La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille

Weakening the redistributive function of a sub-national federated institution. The pretence of partisan “consensus” in the Lille urban community

Fabien Desage

Numéro 56, automne 2006

Le fédéralisme social. Les défis de la gouvernance à niveaux multiples

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/014978ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/014978ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Desage, F. (2006). La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille. *Lien social et Politiques*, (56), 149–163. <https://doi.org/10.7202/014978ar>

Résumé de l'article

Les institutions intercommunales françaises ont été créées par le gouvernement à partir de la fin des années 1950, avec pour objectifs annoncés de renforcer l'action publique à l'échelle des agglomérations et de réduire les inégalités territoriales. Le transfert vers ces nouvelles structures d'un ensemble de compétences auparavant municipales et la désignation de leurs élus par les conseils des communes membres les apparentent à des organisations fédératives infranationales. L'article montre combien l'institutionnalisation d'un régime de « grande coalition » partisane à la tête de cette structure, loin de favoriser la coopération intercommunale comme le clament ses protagonistes, représente le principal obstacle à l'émergence de politiques redistributives.

La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille

Fabien Desage

Confrontés à la question de l'organisation territoriale du nouveau régime, les constituants français de 1789 font le choix de créer des « municipalités » au statut juridique uniforme, tout en s'appuyant sur le découpage paroissial préexistant pour établir leur périmètre. Quarante-quatre mille municipalités voient ainsi le jour, à l'origine de ce que les réformateurs patentés du local qualifieront, deux siècles plus tard, de « morcellement communal » français. À y regarder de plus près, et en comparant la France à ses voisins, il apparaît cependant que sa spécificité institutionnelle réside surtout dans la grande stabilité au fil du temps de ce nombre élevé de communes¹, en dépit des diverses réformes et tentatives de réforme entreprises depuis la fin du 19^e siècle pour le réduire. L'intégration des maires dans les régimes politiques des III^e et IV^e Républiques leur a permis de s'op-

poser durablement à toute perspective de fusions et, jusqu'à la fin des années 1950, à toute institutionnalisation d'un pouvoir d'agglomération (Le Lidec, 2001).

Il faut en effet attendre la V^e République et l'« occasion réformatrice » (Dulong, 1997) offerte à certains hauts fonctionnaires par l'arrivée au pouvoir d'un personnel politique hostile à la « République des notables » (Gaïti, 1998) pour que soit partiellement levée l'hypothèque qui pesait jusqu'alors sur leurs projets de réorganisation municipale. La création qui s'ensuit de nouvelles structures de coopération intercommunale, dotées d'un ensemble de compétences propres et d'une autonomie fiscale et politique par rapport aux communes, si elle représente une innovation institutionnelle importante, ne remet cependant pas en cause l'existence des municipalités en tant

que telles. Forcés au compromis, les groupes réformateurs donnent finalement naissance à un type particulier d'institutions fédératives infranationales. Comme pour d'autres organisations nationales ou supranationales à deux niveaux, se pose dès lors la question de leur degré d'autonomie en matière d'action publique par rapport à leurs institutions membres (ici les communes, ailleurs les provinces ou les États). Celui-ci se mesure en particulier dans leur capacité à imposer des normes d'action publique à l'échelle de la fédération et, éventuellement, à exercer une fonction redistributive entre les différents territoires qui la composent.

Pour commencer, je voudrais montrer² comment la communauté urbaine de Lille (CUDL) — structure intercommunale créée en 1966 au sommet de la vague réformatrice —, loin de réaliser

La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille

150

les desseins fédéralistes de ses concepteurs, fut rapidement domestiquée par les élus municipaux désignés au suffrage indirect pour y siéger.

On observe en effet un processus précoce de municipalisation de cette instance, entendu comme la redéfinition de ses objectifs et l'appropriation de ses moyens par les maires, en fonction d'objectifs communaux. Je montrerai que celui-ci fut notamment rendu possible par l'avènement précoce d'un gouvernement de « grande coalition » associant la plupart des formations partisans à l'exécutif intercommunal. Le « consensus métropolitain », pour reprendre la qualification indigène de ce régime politique par les élus communautaires, loin d'être garant d'une affirmation des politiques intercommunales comme ils l'affirment⁴, repose sur un accord tacite entre ces derniers pour cantonner l'action publique communautaire à un jeu à somme positive pour les communes. Une analyse de quelques secteurs d'intervention de la CUDL ainsi que de l'économie générale de son mode de décision permettra d'étayer ce constat.

