à vrai dire, ça ne m'intéressait pas.

Ce qui m'intéressait, c'était d'avoir un mandat d'élu et d'aller là où j'estimais déjà qu'étaient les choses les plus importantes, à la CU. J'ai donc conditionné mon accord à mon implantation à Wasquehal à un mandat de conseiller communautaire. Ce qui fut accepté par le maire de l'époque qui depuis est devenu mon ami qui est G. Vignoble. Voilà comment je suis devenu conseiller communautaire en 1989.

Quelle image aviez vous de cette structure avant d'y être ? Peut-être aviez vous déjà des échos ?

Ben oui. Comme j'étais un dirigeant de l'Agence de l'eau, à travers les compétences de l'assainissement, je mesurais qu'il n'y avait pas photo entre les compétences, la technicité, la machine communautaire de l'époque et les communes. Même la commune la plus importante pour moi avait un rôle différent. C'est d'ailleurs toujours le cas. Je voyais bien déjà que la CU était une grosse machine avec des gros budgets.

Et vous arriviez déjà à décoder les mécanismes de fonctionnement de cette structure ?

Oui, enfin ça dépend ce qu'on appelle mécanismes de fonctionnement. Je n'ai pas de souvenir de difficultés particulières, si je peux comparer avec l'Assemblée Nationale aujourd'hui. L'AN c'est très compliqué tout de même. La machine, la mécanique est compliquée. Non...j'avais le sentiment, pour rendre les choses un peu plus humaines...je me souviens très bien à l'époque, j'y pense encore quelques fois, quand je n'étais pas élu, il y avait dans le milieu lillois, comme maintenant j'imagine, on disait : « ce soir il n'est pas là parce qu'il y a conseil de communauté ». Le conseil de communauté ça a toujours été quelque chose d'important. Et je pense que ça le reste, il suffit de voir l'espace que lui donne la presse. Aujourd'hui, finalement, 15 ans après, le conseil de communauté ça reste un moment assez fort pour la métropole puisqu'on imagine bien que ce rassemblement d'élus qui viennent des quatre coins de la métropole, ça a un côté à la fois sympathique et important.

Comment de conseiller communautaire, vous devenez président de groupe ?

Vous savez la politique est faite de circonstances. Donc, c'est comme ça. Enfin ce sont des circonstances qui sont nées des réflexions d'un ami politique. C'est une réflexion de fond d'ailleurs qui reste interpellante, sur laquelle je peux encore réfléchir. Alex Turk à l'époque était président du groupe. Et en 1989, il avait été candidat à la mairie de Lille. Date à laquelle, tout en faisant la campagne de Lille, j'étais élu sans faire aucun effort puisque sur une liste à Wasquehal. Et Alex Turk, à ce moment là, cela faisait déjà trois ans qu'il était à la CU, il avait donc bien compris le système, et notamment à l'époque, puisque Mauroy venait d'arriver dans le cadre d'un pacte comme aujourd'hui, puisque au second tour on a voté pour P. Mauroy (*sic*. Il n'y a qu'un tour). La droite a voté pour P. Mauroy. Et dans les bonnes relations qu'il avait avec Bernard Roman, je dirais un mot tout à l'heure sur le sacro-saint collège des présidents de groupe, et Alex a identifié très vite un problème qui est un vrai problème dont on parle peu que j'appellerais le syndrome de la proximité. C'est à dire qu'il a eu du mal à gérer, d'une part, et d'autre part, il avait peut-être raison, je ne sais pas, il estimait qu'on ne pouvait pas être à la fois consensuel à la CU et opposant à Lille. Et donc, pour ces raisons là, et peut-être pour d'autres raisons, je crois aussi que le travail lourd et quasi quotidien d'animation d'un groupe politique est quelque chose qui ne convenait pas aux méthodes de travail d'Alex Turk. Turk est un

garçon qui est brillant, intelligent, qui fait de la politique, mais qui ne fait pas de la gestion au quotidien. Et donc, il a démissionné de la CU, pour se consacrer à ce qui fut un véritable enjeu, et qui allait provoquer l'arrivée de Martine Aubry parce que les socialistes ont craint à l'époque de perdre la mairie de Lille, qui était l'objectif de 1995. Et donc, notre groupe de RPR et d'apparentés à l'époque, s'est retrouvé sans président, et je n'étais là que depuis trois ans. Et ça reste encore pour moi un mystère, je pense que ce n'est pas être faussement modeste que de le dire, mes collègues, et en particulier Serge Charles et Alex Turk lui même, m'ont demandé de devenir président de ce groupe. Et c'est très curieux parce que je suis une espèce d'incongruité à la CU. Car finalement, à part Eric Quiquet et les communistes, et encore les communistes...voilà un groupe qui a désigné...qui a élu d'ailleurs à l'unanimité, son président qui n'était pas maire. Et un président de groupe non maire, ça m'est toujours apparu, encore aujourd'hui comme une forme d'incongruité...

Pourquoi ?

Parce que, encore aujourd'hui, excessivement, parce que tant que c'est comme ça, à mon avis, l'esprit communautaire ne règne pas encore, la prépondérance est accordée aux maires. J'ai toujours considéré, et je considère toujours, que le vrai clivage à la CU n'est pas un clivage politique mais est un clivage d'attitudes et de point de vue, qui est légitime, que je comprends parfaitement, entre les élus communautaires maires, et les élus communautaires non maires. Et voilà comment je suis devenu président de groupe en 1992 et je le suis toujours.

Et vous avez une petite idée sur les raisons qui font que vous avez été choisi ?

Non. A vrai dire je n'en sais rien. Je pense qu'au sein de l'appareil RPR je n'étais pas tout à fait débutant. Il y a longtemps que... et je pense que Turk, Serge Charles et d'autres, au-delà de liens d'amitié et un peu de népotisme à mon égard, sympathiques, en disant tu devrais être...C'était une sorte de grade. Je crois qu'au delà de ça, j'avais fait la preuve de ma capacité d'organisation et d'animation. Ce qu'il fallait à un groupe. Ce qui aujourd'hui est reconnu. Ce n'est pas non plus être immodeste que de le dire.

Est-ce que c'était un poste convoité à l'époque ?

Oui, oui. Il l'est toujours. Aujourd'hui je pense que, fondamentalement, la partition de l'UDF, elle procède plus d'une ambition personnelle de quelques uns qui voulaient devenir présidents de groupe et qui le sont devenus que d'une raison politique. Il n'y a pas de raisons politiques à cela.

Qu'est-ce qui fait que ça peut être un poste convoité ?

Parce que je crois qu'il a l'image et une réalité, qui est fort peu démocratique d'ailleurs, mais qui est de pouvoir. C'est la méthode Mauroy. C'est le centralisme démocratique à la Mauroy. C'est à la fois peu démocratique...enfin, si, si, finalement, faut pas dire ça, ça dépend de comment les présidents (de groupe) le font fonctionner. Mauroy, il fonctionne – ça je ne peux qu'être d'accord avec lui – il a la religion et le respect du politique. Donc de la démocratie, donc au fond de l'élection. C'est pour ça que, je suis toujours d'accord avec Mauroy sur un point – qui peut apparaître un peu passéiste mais qui est pour nous, et on n'est pas que nous deux mais Mauroy l'exprime assez souvent – on est au fond toujours dubitatifs sur la démocratie participative. Alors c'est quelque chose qu'il faut encourager, laisser faire, mais il ne faut pas se tromper. Mauroy comme moi, nous pensons à juste titre que la seule vérité qui vaille, c'est le soir des élections. Vous montez sur la bascule, il faut déjà avoir le courage de monter dessus, et puis après vous savez combien vous pesez. Et il n'y a que cela qui compte. Ce qui fait que j'ai découvert, au fil de mon expérience politique, ce que Mauroy et beaucoup d'autres, et d'instinct ce que des citoyens reconnaissent, c'est le suffrage universel sur son nom ! Celui-là, il est sans concessions. Et pas le suffrage universel sur une liste.

Alors justement, est-ce qu'à la CU la spécificité n'est pas que le suffrage est indirect ?