La communauté urbaine de Lille (CUDL): une structure intercommunale particulièrement composite

La CUDL, loin d'être « représentative » des structures intercommunales françaises, semble plutôt caractérisée par une exacerbation de certains de leurs traits, qui en font ainsi une sorte de cas limite.

Créée par une loi de 1966 en même temps que trois autres CU (Lyon, Bordeaux, Strasbourg), elle compte en effet un nombre très important de communes-membres — 85 aujourd'hui, soit le plus important des 14 CU actuellement recensées —, d'une taille extrêmement hétérogène. Si 26 de ces communes comptent plus de 10 000 habitants, 11 en rassemblent moins de 1 000. Ce caractère composite est encore accentué par le faible poids démographique de la ville-centre dans cet ensemble, puisque Lille ne compte que 212 000 habitants sur un total de 1,1 million environ en 2005. Cette proportion est de loin la plus faible parmi toutes les CU, relativisant une domination de la ville principale parfois observée ailleurs.

Ces caractéristiques, si elles incitent à la prudence quant à la généralisation de nos conclusions à l'ensemble des structures intercommunales³, font par contre de la CUDL un cas d'école, heuristique pour observer les effets du polycentrisme et de l'hétérogénéité sur les processus d'institutionnalisation des structures fédératives.

Plus généralement, cette monographie institutionnelle à la loupe et sur le temps long (Sawicki, 2000) donne donc à voir certains des obstacles que peuvent rencontrer les structures fédératives dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques sociales redistributives à l'échelle de leur territoire et, en « négatif » pour prendre une métaphore photographique, certaines de leurs conditions de possibilité. Pour finir, je ferai l'hypothèse que la politisation partisane de la CUDL — entendue conjointement comme l'application de la règle majoritaire dans la constitution de l'exécutif et la remise en cause de l'autonomie et de l'opacité qui caractérisent le jeu politique intercommunal — constitue l'une de ces conditions. Avant cela, il est nécessaire de revenir sur la genèse des CU en France et sur la neutralisation précoce des objectifs de la réforme.

Les desseins fonctionnalistes réformateurs des années 1960 et leur neutralisation locale

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

Philip Selznick (1949)

Le changement de régime de 1958 procure de nouvelles ressources à des hauts fonctionnaires souvent présents depuis l'après-guerre au sein de l'administration, que leur trajectoire personnelle et professionnelle incline à se sentir investis d'une mission de « modernisation du pays » et de rationalisation de ses institutions (Bourdieu et Boltanski, 1976). La réforme de l'organisation politico-administrative locale apparaît comme l'un des terrains d'expression et d'expérimentation privilégiés de cette vocation modernisatrice (Dulong, 1997), qui trouve à s'exprimer beaucoup

plus librement à partir des années 1960.

Le salut par la réforme

Pour ces hauts fonctionnaires, l'accélération de l'urbanisation dans l'après-guerre aurait accentué le décalage entre des problèmes d'équipement, de logement et de transport, qui se poseraient plus que jamais à l'échelle des agglomérations, et une structure politico-administrative communale qu'ils jugent obsolète et incapable d'y répondre. Dans leur esprit, il suffirait dès lors de changer la loi pour faire coïncider le territoire administratif et celui des problèmes, ainsi naturalisé et unifié. Cette croyance, comme nous le verrons, participe d'une double illusion: artificialiste d'abord — dans la mesure où les institutions locales y apparaissent comme des entités malléables à l'envi⁵ —, juriste ensuite — puisqu'elle semble faire du changement de la règle de droit le principe déterminant d'un changement effectif des pratiques⁶.

Si la quête de «l'institution optimale» transparait dans les comptes rendus des réunions du groupe de travail mis en place en 1964 par le ministère de l'Intérieur afin d'élaborer un projet de réforme intercommunale, il serait cependant très réducteur d'expliquer le contenu de la loi sur les CU, adoptée définitivement en décembre 1966, par ce seul objectif explicite. Très rapidement en effet, les membres du groupe doivent composer avec les attentes des gouvernants gaullistes, oscillant constamment entre l'espoir de rallier au nouveau régime une partie des anciens notables locaux et la tentation d'en découdre avec

eux et de leur substituer un nouveau personnel politique plus conciliant. Les anticipations des effets de la réforme sur l'implantation locale des gaullistes et/ou les positions de leurs adversaires viennent ainsi concurrencer en permanence les motivations les plus fonctionnalistes affichées par les réformateurs. Le choix des agglomérations concernées par la création d'office d'une CU évite ainsi soigneusement celles où elle pourrait favoriser une alliance électorale entre socialistes et communistes⁷. De même, le périmètre de la CU de Lille et la liste des communes qui y sont incluses d'office, loin de découler d'un «optimum dimensionnel» (Mény, 1990) qui s'imposerait d'évidence en matière de gestion des services urbains ou de planification, sont redéfinis à maintes reprises, en tenant compte notamment de leur effet présumé sur la position de la section française de l'internationale ouvrière (SFIO) dans le nouvel ensemble.

La création législative des CU, si elle témoigne d'un «volontarisme» gouvernemental inédit en matière d'intercommunalité⁸, donne également lieu à une série de compromis avec les revendications des associations d'élus locaux. L'ambiguïté statutaire des CU — ni collectivités locales à part entière ni établissements publics classiques en raison de l'étendue de leurs compétences (Bodiguel et Kessler, 1968) — résulte en partie de ces concessions successives. Elle transparait notamment dans la répartition des compétences entre les communes et les CU. Au gré des navettes entre les deux assemblées, les maires parviennent à conserver

nombre de leurs prérogatives, qui, si elles paraissent alors parfois subsidiaires, joueront pour certaines un rôle essentiel dans la réappropriation municipale des politiques communautaires au moment de la mise en œuvre locale de la réforme.

Bien que confrontés à la réduction de leurs ambitions de départ⁹, tout laisse à penser que les réformateurs du groupe de travail continuent de croire que les nouvelles structures intercommunales, une fois en place, finiront par atteindre les buts qu'ils leur ont fixés. C'est pourtant un scénario exactement inverse qui s'écrit rapidement. Sous l'effet de plusieurs mécanismes, intentionnels ou non, la mise en place des CU aboutit à renforcer les marges de manœuvre des communes bien plus qu'elle ne favorise l'émergence de politiques «fédérales» d'agglomération. Ce processus de domestication apparaît de manière emblématique dans les conséquences immédiates de l'installation de la CU de Lille.

De premiers résultats paradoxaux

Conçue comme le premier acte d'un mouvement de réorganisation de l'administration municipale, la loi sur les CU en constituera le point d'orgue, jusqu'à la loi sur l'administration territoriale de la République (dite loi «ATR») de 1992. Si la défaite gaulliste au référendum de 1969 représente un coup d'arrêt certain pour les politiques de réforme des autorités locales (Le Lidec, 2001), c'est d'abord dans la mise en œuvre localisée de la loi que se

La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale.
Les faux-semblants du « consensus »
partisan à la communauté urbaine de Lille

152

joue sa réappropriation par les maires.

À la fin des années 1960, la principale agglomération du nord de la France est dominée politiquement par la SFIO. Les maires de ses deux plus grandes villes — Lille et Roubaix — appartiennent à cette formation, ainsi que la majorité de ceux des villes moyennes. Les dirigeants socialistes du territoire, d'abord méfiants par rapport à l'initiative gaulliste, ravalent pourtant progressivement leurs critiques devant la perspective qui s'ouvre à eux de présider la nouvelle structure. Si leurs déclarations publiques restent plutôt hostiles à la création d'une CU jusqu'à l'adoption parlementaire de la loi, ils n'en participent pas moins précocement aux tractations en coulisses qui préparent sa mise en place, faisant en quelque sorte la part du feu.

Le déclin économique qui touche déjà la très industrielle agglomération lilloise a, semble-t-il, favorisé cette implication. La création d'une « métropole tertiaire¹⁰ », aussi floue soit-elle dans son contenu, ou plutôt parce que floue (Desage et Godard, 2005),