Oui mais bon...oui. Mais ça ne joue pas. Donc je finis de répondre à votre question. Comme Mauroy il a la religion du politique, il n'y a pas de problèmes techniques pour lui, il n'y a que des problèmes politiques. Et donc, si ces problèmes sont gérés politiquement de façon consensuelle...Ou plus exactement il recherche, il n'y a pas d'alternatives, il recherche une situation consensuelle. Je

pense qu'il a raison de la rechercher. Et cette recherche passe dans sa méthode par un fonctionnement, par une décision forte des groupes politiques et par un travail en amont fait par les présidents de groupe. Donc quand il y a un problème, c'est confié officiellement en séance plénière, les groupes politiques s'en empareront, les présidents de groupes se réuniront. Au président de groupe ensuite de faire fonctionner la démocratie interne. Ce qu'il faut faire tout de même. Vous ne pouvez pas arriver et dire à votre groupe : « bon, on a vu ça avec les collègues, avec les autres groupes et avec Mauroy, voilà ce qu'on a décidé ». Ça ne fonctionnerait pas. Mais il faut reconnaître qu'il y a déjà beaucoup, beaucoup de travail qui est fait en amont.

C'est un rôle d'interface, c'est à dire qu'une fois que les choses ont pu être discutées et négociées, c'est ensuite au président de groupe d'aller le présenter à son groupe et éventuellement de les amender ? Si vous deviez définir en quoi consiste ce rôle de président de groupe ?

C'est assez compliqué. Parce que, être interface, c'est justement ce que je ne veux pas être, donc, ce serait réduire le rôle, ce serait prendre les coups. L'interface c'est être entre le marteau et l'enclume. Donc un président de groupe expérimenté, il ne doit jamais se mettre dans cette situation, du genre : « t'as qu'à leur dire ceci, il faut que t'obtienne ça ! », etc. Donc ce n'est pas ça. Mais c'est aussi une passerelle. C'est tout de même un lien. Alors, ça peut être un médiateur, ça ressemblerait mieux qu'interface. C'est à dire, surtout avec l'expérience et les années passant, on a une connaissance de l'ensemble de la communauté et des problèmes qui fait qu'on peut expliquer au groupe, un peu mieux, une globalité des choses et une cohérence que peut-être ne voient pas des jeunes élus, c'est sûr.

Et on peut faire remonter à Mauroy qui lui le comprend assez vite, l'état d'esprit ou l'ambiance du groupe. Prenons un exemple plus politique, voire politicien. Mauroy, qui comprend tout ce qui relève de la politique, aujourd'hui, il sait qu'il y a eu une partition entre la droite, entre l'UDF et l'UMP. Je crois qu'il comprend comme moi que ce n'est pas gravissime mais, peut-être qu'il se méfie un peu plus que moi de la turbulence que ça crée. Autrement dit de l'émulation qui risque de se produire entre nos deux groupes par rapport à une posture revendicative, ou existentielle, surtout de l'UDF et de son jeune président qui a tout à prouver, et donc, par une espèce de réaction nucléaire, une déstabilisation. Et Mauroy, finalement ce n'est qu'un des paradoxes de sa personnalité, est profondément un conservateur ! Ce n'est pas du tout un progressiste. Mauroy aime l'ordre, il aime les choses établies et les choses stabilisées.

Ca c'est un des rôles de président de groupe, quand on est confronté à l'arrivée de nouveaux élus qui sont élus sur une base d'affrontement dans leur commune, qui n'ont pas été habitués à cette logique particulière de la CU, ça fait partie de votre travail que de leur rappeler cette logique spécifique ?

Alors là, il ne faut plus parler des présidents de groupe en général, parce qu'il y a le président de groupe de la majorité, et le président de groupe appartenant à la pseudo-opposition (sic). Pseudo... Vous mettez le doigt sur un problème qui est toujours un peu difficile à gérer, c'est l'accord de gouvernement qui est passé à la CU. Comment dire ? Il faut bien donner un sens à cet accord, que les jeunes conseillers ont tendance à sous-estimer. C'est à dire, la tentation est grande, ici ou là, de voter contre ceci ou voter contre là, pour se faire un petit peu plaisir, éventuellement. Donc, il faut tout de même rappeler qu'il y a un accord et que l'on a parfaitement le droit de ne pas voter ça, ça ou ça, mais à ce moment là il n'y a plus d'accord. On ne joue pas au patronage, et qu'à un moment donné, ça veut dire qu'il y aura rupture. Autrement dit, il faut mettre les gens devant la cohérence de leurs décisions politiques. Bien. Dans le même temps, il faut comprendre que des conseillers communautaires, qui arrivent comme moi de Lille et qui ont peut-être un peu plus le sang chaud ou qui ont moins l'habitude politique de gérer des situations de conflits dans l'urbanité quoi...ils arrivent dans un esprit revendicatif, et surtout de tenter de régler ou prolonger à la CU les querelles, les polémiques locales, ce qu'il faut naturellement éviter. Et donc, il y a un travail du président de groupe de la pseudo-opposition, qui est pas facile, parce qu'il risquerait très vite d'être considéré comme un collabo quoi. Donc, c'est toujours délicat. Il y a donc un travail permanent d'explication et de remise en perspective : « si nous adoptons ça, c'est parce que rappelez vous, vous avez donné votre accord là-dessus, et que donc aujourd'hui, il est tout à fait logique. A l'inverse, machin et tout, donc êtes-vous conscients que si nous adoptons cette attitude, il faudra en conséquence démissionner de...abandonner cette vice présidence, et êtes vous conscients des conséquences que ça pourrait avoir dans des communes, y compris de la majorité ? » Et alors il faut bien dire que, généralement, les opposants ne sont pas maires et donc on a immédiatement le renfort des maires du groupe qui disent : « bon, maintenant vous arrêtez vos conneries ».

Vous ressentez donc que les opposants les plus virulents seraient plutôt ceux pour lesquels il y a le moins d'enjeux à tenir le consensus ?

Oui, bien sûr. Quand vous êtes opposant dans la ville de Roubaix, ou de Tourcoing, ou de Villeneuve d'Ascq, vous n'avez pas du tout le même état d'esprit que quand vous êtes maire majoritaire de Faches-Thumesnil, Marcq ou Lambersart. La CU, Mauroy le raconte d'ailleurs très bien dans son bouquin, la CU est en mesure d'assécher financièrement une commune. Elle est en mesure de le faire. Et PM raconte dans son bouquin, il me l'a souvent raconté à moi, qu'il venait une ou deux fois par an, à Canossa, voir Notebart, et qu'après avoir supporté pendant une heure et demi les rodomontades de Notebart, il obtenait gain de cause. Mauroy, ça, il ne l'a jamais oublié. La preuve, il le raconte. C'est dur quoi. En tant que maire de Lille, il était obligé de se plier et de passer sous les fourches caudines de Notebart pour obtenir ce qu'il voulait.

(Moment de réflexion)

Ce que j'aime à la CU, c'est que c'est subtil. Plus je vais à la CU...d'abord on dit souvent que c'est un outil technique. Moi je suis profondément contre cette définition. La CU n'est pas un outil technique. Prendre la décision de faire le métro plutôt à Lomme qu'à Roubaix, c'est une décision éminemment politique. Aux conséquences politiques lourdes et graves et donc ce n'est pas que réaliser un tunnel de 2 km de long, etc. Et ça reste vrai encore aujourd'hui.

Est-ce que ce n'est pas pour justifier le fait qu'il y ait des accords un peu inhabituels que souvent les élus brandissent l'aspect technique, qui fait qu'il n'y aurait qu'une solution possible...

Oui, peut-être. De purger le consensus. Alors il faut s'expliquer sur le consensus. Le consensus ça veut dire participer à l'exécutif en acceptant des vice-présidences et voter ou non des budgets. Par exemple, il y a des gens fort peu politiques comme les gens du GADEC, enfin fort peu politisés, pour voter contre les budgets et rester Vice-présidents. Ça n'a pas de sens politique. Alors à Lille ça passe inaperçu, moi je veux bien, on pourra me dire tout ce qu'on veut...donc nous, on n'a pas prolongé les discussions. Nos amis du GADEC nous expliquaient que ce n'était pas contradictoire, les socialistes n'ont pas relevé la contradiction ça les arrangeait encore. Enfin bref... Donc on est prêt à avaler toutes les couleuvres mais si on a un peu de...ce n'est pas une question de dignité mais de pratique politique, quand on vote contre un budget on ne reste pas dans l'exécutif. Pourquoi, parce que l'exécutif, c'est l'exécution du budget. Donc vous ne pouvez pas être aux manettes pour exécuter quelque chose – ou alors c'est comme un suicide – d'une décision politique que vous contestez.