charrie avec elle un ensemble d'espoirs de reconversion économique auxquels les élites politiques locales, impuissantes à enrayer la crise (Bleitrach *et al.*, 1981), peuvent difficilement rester insensibles. Les élus socialistes renoncent ainsi à un affrontement direct avec le gouvernement et privilégient la négociation d'assouplissements dans l'application locale de la loi afin de s'en assurer le contrôle. Ils soutiennent en particulier les revendications des maires des petites communes de l'agglomération pour obtenir une meilleure représentation au sein du futur conseil de communauté. Le ministère de l'Intérieur répond favorablement à cette demande, en autorisant notamment les élus locaux à déroger à la répartition au *pro rata* de la population prévue par la loi et à attribuer des sièges supplémentaires aux petites communes — pris sur ceux accordés aux grandes villes — dans le cadre d'un accord amiable. Pensant trouver là une solution d'apaisement et de compromis favorable à l'acceptation de leur projet, les réformateurs creusent en réalité sa tombe. Ils favorisent en effet l'instauration d'un système de marchandage entre élus, avec la répartition des sièges pour enjeu, où les concessions des leaders socialistes aux maires des petites communes se paient de promesses de soutien au candidat de ce parti à l'élection pour la présidence de la CU¹¹.

À l'inverse des réformateurs, qui placent leur espérance dans la force performative de la loi, les élus locaux de l'agglomération lilloise se comportent donc immédiatement comme si le devenir de la CU allait surtout dépendre des

conditions de son gouvernement local, s'intéressant moins aux compétences qui lui sont formellement attribuées qu'à l'enjeu de sa direction. La nouvelle institution n'est pas encore entrée en action que déjà ses élus se mettent d'accord sur la stricte limitation de son rôle et sur la répartition de ses ressources.

La faiblesse initiale de la CUDL ne favorise pas non plus son émancipation par rapport aux communes. Au cours de ses premiers mois d'existence, elle n'existe pour ainsi dire que « sur le papier », ne disposant ni de fonctionnaires ni de siège administratif pour exercer ses missions. Ce sont les services de la mairie de Lille qui prennent en charge la gestation de la nouvelle institution, en plus de leurs tâches habituelles. La ville-centre est cependant une « mère nourricière » bien faible et ses fonctionnaires parviennent difficilement à faire face aux multiples demandes qui ne tardent pas à affluer des communes. Ces conditions improvisées d'installation favorisent la reconduction des pratiques et des priorités déjà définies sur le plan municipal. James March et Johan-Peter Olsen (1984; 1989), parmi d'autres, ont bien montré comment, dans une situation d'incertitude, les comportements qui paraissent les plus « appropriés » (« *the logic of appropriateness* ») aux acteurs sont souvent ceux qui reconduisent ou prolongent des « routines » existantes, laissant dès lors peu de place pour l'innovation ou l'adaptation au changement.

La politique intercommunale de voirie — compétence traditionnelle des communes transférée aux CU par la loi de 1966 —

connaît un sort emblématique de ce qui se produit alors, comme nous le confie un fonctionnaire en poste dans ce service en 1968, dans cet extrait d'entretien :

« – 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 ».

Les difficultés initiales que rencontre la CU pour remplir ses missions alimentent le cercle de sa municipalisation. En effet, les acteurs communaux se montrent d'autant plus réticents à transférer leurs ressources ou à coopérer avec la nouvelle structure qu'elle se révèle incapable de satisfaire leurs besoins et qu'ils sont souvent obligés de continuer à intervenir directement dans des domaines officiellement transférés. La réappropriation municipale des politiques intercommunales de voirie est institutionnalisée en 1971, à travers la mise en place du dispositif dit des « enveloppes voiries ». Ce dernier consiste à allouer annuellement aux communes une somme financière, calculée au *pro-rata* de leur surface de voies, qu'elles peuvent ensuite employer comme bon leur semble. Ce mécanisme, outre que son mode de calcul empêche toute évaluation des besoins à l'échelle intercommunale et toute correction des inégalités préexistantes, réduit les services communautaires au rôle de simples exécutants de projets décidés par les communes.

Les politiques du logement connaissent un sort comparable. Le législateur avait souhaité que cette compétence soit transférée au nouvel établissement public et

que, dans le même temps, un seul office communautaire du logement social voie le jour et remplace les structures municipales préexistantes. Au lieu de cela, les trois offices municipaux préexistants dépendant des grandes villes (Lille, Roubaix et Tourcoing) seront maintenus et simplement rebaptisés. Les élus s'accordent par ailleurs pour laisser aux maires le dernier mot en matière de construction et d'attribution de logements sur leur sol. Une fois privée de ces leviers indispensables, la prise de compétence intercommunale fait figure de coquille vide.