Alors ce consensus, une fois qu'on l'a caractérisé, quel en est le fondement et puis ensuite la circonstance ?

Le fondement, c'est une vision commune...euh, un horizon commun ou une ambition commune. C'est un projet partagé. Quel est le projet partagé ici ? Euh... la CU, c'est important parce que...Moi j'ai posé le problème à mon groupe dès mes premières années de présidence pour avoir une orientation. C'est à dire est-ce que la CU est un outil technique, un syndicat intercommunal ou quelque chose de différent, c'est à dire un outil de ce qu'on a appelé la métropolisation et est-ce que vous voulez la métropolisation ? A partir de là, à partir du moment où j'ai eu une réponse positive, on partage avec les socialistes la vision commune de cette CU, outil de métropolisation. Ça paraît très conceptuel, mais...euh, ça a un souffle. Quelque part, ça va justifier les prises de compétences nouvelles, ça va justifier toute l'ambition. Ou alors on est une communauté réduite aux acquêts, ce qui n'est pas le cas.

Deuxièmement, ce consensus est fondé aussi, sur l'instinct qu'il n'est pas mauvais que dans la vie métropolitaine, compte tenu des conséquences que ça peut avoir sur la vie des gens, qu'il y ait une espèce de sanctuaire politique qui ne soit pas livré à la politique politicienne qui est le sel de la démocratie. Et ceci est particulièrement justifié par le fait qu'il n'y a pas d'élections au SU mais au deuxième degré.

Troisièmement, si vous observez les autres CU qui sont en nombre très limités puisqu'on en compte 14 en France, vous constaterez que ce consensus est partagé partout. Il n'est donc pas spécifique, contrairement à ce que peuvent croire les lillois ou des observateurs politiques lillois, il n'est pas lié au savoir-faire ou à la personnalité de Mauroy. Puisque vous avez d'autres CU – je ne vous demande pas dans quelles conditions le maire de Bordeaux a été élu par des gens de gauche – dans lesquelles le budget de l'exécutif est voté par la pseudo-opposition.

A l'époque Notebart, il y a eu aussi une période de gestion consensuelle même si après ça a

Oui, oui, bien sûr. Même si je crois qu'elle relevait plus du clientélisme que du consensus partagé sur un projet. D'ailleurs, à l'origine de l'éviction de Notebart, il y a ce qu'on a appelé la charte des grands maires. Cette charte c'est un projet où on a dit, on arrête de saupoudrer.

Est-ce que ce n'était pas plutôt une autre forme de redistribution dans laquelle c'était les grandes communes qui déterminaient la répartition des crédits plus que les petites ?

Oui, sans doute...

Ce que vous me disiez de la situation d'Alex Turk de sa difficulté à gérer ses prises de position dans deux arènes différentes, finalement, vous y avez été confronté vous même par la suite. Alors comment ça se gère ?

Je crois que ce sont des réponses personnelles. Il y a une réponse politique. Au fond je suis en désaccord... enfin, je n'étais pas en désaccord avec lui à l'époque. C'est une décision qui m'a surprise mais que j'ai pu comprendre parce qu'il l'a commentée. Euh... aujourd'hui, il y a deux réponses à la situation. Une réponse politique et une réponse personnelle. La réponse politique, c'est qu'aujourd'hui, plus encore qu'en 1992, je considère que la CU a tellement d'importance dans la vie d'une ville, qu'il ne me paraît pas possible d'être un responsable politique important d'une ville, même dans l'opposition, et de ne pas être à la CU. Sinon on s'occupe de l'état civil. Alors ça c'est une raison politique. Surtout au moment où on partage l'exécutif. La deuxième attitude, elle est plus personnelle, c'est que, à partir du moment où vous êtes capable d'instiller, et d'avoir suffisamment d'empathie pour ne pas mélanger le débat d'idées et le conflit de personnes... Ce n'est pas toujours facile, ça a ses limites, mais pour l'instant ça fonctionne.

Et est-ce que ce n'est pas plus difficile d'être opposant à la mairie, quand on arrive à créer des liens et à gérer ensemble... ?

...Il est certain qu'il y a une complicité entre les élus communautaires, quels qu'ils soient, ici à Lille. Les socialistes lillois non élus communautaires, ont du mal. Ils n'ont pas du tout les mêmes rapports avec moi que les élus communautaires, et ont quelque fois du mal à comprendre cette complicité. Il faut en tout cas un peu plus de temps.

Et est-ce que c'est compris des militants ou de vos instances partisans ?

Non ! J'ai un débat récurrent avec le responsable départemental jusqu'ici du RPR, avec Thierry Lazarro, qui non seulement est en dehors de la CU et est profondément hostile à ce consensus.

Ceci explique cela ?

Je pense que ceci explique cela. Et je pense aussi que cela peut expliquer ceci. J'ai déjà discuté avec Luc Monnet qui est le président d'un syndicat important. Ce qui m'intéresse, et c'est pour cela que des gens comme Mauroy et d'autres, ils sont intéressants... je reviens de Bordeaux, je fais un parallèle entre Mauroy et Juppé, ce sont des hommes de caractère. J'étais à Bordeaux la semaine dernière. Bordeaux est en chantier. C'est Berlin ! Il n'y a que des hommes de caractère et de conviction forte qui sont capables d'assumer de telles décisions. Autrement dit, moi j'ai beaucoup de respect pour des hommes et des élus politiques qui tirent le destin, qui écrivent des pages. Ils peuvent se tromper mais enfin ils écrivent des pages. Ils ont conscience de ne pas laisser passer des moments de l'histoire locale ou nationale. Et je disais à Luc Monnet, il est dans le Pévèle, il a un syndicat de communes important : "Moi président de la Pévèle, je ne m'enfermerais pas pour des raisons politiciennes dans un petit bunker qui n'a pas de sens, je ferai au contraire des travaux d'approche et négocié avec la CU, pour rejoindre la CU". Et on pourrait dire : "Ce président, il a eu la prescience de ce qu'il fallait faire". Ou bien au contraire : "Il s'est enfermé là-bas". Je ne sais pas si je me trompe. Sur un plan politique, ce que je dis n'est pas politiquement correct, mais c'est comme ça que je vois les choses. Et Thierry Lazarro, il ne les voit pas comme ça apparemment.

Et l'expérience communautaire, ça a changé votre vision de ce que pouvait être le conflit politique au sein d'une structure comme celle là ou, au contraire, le fait qu'il puisse être éventuellement neutralisé à certains moments ?

Oui, oui. Bien sûr. Ben disons, l'expérience communautaire, ça alimente en permanence le réflexe démocratique. Parce que vous dialoguez beaucoup, vous écoutez beaucoup, vous faites valoir des arguments. Vous ne pouvez pas claquer des portes aussi facilement. Vous devez respecter vos adversaires ou vos collègues, vos propres amis. Comme Mauroy a dit au bureau une fois à un communiste : « c'est un club ici ! ». « Vous n'en faites pas partie, bon d'accord ». C'était à Barbarossa qui éruçait un peu.

Alors du coup, ça pose une question : est-ce qu'il pourrait y avoir une politique communautaire de droite ? Qu'est-ce qui changerait dans l'orientation politique de cette structure si la présidence changeait en 2007 ?