L'attitude opportuniste de nombreux conseils municipaux au cours de l'année précédant la mise en place de la CUDL finit d'hypothéquer lourdement ses marges de manœuvre financières et son autonomie. La plupart des communes saisissent en effet l'aubaine de la création annoncée du nouvel établissement au 1^{er} janvier 1968 pour engager en 1967 des travaux et contracter des emprunts, sachant que la loi prévoit qu'ils seront repris par la nouvelle structure. Les inspecteurs généraux de l'administration, chargés de faire le bilan de la création des CU au début des années 1970, constatent ainsi dans leur rapport (1971 : 40) que les communes de la CUDL ont augmenté en moyenne de 59 % leurs dépenses d'investissement au cours de l'année précédant la prise de compétences. On peut également faire l'hypothèse, avec certains de nos interviewés, que la tolérance des nouveaux dirigeants de la CU vis-à-vis de ces transferts de charges a représenté un moyen pour ces derniers de mieux faire accepter la nou-

velle institution, même si ce fut au prix d'un affaiblissement précoce de son rôle.

Dès sa première année d'existence, la CU se trouve donc lourdement endettée, ce qui grève considérablement ses capacités d'intervention. Alors que la CU ne réalise aucun investissement notable pendant ses premières années d'existence, les communes profitent au contraire de leur solvabilité financière retrouvée pour construire de nouveaux équipements, sportifs et culturels en particulier.

Le bel édifice fédéraliste des réformateurs et leurs prévisions d'économies d'échelle et de mutualisation des ressources s'effondrent donc tel un château de cartes sous l'effet des pratiques municipalistes des maires et de la faiblesse de l'institution à ses débuts. Les compromis interpartisans noués entre élus aboutissent à la neutralisation de la plupart des effets correcteurs attendus et, *a contrario*, à la réaffirmation du principe de souveraineté communale. Comme le souligne Daniel Gaxie (1997 : 295) : « L'exemple de la coopération intercommunale montre [...] 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 ».

Parce qu'elles considèrent que les organisations nouvelles prennent place dans un univers contraignant de sens et de pratiques institutionnalisées, qu'elles doivent davantage aux objectifs des acteurs historiquement situés

La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale.
Les faux-semblants du « consensus »
partisan à la communauté urbaine de Lille

154

qui s'en saisissent qu'aux desseins de leurs concepteurs (Pierson, 2000), les thèses de l'institutionnalisme historique — où le rôle de l'héritage précède celui des choix (Rose, 1990) — semblent rendre compte de façon satisfaisante des conséquences inattendues de la création de la CUDL. La pertinence de ce modèle théorique est cependant moins évidente pour comprendre le processus d'institutionnalisation de la CU sur le temps long. La décennie suivante (1970), loin de se réduire à la reproduction de l'ordre institutionnel sur lui-même, voit en effet le président de la CUDL s'affirmer progressivement par rapport aux autres élus (Desage, 2006). Elle incite ainsi à prendre de la distance avec les hypothèses d'« autorenforcement » (*self-enforcement*) de l'ordre institutionnel qui imprègnent de nombreux travaux de l'institutionnalisme historique. Cette séquence longue et complexe, si elle modifie sensiblement l'équilibre des forces au profit du président socialiste de la CUDL et de l'administration qui l'entoure, ne se traduit pas, néanmoins, par l'apparition d'une capacité redistributive de l'institution. L'affirmation du leadership

présidentiel passe au contraire par l'instauration de relations clientélistes avec certains maires, notamment des petites communes, qui constituent autant d'obstacles à l'émergence de normes d'action publique impersonnelles et à leur application uniforme sur le territoire communautaire.

Cette concentration présidentielle de l'autorité provoque par ailleurs une réaction hostile de la plupart des maires des moyennes et grandes communes au milieu des années 1980. C'est sur cette dernière que je vais m'étendre ici, dans la mesure où elle est à l'origine d'un retour à l'ordre municipaliste et s'accompagne d'une formalisation sans précédent de son économie et de ses règles jusqu'à aujourd'hui.