Oui, oui. Ce qui changerait...on va prendre deux, trois exemples. Il est évident, qu'à un moment donné...j'attache beaucoup d'importance à la cohérence des décisions politiques et à leur imbrication les unes dans les autres. Le transport en commun, il est évident que c'est un axe majeur du mandat, des mandats précédents, pour des tas de raison. On a, nous, élus de droite à la CU, très vite alerté la CU sur l'insécurité dans les transports en commun, qui était facteur de désaffection. On voyait bien les chiffres. Il a fallu vraiment ramé, et je pense que...peut-être aussi profiter de l'ambiance générale, pour obtenir et arriver à obtenir, et Quiquet ne s'est pas trop enfermé dans son dogme ou une idéologie, mais c'est quelque chose qui, si nous avions été au pouvoir à droite, on n'aurait pas perdu de temps. C'est évident que cette vision de la sécurisation du métro était quelque chose qui nous venait naturellement alors que les socialistes se sont réfugiés longtemps dans un déni de cette insécurité pour se réfugier derrière le sentiment d'insécurité. Je me souviens que nous, dès...je vais vous donner une preuve de ce que j'allègue. Quand Mauroy a inauguré le métro, si vous faites une revue de presse de l'époque, vous trouverez, j'en suis sûr, parce que ça m'avait frappé à l'époque, la déclaration de Mauroy qui a dit : « je ne veux pas d'un métro fliqué ». Et nous nous sommes allés en 1994 à Toulouse, au moment où Baudis était au commande, et sans aucun état d'âme, il n'a pas ouvert son métro avant d'avoir installé un commissariat dans son métro. Deuxième exemple : la vision que nous avons du développement économique à la CU, elle est beaucoup plus partenariale que celle qu'en ont les socialistes et les fonctionnaires...l'état d'esprit. Il n'y a qu'à voir la nomination de Germain, le directeur économique, c'est sans doute un type brillant, mais : 1) il vient de Paris 2) il vient de la haute fonction publique 3) le nommer directeur de l'action économique, ça reste pour moi une incongruité. Et nous avions une proposition, qui était d'organiser la compétence économique autour d'une agence de développement économique qui elle serait un centre d'action partagée avec le monde économique.

N'avez vous pas l'impression, que dans cet univers consensuel communautaire, les acteurs qui peuvent cristalliser les oppositions sont souvent ceux qui sont un petit peu hors du jeu du consensus, du type de Martine Aubry.

N'est-ce pas symptomatique que le clivage se fasse sur cette compétence, là où il y a aussi un enjeu pour la succession de Pierre Mauroy ?

Nous ne sommes pas des petits saints républicains ! Notre adversaire n'est pas Mauroy, c'est Martine Aubry. L'accord que nous avons à la CU est un accord *intuitu personae*, qui a été passé avec Mauroy. Si Mauroy, ce qu'à Dieu ne plaise, venait à disparaître demain matin, cet accord serait remis en cause.

Est-ce que vous pourriez caractériser les différents mandats auxquels vous avez participé et me dire ce qui les différencie peut-être ?

Ce n'est pas toujours très facile de refaire l'histoire mais tout de même, il y a plusieurs éléments d'importance inégale, du paysage communautaire qui s'est déroulé depuis que j'y suis. J'y suis justement depuis une mutation importante, le changement de Notebart, Mauroy. Ça c'est un événement important. Mauroy a tout de même compris qu'il n'y avait pas de grande métropole dans les déchirements permanents. Donc, le consensus, qui est sans doute chez lui, en apparence, une seconde nature, était aussi un outil et une tactique politique nécessaire. Et un deuxième élément du paysage, c'est que le premier mandat de Mauroy, je me souviens, a été fortement marqué par la guerre des versants et les difficultés, déjà, de mutation économique du versant nord-est. Encore aujourd'hui, on essaye de ne pas rallumer cette guerre des versants. Et dans l'actualité d'aujourd'hui, les plans sociaux qui touchent plutôt ce secteur, c'est une chose qui pourrait réalimenter, sinon une guerre des versants, une prise de conscience que, même dans la métropole, il y a Lille et le restant. Il y a eu cette situation sociale, économique, du versant nord-est et la présence d'un autre personnage charismatique dont il ne faut pas oublier la mémoire, qui est André Diligent. Il n'était pas opposé à la métropolisation mais il craignait cette espèce d'impérialisme du Gd Lille. Il n'est opposé bec et ongles jusqu'au dernier moment à l'appellation Lille-Métropole. Pour lui, il y avait une métropole bipolaire. Ça, ça a été le premier mandat. Il y a un autre phénomène qui a pesé dans le paysage communautaire, ça a été la décision d'Euralille, les décisions du métro, et donc un fort endettement de la CU. Et donc, les deux mandats jusqu'à aujourd'hui ont été des mandats d'investissements lourds et d'endettement lourd. Et ça, je suis persuadé, Mauroy en parle encore, il n'a pas du dormir toutes les nuits bien tranquille. Ce lourd endettement est quelque chose de très préoccupant.

C'était le prix du consensus, le fait d'avoir lancé beaucoup de « grandes politiques » en 1989 ?

C'était à la fois le prix du consensus...le fameux « fil d'or » (la ligne de métro Roubaix/Tourcoing), Mauroy est attaché au symbole et il voulait rectifier l'erreur stratégique, politique, qui consistait à avoir fait le métro à Lomme et pas à Roubaix. Ensuite, il y avait sa vision personnelle – que certains peuvent encore critiquer, mais moi je crois qu'il y avait une cohérence, je ne la critique pas – d'avoir obtenu le TGV à Lille et autour Euralille. Pendant qu'il faisait Euralille, aujourd'hui, 20 ans après, on ne sait toujours pas ce qu'on fait de la zone de l'Union (située entre Roubaix et Tourcoing).

Une fois que Mauroy a eu terminé...Je ne sais pas si on peut parler comme cela. Il y a à la fois une déclinaison locale d'une histoire générale des grandes collectivités qui sont passées de l'âge de l'équipement à l'âge des services, et on est entré dans l'âge du développement maintenant. Et d'ailleurs, du développement durable. Ce mandat, on a toujours dit qu'on voulait qu'il soit le mandat de la qualité. Je pense que chez Mauroy, il y a une confusion entre la qualité de vie et l'absence de grandes dépenses. Donc pour lui, la qualité c'est de dire : « on a fini nos grandes dépenses, on fait une pause et on fait un peu de dentelle ». On s'occupe de nettoyer un petit peu les bordures des cours d'eau, mais on a toujours pas curé le canal de la Marque et ainsi de suite. Surtout qu'il a été frappé de plein fouet par l'accélération de la réalisation de l'usine d'incinération d'Halluin. Donc la fermeture de nos trois usines d'incinération en catastrophe a été lourde de conséquences pour nos financements. Il sortait à peine de tout cela que les ingénieurs ont du aller lui expliquer que Lille commençait à être inondée régulièrement et qu'il faudrait faire d'énormes travaux, qui n'avaient pas été prévus, et qui étaient des travaux curatifs. Là aussi, c'est autre chose mais les fonctionnaires ont du aller expliquer à Mauroy qu'ils sont obligés de faire aujourd'hui les travaux parce qu'ils n'ont pas fait une autre politique de prévention, de gestion des eaux à l'amont, et donc « Monsieur le président, il va falloir dépenser 600 millions en plus ». donc aujourd'hui on est plus dans le mandat du développement...

(changement de face).

Est-ce que la place de la droite communautaire a changé entre ces différents mandats ? De 1995 à 2001, on a l'impression que c'est le GADEC qui joue le rôle de formation pivot du consensus. Est-ce que l'accord de premier tour en 2001 a accru le rôle de l'UPM dans la machine communautaire par rapport à celui qu'elle avait de 1995 à 2001 ?

Oui, ça se sent. C'est à dire ça se sent...ça a forcément des conséquences. On a un premier Vice président (Daubresse). Je dirai, dans les deux sens ça pèse. Ça peut être utile, ça complexifie aussi la décision. C'est certain que tout désaccord grave, s'il devient durable, il nous mène directement à la rupture. Puisque l'un d'entre nous est premier vice-président. Ce n'est tout de même pas rien. C'est des choses que les nouveaux élus sous-estiment parfois au groupe. C'est « notre » premier vice-président quoi.

Est-ce qu'aujourd'hui la CU est autre chose que l'agrégation des intérêts de chaque commune et est-ce qu'en tant que conseiller municipal vous avez un rôle privilégié pour faire valoir à un moment donné un intérêt clair qui serait supérieur à celui des communes ?

(Temps de réflexion assez long avant de répondre). Je cherche un exemple... C'est difficile. C'est tout de même difficile. Politiquement difficile. J'ai pas de...si, j'ai un exemple en tête. Par exemple notre positionnement sur Grimonprez Jooris, qui a finalement remporté la décision à la CU, parce que c'est bien parti...enfin...Il est tout de même lié à une posture politique lilloise, et même à une posture politicienne de campagne. Disons les choses comme elles sont. On est en campagne 2001, je m'exprime en faveur de GJ, certes c'est la solution la moins chère mais c'est aussi une solution lilloise. Et j'aurais eu du mal... bon peut-être que cet exemple est un peu caricatural...mais j'aurais eu du mal en tant que lillois et même opposant lillois à défendre un stade à Trifouillis-Les Oies. Ce n'est pas forcément une bonne décision, mais bon...

Et vous avez l'impression que parfois il y a des défenseurs de ce qui s'apparenterait à un intérêt clair ?

Ça vient tout doucement. Je suis fondamentalement – peut-être parce que je ne suis pas maire justement – je pense que j'ai ce que j'appelle l'esprit communautaire. Alors le transfert des compétences va dans le bon sens. Si on reste sur le stade, aujourd'hui, j'installe le débat à la CU. Grimonprez-Jooris, son avenir ou pas son avenir, c'est désormais un dossier de la CU. Au GADEC, il faut reconnaître que, c'est sans doute une difficulté qu'il surmonte plus ou moins bien, mais Henri Ségard est sincèrement communautaire, plus que syndic des petites

communes, alors que le GADEC a tout de même été fait pour ! C'est un petit en recherche d'ailleurs en ce moment. Actuellement tout ça est un peu en turbulence.

Est-ce que le paradoxe n'est pas que pour avoir la majorité en CU, on est un peu obligé de mettre en avant une ambition politique municipaliste, de dire qu'on va redonner un rôle au commune, qu'on va écouter les communes pour gagner majorité à soi ? Ce qui fait que mêmes les leaders politiques qui seraient les plus poussés à être pro-communautaires, sont poussés à faire une offre politique qui serait conforme aux attentes de beaucoup d'élus ?

Oui, oui. Mais d'un autre côté, la géographie communautaire des 85 communes fait tout de même que les petites communes, ça reste des petites communes. Ce n'est pas péjoratif mais on a du mal à imaginer que le président de la CU futur serait... enfin, on a eu Notebart, mais bon, je ne sais si c'est un bon exemple. Que le sort de la CU, son grand projet, soit issu de la réflexion d'une majorité de petites communes et animé par un leader des petites communes et puis que les grandes villes suivent, j'ai du mal à l'imaginer. C'est un peu dégueulasse ce que je dis, mais je ne le sens pas. Je ne sais pas si c'est un élément de réponse, mais plus j'y réfléchis, et plus, moi je ne suis pas dans la pensée unique... aujourd'hui, il est de bon ton, et ça apparaît légitime, de dire il faut aller un jour au SU, parce que les budgets sont importants et les décisions sont importantes. Oui... Mais je pense honnêtement que l'on sous-estime les conséquences politiques que ça aurait parce qu'il m'apparaît difficile d'installer une double légitimité. Et personne n'en parle de ça. Et moi je le ressens bien. Parce que si j'étais élu communautaire au suffrage universel, j'estimerais que j'ai autant de légitimité que le maire de ma commune. Et donc, à un moment donné, il y aura les maires élus au suffrage universel et les conseillers communautaires élus au SU. A terme, à long terme peut-être, c'est tout de même, quelque part, la voie de la disparition des communes. Je reste cependant persuadé, et là je me suis conforté au fil des années, que la petite musique différente des communes, c'est tout de même intéressant.

On parlait des inondations. Je dis, aujourd'hui, la CU sait bien s'occuper des inondations, mais elle ne sait pas s'occuper des inondés. La dimension humaine de tous nos problèmes, l'échelon municipal, l'engagement des élus municipaux, des maires, et de l'équipe municipale, c'est quelque chose qui reste précieux. Donc je me satisfais finalement assez bien – mais là dessus je ne me suis jamais exprimé publiquement – de la situation actuelle qui est une intercommunalité bien encadrée par les dispositifs législatifs qu'on connaît, mais avec une élection au deuxième degré. Parce que sinon, je ne vois pas où on va.

Une ultime question. Est-ce que votre nouveau statut de parlementaire a modifié votre rôle en CU ? Est-ce que ça vous donne plus de ressources politiques pour y jouer un rôle ?

Globalement oui... mais concrètement non, à ce jour. Il y a une réflexion plus large, c'est que qd vous devenez député, vous prenez une dimension politique aux yeux des uns et des autres, et une réalité... alors en plus en tant que député de la majorité, vous avez accès aux ministères, alors c'est sûr que... mais aujourd'hui, je n'ai pas encore eu l'occasion de l'éprouver réellement. Mais je le sens. Il y a aussi une forme de complicité. Ce n'est plus une complicité entre les parlementaires de la CU, en bureau, quand on évoque des avant-projets de lois ou des orientations, ça nous parle à nous, ça parle moins aux conseillers communautaires non parlementaires, de droite comme de gauche. Mais bon, c'est un peu une lapalissade, une généralité.

Et du point de vue de la relation aux services. On imagine que pour peser dans cette machine communautaire c'est important de savoir identifier l'administration aussi, alors est-ce que c'est possible. Est-ce qu'un élu de l'opposition, tout en étant dans la majorité communautaire, peut avoir de l'information de la part des grandes directions ?

De la part des présidents de groupe, les services ils sont aux ordres ! Moi je ne participe pas en général de l'idée reçue selon laquelle ce sont les services qui dirigent. Les services dirigent parce que les élus acceptent cette situation. S'ils sont capables, en mesurant bien le timing, avec la diplomatie et le respect des pratiques, et avec la pertinence de leur argumentation, enfin je veux dire, les élus, ils sont au pouvoir. Les fonctionnaires, il ne faut pas leur faire ce procès là, ils ne se sont jamais trompés sur ce point. Et le président de groupe que je suis, il peut influencer les choses, bien sûr.

Et les services ne sont pas réticents si vous voulez avoir une information sur une politique en cours ?

Peut-être, mais je vais vous donner un exemple, le dernier en date. On vient d'inventer, dans le journal métropolitain, la tribune pour les groupes politiques. C'est une chose qu'on a débattue au sein des groupes puis au sein des présidents de groupe. On avait dit oui, non et puis finalement c'est oui. On fait un papier, donc on débat encore parce qu'on s'aperçoit que la proportionnelle du nombre de signes selon l'importance politique c'est absurde, donc je crois qu'on a trouvé une solution. On me

demande un papier sur la pollution, je fais un papier sur l'assainissement, on y met un titre, ça revient du service de la communication, pas de titre. Je dis c'est quoi cette histoire ? Mon papier n'a de sens qu'avec le titre (« la pollution n'est pas une fatalité ») et sa chute. « Ah oui, mais bon... ». J'ai dit « Attendez, on arrête de discuter, moi je ne discute pas avec vous ! ». J'ai fait une lettre à Bernard Masset [directeur de cabinet de Mauroy], en disant, cette décision de mettre un titre ou pas de titre appartient seule aux présidents de groupe. Je ne sais pas ce qu'on va décider, je me rallierai à la décision collective, mais à mon avis, je suis persuadé qu'on va dire : « évidemment on met un titre ». Donc il y a quelques fois des velléités ou des réflexes. Alors pourquoi, je n'en sais rien du tout. Ça peut arriver, mais la parole reste au final aux élus.

Fin de l'entretien.