Les maires des villes principales, qui s'étaient quelque peu désintéressés de la gestion intercommunale dans les années 1970, semblent redécouvrir l'importance de cette institution et de ses ressources d'action publique quand, à la suite des lois de décentralisation de 1982 et 1983, ils se mettent en tête de réaliser leurs « grands projets » urbains (Dubois, 1997). Le refus du président de la CUDL de financer ces projets d'origine municipale, outre qu'il hypothèque leur réalisation, confronte ces « maires entrepreneurs » à l'autonomisation présidentielle et à l'objectivation soudaine de son coût. Pierre Mauroy, ancien premier ministre socialiste de 1981 à 1983 et maire de Lille depuis 1973, prend la tête au milieu des années 1980 d'une coalition de maires issus de l'ensemble des formations partisans hostile au président en place et soudée par la promesse

d'un accès facilité aux ressources communautaires en cas de victoire. Son élection en 1989, à la suite d'un affrontement « fratricide » au sein du parti socialiste, se traduit par une codification des règles de cogestion partisane de la CU, censées régir la répartition de ses ressources et prévenir tout nouveau risque d'autonomisation présidentielle. Les acteurs politiques locaux, comme dans la plupart des CU en France, prennent pourtant l'habitude de parler de « consensus communautaire » pour qualifier ce gouvernement de grande coalition, le justifiant au nom de la défense des intérêts supérieurs de la « métropole » et de l'existence d'ambitions partagées qui transcenderaient les clivages. Ainsi, le consensus se donne à voir comme un large accord sur les objectifs de l'action publique, au plus grand profit des politiques d'agglomération.

Je voudrais montrer combien le régime politique qui voit alors le jour, loin de ces justifications normatives, s'apparente en réalité à un compromis pragmatique¹² entre maires et entre formations partisans sur le partage des dépouilles communautaires, et, donc, sur l'entretien de la dépendance de la CUDL par rapport aux communes.

L'économie des politiques publiques communautaires : entre droit de *veto* municipal et abdication intercommunale

L'élection de P. Mauroy à la tête de la CUDL est préparée par une série d'accords entre les maires des grandes villes de l'agglomération, dans lesquels le candidat s'engage, une fois élu, à

soutenir la réalisation de leurs projets. L'ancien premier ministre exhume ainsi le rôle originel de président «oblat», faisant don aux maires de l'institution qu'il préside pour se légitimer.

Les premières années de son mandat (1989-1995) sont dès lors consacrées à la recherche de moyens pour financer l'ensemble des engagements contractés. Le recours massif à l'emprunt et l'invention d'un outil de planification budgétaire *ad hoc*¹³ vont permettre d'y parvenir. Ce sont le financement et la réalisation de grandes opérations à partir des années 1990¹⁴ qui donnent l'illusion d'une affirmation de la CUDL et expliquent l'essor d'une rhétorique de la «métropolisation» (Bué, Desage et Matejko, 2004a), adossée à la célébration du consensus. Si on tient compte de l'origine municipale de tous ces projets, ils traduisent pourtant le mouvement exactement inverse.

Des politiques communautaires solubles dans le consensus

Répétons-le, la gestion collégiale et interpartisane de l'institution intercommunale est presque toujours présentée par les élus qui y prennent part comme un facteur d'efficacité accrue des politiques publiques intercommunales. Elle permettrait une approche plus rationnelle aux problèmes, par des conseillers communautaires libérés des contraintes de positionnement partisan. Cette idée n'est pas sans faire écho à l'un des mythes fondateurs de l'intercommunalité¹⁵, à la différence près que ce ne sont plus les réformateurs proches des gaullistes qui le mobilisent contre les «notables» locaux, mais

ces derniers eux-mêmes afin de justifier leurs arrangements interpartisans atypiques dans cette enceinte.

En effet, la majorité 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 conclusions que tire inmanquablement l'observateur amené à se pencher sur le fonctionnement des institutions intercommunales (Savary, 1996; Baraize et Négrier, 2001). Si cette lecture comporte certains angles morts¹⁶, on ne peut néanmoins dénier la force de l'orientation municipaliste des pratiques représentatives en CU de Lille, qui constitue à bien des égards le principal ferment du régime de consensus. C'est au nom de la priorité qu'ils accordent à la représentation des intérêts de leur commune et dans le souci de ne pas se voir écartés de la distribution de ressources intercommunales indispensables à la conduite de leurs projets que les maires suspendent l'expression de clivages de types idéologique et partisan dans cette enceinte. Dans la mesure où ce municipalisme des élus communautaires constitue une entorse au principe de la représentation démocratique, c'est dans les coulisses intercommunales qu'il s'observe le mieux (Desage, 2005).

Quand ils conçoivent 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 ins-

tance suffirait à ce que, progressivement, ils se mettent à considérer les problèmes et les enjeux à l'échelle de l'agglomération. Cette prévision fut rapidement infirmée. Fallait-il s'en étonner, dans la mesure où l'espace intercommunal restait et reste toujours subordonné électoralement à la circonscription communale? Ainsi, les conseillers communautaires ont-ils tout intérêt à privilégier le niveau institutionnel, où se construisent les conditions d'une implantation locale et d'une carrière politique durable. Les conseillers communautaires/maires et, à un degré moindre, les conseillers communautaires/conseillers municipaux des grandes villes manifestent d'abord en CU 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» (Nay, 1997: 51).

Cette orientation municipaliste tend à favoriser des politiques communautaires distributives plus que redistributives et à transformer la CU en espace de marchandage permanent autour de l'allocation communale des crédits¹⁷. Il n'est pas jusqu'à la nomenclature budgétaire qui ne porte la trace de cette logique, comme le souligne en entretien un ancien secrétaire général:

«- Quelle est la spécificité administrative de la CU?

- Il faut que la gestion financière compte de deux facteurs différents et parfois antagonistes. Il y a un ensemble communautaire mais, à l'intérieur, la présence de

La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille

chaque commune. Il faut une gestion analytique qui rende cela lisible. Ça s'est traduit par la création d'une sous-nomenclature par lettre qui permettait une affectation par destination géographique».

On trouve ici une contrainte fréquente dans les systèmes politiques multiniveaux, observée également par S. Leibfried et P. Pierson (1998: 28) dans les politiques de l'Union européenne: «Les systèmes politiques multiniveaux génèrent souvent des dispositifs d'action publique complexes, destinés à incorporer les préoccupations de chacun des niveaux impliqués».

Le principe en vigueur de répartition des crédits *per capita* empêche de mener ouvertement et durablement des politiques correctrices qui seraient plus favorables aux communes les plus pauvres. On peut faire ici un parallèle avec les observations de Fritz Scharpf (1988) sur les effets de la codécision dans les politiques de l'UE et, surtout, de l'ex-République fédérale d'Allemagne, où le système de répartition des ressources selon des critères proportionnels à la

population pénalisait selon lui les *länder* les plus en difficulté.

La municipalisation de l'intercommunalité a abouti également à reconnaître aux maires une sorte de droit de *veto* informel sur les projets communautaires concernant leur commune. Toute réalisation doit ainsi recueillir leur assentiment préalable, même quand elle dérive d'une prérogative que la loi attribue à l'intercommunalité. Les exemples ne manquent pas dans l'histoire de la CUDL d'équipement collectif générateur de nuisance (incinérateurs d'ordures ménagères, lignes de bus) dont le choix d'implantation évolua au gré des refus successifs des maires sollicités pour les accueillir. Ce droit de *veto* contraignait la CU, si elle entend le lever, à accorder des compensations coûteuses aux communes, comme l'explique très clairement le 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 puis de bâtir quelque chose d'équilibré pour ça».

Loin d'un modèle centralisé et balistique où l'institution communautaire établirait ses propres objectifs *a priori*, puis les déclinerait dans des politiques publiques valables pour l'ensemble de son territoire, on se trouve donc ici dans un schéma inversé où ce sont plutôt les priorités sédimentées et désordonnées des communes qui construisent l'action communautaire.

Cet ordre des choses fut particulièrement perceptible lors de la mise en œuvre des nouvelles compétences issues de la *Loi relative au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité* de juillet 1999. Cette dernière prévoyait en effet que les institutions intercommunales, attributaires de nouvelles compétences, élaboreraient dans un premier temps des schémas d'orientation, 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, dans la continuité de ses prédécesseurs, promeut ainsi le modèle de l'autonomie intercommunale. Comme ses prédécesseurs également, il fut largement digéré par les élus locaux qui en réduisirent sensiblement la portée intégrative¹⁸. Ainsi, les schémas d'orientation furent

largement définis *ex-post*, en fonction des équipements que les communes acceptaient de transférer à la CU, dans les domaines tant sportif que culturel. La neutralisation des effets de la réforme n'apparaît nulle part de façon aussi éloquente que dans la mise en œuvre de ses nouvelles dispositions fiscales. Il semble nécessaire de s'y arrêter un instant tant, par-delà des apparences de technicité fiscale un peu rebutantes, c'est une nouvelle fois la capacité de la structure intercommunale à mener des politiques fédérales et redistributives qui est en jeu.