Table des matières

Sommaire	7
Prologue. Un soir de conseil en Communauté urbaine de Lille	9
INTRODUCTION GÉNÉRALE	15
I. De l'intercommunalité comme enjeu de réforme à l'intercommunalité comme objet de recherche	17
A. La prégnance du prisme normatif.....	17
B. Un objet longtemps délaissé par les sciences sociales.....	19
C. Renouveau de la coopération intercommunale et regain d'intérêt scientifique	21
1. L'étude des réformes intercommunales.....	22
2. L'identification des facteurs locaux de coopération intercommunale	24
3. Les politiques publiques des structures intercommunales et leur régulation politique.....	26
4. Une monographie sur le temps long qui fait exception : la thèse de D. Guéranger (2003).....	27
D. Quelques angles morts des travaux existants	28
II. Les processus d'institutionnalisation d'une organisation intercommunale	31
A. Une approche monographique et diachronique de l'intercommunalité : la CU de Lille à la loupe et sur le temps long	32
B. Desseins réformateurs et institutionnalisation de l'intercommunalité	36
C. Le processus d'intégration d'une organisation politique fédérative. En allant voir du côté des études européennes	40
D. Le régime de « consensus », énigme puis solution.....	42
III. Eléments de méthodes pour un institutionnalisme incarné	43
A. Le recueil du matériel documentaire et l'accès aux archives	44
B. L'immersion au sein de la CUDL et la perspective ethnographique	46
C. L'entrée dans l'institution et l'obtention d'un statut de « stagiaire »	47
D. L'observation des réunions politiques : la posture du « passe-muraille »	49
E. Informateurs ou complices de recherche ?.....	50
F. Coupler la stratégie des entretiens avec l'approche ethnographique.....	51
G. Qui rencontrer ?.....	51
H. Faut-il toujours enregistrer ses entretiens ?	52
PREMIÈRE PARTIE	
LA PREMIÈRE INSTITUTIONNALISATION DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE LILLE : DESSEINS ET IMPASSE D'UN VOLONTARISME RÉFORMATEUR (1964-1971)	55
Chapitre 1. L'imposition d'une réforme de compromis	61
Section 1. Nouveau régime et mise à l'agenda d'une réforme de l'administration des agglomérations	63
A. Un « problème » institutionnel récurrent : le morcellement communal en France.....	64
1. Une « litanie » aussi vieille que les municipalités.....	64
2. Les premières formes de coopération intercommunale à la fin du 19 ^e siècle : gérer les effets de l'urbanisation sans remettre en cause le cadre communal.....	66
3. Du « compromis républicain » de la III ^e République aux regroupements autoritaires sous Vichy : inspirations et repoussoirs des réformes de l'après-guerre.....	68
4. La V ^e République comme occasion réformatrice	70
B. A la recherche juridique de l'« institution optimale »	71
1. Le salut par la réforme des institutions locales ou la force des postulats fonctionnaliste et juriste	71
2. La création des SIVOM et des districts en 1959 : un volontarisme réformateur retenu.....	73
3. L'interprétation juriste des raisons de l'« échec » des formules de coopération, condition de la mise à l'agenda d'une nouvelle réforme.....	74

C. Les justifications normatives et pragmatiques de la réforme.....	77
1. Au nom de la rationalisation de la gestion urbaine	77
2. L'injonction contradictoire au renforcement de l'autonomie locale	80
3. La politique des « métropoles d'équilibre » et les objectifs du Plan en toile de fond	81
4. Le gouvernement contre les « notables » ou les enjeux indicibles de la réforme.....	84
Section 2. Les desseins fonctionnels des communautés urbaines à l'épreuve	
de leur traduction législative et des calculs politiques	86
A. Du groupe de travail au projet de loi : la discrète euphémisation de la réforme	87
1. La formation d'un groupe de travail.....	88
2. La restriction progressive du nombre d'agglomérations concernées par une créations d'office	90
B. L'enjeu saillant de la composition du conseil.....	93
1. L'abandon du suffrage universel direct.....	93
2. L'élargissement de la représentation des communes	95
3. La préoccupation permanente des effets de la réforme sur les rapports de force partisans.....	97
C. Un territoire « optimal »... à géométrie variable.....	99
1. Les définitions successives du périmètre de l'agglomération lilloise.....	99
2. Optimum territorial et optimisation électorale	104
Section 3. La stratégie incrémentaliste des réformateurs et ses revers	106
A. Le statut ambigu des communautés urbaines.....	107
1. La fusion comme horizon.....	107
2. Le statut d'établissement public, cache-sexe juridique des communautés urbaines	108
3. Une répartition des compétences forcément équivoque	109
B. ... point d'orgue inattendu de la réforme	112
1. Des créations volontaires moins nombreuses que prévues.....	112
2. Le coup d'arrêt du référendum de 1969	114
3. Une étape dans la réforme de l'administration municipale devenue la forme la plus avancée de l'intercommunalité	115
Conclusion du Chapitre 1 : une réforme au milieu du gué	115
Chapitre 2. La réception locale de la réforme : des luttes initiales	
aux premiers arrangements	117
Section 1. Mobilisations politiques.....	118
A. Un préfet contre ses notables ?.....	118
1. Un préfet missionnaire : hypothèses sur une vocation intercommunale	119
2. Assurer le renforcement des positions de la majorité gouvernementale et du nouveau régime	121
3. Prêcher la bonne parole intercommunale et mobiliser des soutiens externes : faibles « forces vives » ?	122
B. Les élus locaux face à la création d'une communauté urbaine : la surdétermination territoriale des clivages	125
1. L'opposition municipaliste des communistes	126
2. La réticence des maires des petites communes	126
3. L'hostilité de principe et la bienveillance implicite des élus socialistes des grandes villes	127
4. Le maire gaulliste de Tourcoing, principal opposant non communiste au projet de loi.....	129
C. La création d'une structure intercommunale : une idée qui avait déjà fait son chemin.....	131
1. Lille-Roubaix-Tourcoing, une « métropole en miettes ».	
La déclinaison locale d'un « problème institutionnel ».....	132
2. Le spectre du déclin et la perspective métropolitaine comme exutoire.....	134
3. Les élus socialistes contraints de faire la part du feu	138
Section 2. ... et recherche de compromis	140
A. La question de la représentation des petites communes au cœur des tractations.....	140
1. Contre-projets locaux et invention des secteurs électoraux.....	141
2. L'accord amiable, acte politique fondateur paradoxal	143
B. Permanence et redéploiement des transactions interpartisanes dans le nouveau cadre institutionnel	146
1. La légende de l'élection surprise d'Augustin Laurent à la présidence de la CU	147
2. Une majorité de Troisième force sur le modèle des grandes villes qui contribue à l'éclatement local du MRP	149
3. La recherche précoce de la pacification des conflits à travers la constitution d'un exécutif collégial	152
Conclusion du Chapitre 2. Des compromis inauguraux qui hypothèquent les ambitions réformatrices	155

Chapitre 3. Le processus de domestication et de municipalisation de la CUDL.....	157
Section 1. L'improvisation des débuts, facteur d'hétéronomie institutionnelle	159
A. La construction dans l'urgence d'une administration communautaire	160
1. Le recrutement sous contraintes des premiers fonctionnaires	161
2. Une opportunité de promotion inespérée ou une chance d'insertion immédiate.....	164
3. Une administration démunie devant l'ampleur de la tâche	167
B. Une situation d'incertitude institutionnelle propice aux réflexes municipalistes	169
1. Le climat confus et fébrile de la mise en place	170
2. Introuvables « doctrines » communautaires	172
3. La tendance à reconduire les choix et les routines municipales	174
4. Les effets cumulatifs de la faiblesse.....	177
Section 2. Les premiers résultats paradoxaux de la réforme	180
A. Une institution dépendante	180
1. Le rôle incontournable des communes	181
2. Le recours indispensable aux services de l'État	183
3. L'unification de la gestion par les délégations de service public	185
B. L'affirmation des communes comme conséquence inattendue	189
1. L'effet d'aubaine des transferts d'emprunts	189
2. Une CU financièrement exsangue et des communes qui retrouvent des marges de manoeuvre	191
3. Une hausse sensible de la fiscalité locale	194
C. La mise en ordre de l'assemblée.....	196
1. La neutralisation des clivages partisans	196
2. La limitation implicite de la souveraineté du conseil de communauté.....	202
3. Le déplacement des négociations vers les coulisses et l'affirmation du rôle du bureau.....	203
Conclusion du Chapitre 3. La municipalisation, résultat convergent des stratégies, des effets d'aubaine et des routines d'action	205
Conclusion de la première partie. Une institution communautaire phagocytée par les communes	207
<i>DEUXIÈME PARTIE L’AFFIRMATION DISCRÈTE ET INCRÉMENTALE DE L’INSTITUTION INTERCOMMUNALE : CE QUI CHANGE QUAND « RIEN NE CHANGE » (1971-1989).....</i>	211
Chapitre 4. Arthur Notebart président de la CUDL : entre conformation au rôle et velléités de subversion	217
Section 1. La reconnaissance de la subordination communautaire comme condition d'éligibilité	219
A. Le profil idéal d'un sceptique.....	219
1. Le gage d'une hostilité passée au projet de loi sur les CU	220
2. Le maire d'une ville moyenne.....	221
3. Une réputation d' élu pragmatique et « bâtisseur ».....	225
B. Abdiquer pour gouverner.....	227
1. L'assurance du cantonnement technique de la CU et le respect de pactes implicites de non-agression	228
2. La formalisation de l'hétéronomie communautaire : les « enveloppes voiries »	230
3. Le relâchement de l'implication et de la vigilance des maires	233
Section 2. Une affirmation subreptice de la CU... ..	235
A. Le renforcement du budget et de l'administration communautaires	235
1. Faire de l'action intercommunale un jeu à somme positive	236
2. Le recrutement de nouveaux fonctionnaires.....	239
3. La constitution d'une expertise propre	244
4. L'harmonisation des services urbains	245
B. La remise en cause du rôle des administrations territorialisées de l'État	247
1. La prise de contrôle de la Ville nouvelle par les élus locaux	248
2. La conduite disputée d'un métro automatique	251
3. La dissolution de l'Agence d'urbanisme.....	253
4. La relégation des services de l'Équipement au second plan.....	256

Section 3. ... qui conforte le leadership d'Arthur Notebart.....	258
A. La conversion/reconversion communautaire d'Arthur Notebart, ou comment Cassandre devint Pygmalion	260
1. L'appétence communautaire vient en gérant.....	261
2. Position politique, dispositions sociales, et investissement institutionnel.....	263
3. Une mainmise présidentielle sur l'administration intercommunale	267
B. Les règles pragmatiques du leadership présidentiel	272
1. Le développement des transactions interpersonnelles et clientélares entre le président et les maires	272
2. Le brouillage des lignes de clivage partisans et des allégeances	275
3. Une organisation administrative faiblement bureaucratisée.....	277
4. La trame intercommunale : analyse de l'institution par son « linge sale ».....	279
Conclusion du Chapitre 4. Une affirmation de la CU centrée sur son président	282
Chapitre 5. Quand l'ordre institutionnel municipaliste vacille et se réaffirme	285
Section 1. La politisation manquée de 1977	286
A. Vellétés de politisation	289
1. Le renouvellement de l'assemblée et la formation inédite d'une majorité de gauche	289
2. L'ouverture de l'exécutif communautaire comme enjeu d'affrontement	291
3. La politisation par les « luttes urbaines » : la contestation du schéma directeur et des POS.....	294
4. Les limites de la prise de parole partisane comme enjeu	297
B. ... et réaffirmation d'une gestion collégiale	299
1. L'euphémisation des critiques communistes.....	299
2. La posture intenable des communistes ou comment politiser l'intercommunalité tout en restant municipalistes ?	302
3. La réintégration discrète des maires d' « opposition » à la gestion de la CU.....	304
C. La réélection d'Arthur Notebart en 1983 ou la consécration d'une légitimité personnalisée.....	307
1. Des résultats des élections municipales de 1983 défavorables à la gauche.....	307
2. Une candidature d'opposition « par défaut »	309
3. Gestion collégiale de la CU et autonomie présidentielle.....	312
Section 2. Le désajustement entre les politiques communautaires et les attentes des maires	314
A. Aux origines d'une dissonance de rôle.....	316
1. Le renouvellement des conseillers communautaires	316
2. Les effets indirects d'une décentralisation favorable aux communes	318
3. Le retour de Matignon de Pierre Mauroy	321
B. La montée des affrontements avec les maires et le processus de délégitimation de l'autorité présidentielle	323
1. Quand la ligne 2 du métro devint « 1 bis ».....	324
2. Le « tumulus » : quand la souris intercommunale accouche d'une montagne	326
3. La réalisation du quartier d'affaires « Euraille » déclenche l'affrontement des prétendants	328
4. Conjoncture fluide et redéploiement des transactions politico-administratives	331
5. La fin de règne ubuesque du « roi Arthur » : quelques hypothèses sur une « névrose » du désajustement	334
Conclusion de la deuxième partie Faut-il que « rien ne change » pour que des choses changent ?	341
TROISIÈME PARTIE L'INSTITUTIONNALISATION DU « CONSENSUS » : AUTONOMIE DU JEU POLITIQUE INTERCOMMUNAL ET HÉTÉRONOMIE DE LA CU (1989-2003).....	345
Chapitre 6. Une affirmation de l'institution en trompe-l'œil : la remunicipalisation de la CUDL	351
Section 1. Un consensus sur l'absence de consensus	352
A. Économie de la nouvelle configuration politique.....	353
1. La « charte des maires », Grande charte de l'intercommunalité	354
2. Comment financer le coût du consensus ? Le programme pluriannuel d'investissement	359
3. L'inflation et l'autonomisation des vice-présidences.....	361
4. Quand les structures « satellites » changent d'orbite	366
5. La métropolisation ou les nouveaux habits du partage des dépouilles.....	369

B. La production configurationnelle du charisme : comment Pierre Mauroy devint « l'homme du consensus ».....	375
1. La succession d'Arthur Notebart et la construction d'un rôle politique iconoclaste.....	377
2. Le syndrome du chef Guayaki ou le devoir de parler pour ne rien dire	379
3. Does Pierre Mauroy matter ?.....	381
Section 2. Les politiques intercommunales solubles dans le consensus municipaliste	386
A. Une communauté réduite aux acquêts.....	387
1. L'orientation municipaliste des pratiques représentatives.....	388
2. Le droit de veto informel des maires.....	392
3. La contrainte de « saupoudrage » des crédits.....	395
4. La difficile définition et mise en œuvre de normes communautaires.....	401
5. Idéologies partisanes introuvables.....	404
B. Trois politiques « communautaires » à la loupe	407
1. Le transfert de la taxe professionnelle : neutralisation et effets inattendus de la réforme.....	408
2. L'approbation « consensuelle » d'un projet de stade controversé.....	412
3. L'exercice a minima de la compétence habitat : consensus et non-décision.....	418
C. La territorialisation des politiques de solidarité contre l'institutionnalisation de normes redistributives : Roubaix dans la CU	423
1. Le « splendide isolement » roubaisien (1966-1977)	424
2. La production d'une identité victimaire et d'un intérêt territorial ambigu : Roubaix et le « versant nord-est » (1977-1989).....	426
3. Roubaix, « synecdoque » des politiques de solidarité communautaires (1990-2002).....	429
Conclusion du chapitre 6. La métropole « rassemblée » pour autant qu'elle reste virtuelle. Le consensus contre l'intégration institutionnelle	433
Chapitre 7. Éléments pour une sociologie du régime de consensus	435
Section 1. Un consensus ambigu	436
A. Les explications indigènes du consensus et leurs limites	437
1. Le génie des lieux.....	437
2. Les effets du mode de scrutin et de l' « absence de majorité »	438
3. La spécificité des domaines d'intervention de la CU ou l'alibi de la technicité.....	440
B. La sanctuarisation du jeu politique intercommunal.....	442
1. La justification de l'exception politique communautaire.....	442
2. La neutralisation des clivages partisans au nom des intérêts municipaux et... partisans.....	445
3. La réduction des risques de la compétition et la quiétude de l'entre-soi.....	448
4. Des conseillers communautaires très « urbains ».....	450
5. Une contrainte de discrétion : pour vivre heureux, vivons cachés	453
C. ... et ses « profanations » ponctuelles	455
1. L'élection du président comme duel	456
2. Les périodes préélectorales et la déssectorisation éphémère de l'assemblée.....	458
3. La fusion entre les communes de Lille et de Lomme et le spectre du « Grand-Lille »	461
4. La résurgence d'un clivage droite/gauche sous la pression des élus des grandes villes : le débat sur la fiscalité dans le budget de 2004	463
5. Martine Aubry, exutoire partisan de la droite dans le cadre contraignant du régime de consensus.....	465
Section 2. Microphysique du consensus	466
A. Un « tamis » décisionnel	467
1. Un conseil sans débats ni surprises	468
2. A quoi servent les commissions ?	471
3. Le couple directeur de cabinet/directeur général des services.....	473
4. Le « club » des présidents de groupe	476
5. Où les groupes politiques ne font pas ce que l'on croit.....	480
6. Le bureau : antichambre du conseil à huis clos.....	481
B. Dispositions et socialisation au consensus	486
1. Propriétés des élus et soutien au consensus.....	487
2. Le cas particulier des conseillers municipaux d'opposition dans les grandes villes socialistes.....	490
3. Les élus Verts : velléités de subversion du consensus et intégration de ses contraintes.....	493
Conclusion du chapitre 7. La dimension structurelle du consensus	496

Chapitre 8. Les obstacles à la politisation municipale des enjeux intercommunaux..	499
Section 1. L'euphémisation des enjeux intercommunaux lors des élections municipales de 2001.....	501
A. Evaluer les évocations de l'intercommunalité.....	502
1. L'échantillon.....	502
2. Présence du thème de l'intercommunalité et corrélations.....	504
B. Discours communaux sur la CU : topiques et absences.....	508
1. Les effets de la variable partisane sur le contenu du discours.....	508
2. Eléments des discours sur l'intercommunalité.....	510
3. « Géographie de l'éliminé ».....	513
C. Des enjeux faiblement politisés parce que rarement traduits.....	513
1. L'intercommunalité comme processus inéluctable et comme « lieu neutre ».....	514
2. Les voies embryonnaires de la politisation.....	514
Section 2. Une politisation sous contraintes. Etudes de cas.....	515
A. Changement d'échelle et sélection des terrains d'enquête.....	516
B. Les facteurs d'euphémisation.....	517
1. Les incertitudes quant aux effets de la loi Chevènement.....	517
2. L'asymétrie de l'information et l'inégalité des ressources institutionnelles.....	518
3. Usages municipaux de l'institution intercommunale et stratégies d'auto-imputation.....	520
4. Les effets de l'emboîtement des arènes institutionnelles et de l'asymétrie des règles du jeu qui y prévalent.....	521
5. Des manœuvres... en coulisses.....	522
6. Des prises de positions antérieures difficiles à assumer.....	523
7. Une offre sans demande.....	524
Conclusion du chapitre 8. En attendant la politisation de l'intercommunalité.....	525
Chapitre 9. Des remises en cause partielles de l'ordre municipaliste.....	527
Section 1. Les limites d'une approche exclusivement « intergouvernementaliste » de l'intercommunalité.....	528
A. Une instrumentalisation des politiques intercommunales sous contraintes.....	529
1. Les effets de la densité et de la complexité.....	529
2. Attention sélective et rationalité limitée.....	531
3. Le rôle de l'administration.....	532
B. Des investissements différenciés du mandat communautaire.....	535
1. Pas assez ou trop de ressources pour s'investir : le cas des simples conseillers et des « grands élus ».....	535
2. Investissement intercommunal et retours sur investissements.....	539
3. La spécialisation sectorielle comme ressort privilégié des vocations intercommunales.....	540
C. Les élus des petites communes, entre municipalisme et processus d'enrôlement.....	544
1. Le GADEC saisi par la CU ?.....	545
2. Les effets de la périurbanisation sur le profil des maires des petites communes.....	548
Section 2. Les attentes d'autonomisation intercommunale des fonctionnaires.....	552
A. Le renouvellement du personnel d'encadrement et de ses aspirations.....	553
1. L'évolution des conditions de recrutement et l'élévation du niveau de formation initiale.....	553
2. Une politisation partisane inégale et aux effets incertains.....	556
3. Des représentations de l'institution en décalage avec l'ordre municipaliste en vigueur.....	561
4. Une plainte récurrente : le flou des priorités intercommunales.....	563
B. L'invocation et la défense d'un « intérêt communautaire ».....	565
1. La dénonciation de l'instrumentalisation de la CU et la résistance à la prédation municipale de ses ressources.....	565
2. Le déploiement discret de stratégies d'autonomisation institutionnelle.....	568
3. Une autonomie intercommunale variable selon les secteurs d'action publique : une institution composite.....	570
4. Le contrôle de la Chambre régionale des comptes : stigmatisation externe des règles pragmatiques et usages internes.....	572
C. Le chantier de « modernisation des services » comme révélateur des attentes contradictoires.....	575
1. Le renforcement de la proximité, matrice ambiguë de la réforme.....	575
2. La commande politique réinterprétée à l'aune des attentes administratives.....	578
3. Garder la « maison-maire ».....	581
Conclusion du chapitre 9. Un ordre municipaliste contesté de l'intérieur.....	583

CONCLUSION GÉNÉRALE	585
I. L’institutionnalisation non linéaire de la CUDL et la possibilité du changement	588
II. La contribution de l’intercommunalité à la dépolitisation de l’action publique locale ..	590
BIBLIOGRAPHIE	593
ANNEXES	641
Archives dépouillées	642
Liste récapitulative des entretiens	645
Liste récapitulative des réunions observées	653
Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines	655
Quand les élus communautaires décident de voter un budget déséquilibré pour attirer l’attention sur les difficultés financières des CU	665
Délibération sur la prise de compétence en matière d’habitat	669
Questionnaire	677
Enquête par questionnaire	681
Exploitation des résultats du questionnaire – Le consensus	683
Retranscription intégrale de l’entretien avec <i>Pierre Mauroy</i>, président de la CUDL depuis 1989	689
Retranscription intégrale de l’entretien avec <i>Christian Decocq</i>, président du groupe UPM à la CU, député UMP, chef de file de l’opposition municipale à Lille	699

Le « consensus » communautaire *contre* l'intégration intercommunale

Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)

Résumé : Le début des années 2000 a été marqué par la généralisation de la coopération intercommunale en France. Les nouvelles institutions créées, comme les plus anciennes qui ont vu leurs compétences renforcées à cette occasion, sont presque toujours gouvernées par des exécutifs collégiaux, associant des représentants municipaux de l'ensemble des formations partisanes. Ce mode de gestion est alors justifié par les élus locaux au nom de la technicité présumée des enjeux intercommunaux et de l'affirmation des politiques agglomération qu'il rendrait possible.

Notre travail envisage le processus d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille sur le temps long et à la loupe, de sa genèse par les groupes réformateurs dans les années 1960, jusqu'à la consolidation d'un régime de « consensus », terme utilisé par les conseillers communautaires eux-mêmes pour qualifier leurs arrangements interpartisans dans cette enceinte. Le choix méthodologique d'une focale resserrée et centrée sur l'organisation donne à voir les conditions pratiques de domestication par les maires des réformes intercommunales successives. Le « consensus » politique communautaire, loin d'aboutir au renforcement de l'autonomie de la CUDL en matière d'action publique locale, apparaît dès lors comme le vecteur principal de son maintien sous dépendance municipale et de son déficit démocratique persistant.

Abstract : The beginning of the 2000s was characterized by a wide spread of *intercommunal* cooperation in France. Most of the new metropolitan institutions, like the old ones which have seen their effective competences increased, are run by collegial executives, gathering municipal representatives from the whole political spectrum. To justify this type of broad coalition, local politicians put forward an alleged « technicity » of urban policy issues – which are claimed to be « apolitical » – and the strengthening of the metropolitan policies it would enable. This work scrutinizes the institutionalization process of the *Communauté urbaine* of Lille, from its origins in the 1960ies to the formalization of a "consensus" regime, expression used by the metropolitan councilors themselves to qualify their cross-party agreements. The chosen methodology, a historical and micro sociological perspective, sheds light on the “domestication” of the successive governmental reforms by the mayors. The political *intercommunal* "consensus", far from resulting in the autonomy of the metropolitan policies, thus appears to be the main cause of their ongoing dependency on member-municipalities and of their democratic deficit, keeping them inaccessible for the citizens.

Mots-clés

Institutionnalisation, Intercommunalité, Régime de coalition, Consensus, Politisation/dépolitisation, Intégration institutionnelle, Néo-institutionnalisme, Communauté urbaine de Lille.

Discipline - Spécialité doctorale : *Science politique*

Laboratoire de rattachement

Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales (CERAPS), Université de Lille 2.

Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales, Université Lille 2

1, place Déliot – BP 629 – 59024 Lille Cedex

École doctorale n°74, Université Lille 2 – Droit et Santé

1, place Déliot – BP 629 – 59024 Lille Cedex