La neutralisation des objectifs de péréquation de la taxe professionnelle d'agglomération

L'instauration d'une taxe professionnelle d'agglomération (TPA) à partir du 1^{er} janvier 2002, en lieu et place des taxes professionnelles communales, était sans conteste la pièce maîtresse de la loi de juillet 1999. Elle fut jugée par de nombreux observateurs comme l'une de ses dispositions les plus favorables au renforcement de l'intercommunalité urbaine. Le législateur attendait plusieurs effets de la généralisation de ce dispositif (Marchand, 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 dynamique que la fiscalité sur les ménages ;

- 4) Une meilleure répartition de la richesse fiscale entre les communes.

À l'instar de ce qui se passa lors de la naissance de la CU, la traduction locale de la réforme fut cependant beaucoup plus favorable aux communes qu'escompté. C'est d'abord le ministère de l'Intérieur lui-même, sous la pression des associations d'élus, qui chercha à amortir les conséquences du transfert de la taxe professionnelle pour le budget des communes. Des mesures de compensation sont ainsi prévues, afin d'assurer à ces dernières une stabilité de leurs ressources financières pour les années à venir. La CU se voit ainsi contrainte de reverser chaque année aux communes, 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-1. Première conséquence inattendue de ce dispositif qui amputa sérieusement la progression des ressources communautaires, 33 communes¹⁹ décidèrent d'augmenter leur taux de taxe professionnelle l'année précédant le transfert afin de s'assurer un calcul de leur attribution de compensation plus avantageux l'année suivante. Cet effet d'aubaine ressemble à s'y méprendre à ceux observés au moment de la mise en place de la CU en 1967-1968.

Une autre conséquence inattendue du mode de calcul de l'at-

tribution 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.

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 à la création d'une dotation de solidarité communautaire (DSC) dont le produit serait redistribué aux communes dans une logique correctrice. Si le législateur laisse le soin aux CU de déterminer les critères de cette répartition, il leur assigne notamment comme objectif principal la réduction des inégalités fiscales.

Les nombreuses négociations entre élus préalables à son instauration aboutissent cependant à l'élargissement progressif des critères d'éligibilité, bien au-delà de la seule contrainte législative de péréquation fiscale. Très vite, les conseillers communautaires/maires s'accordent ainsi pour qu'une part de la DSC couvre les pertes de ressources non prises en compte dans l'attribution d'une compensation. Sous la pression des élus des communes les plus attractives économiquement, une part « intéressement au développement économique » est également créée afin de continuer à inciter financièrement les communes à l'accueil d'entreprises. L'ajout de ces deux nouveaux critères rend éligibles au dispositif des communes au profil très différent de celui des communes qui bénéficient de la part dite de péréquation. Au final, conséquence de la grande diversité de critères retenus, toutes

La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale.
Les faux-semblants du « consensus »
partisan à la communauté urbaine de Lille

les communes de la CU sans exception émarginent au budget de la DSC, réduisant la part consacrée à la réduction des inégalités fiscales et accreditant l'hypothèse d'un « saupoudrage » des crédits.

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 application²⁰. Pour la énième fois dans l'histoire de la CU, les maires mobilisés dans la traduction locale de la réforme parviennent à détourner à leur profit un dispositif prévu au départ pour renforcer l'intégration intercommunale. 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 fiscales et par un report sur la structure intercommunale du risque lié aux fermetures d'entreprises ou au ralentissement de l'activité économique.

Il ressort de ces quelques illustrations, auxquelles auraient pu s'ajouter bien d'autres²¹, la diffi-

culté persistante de la CUDL à élaborer et à mettre en œuvre des normes d'action publique opposables aux communes, à mille lieues de ce que les discours sur le « consensus communautaire » laissaient présager. Reste désormais à revenir sur les ressorts et sur quelques-uns des rouages de ce régime politique singulier, notamment parmi ceux qui permettent la neutralisation des conflits et la dépolitisation partisane des enjeux intercommunaux.

Sanctuarisation de l'intercommunalité et pièges du consensus

«[...] 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, chef de file de l'opposition municipale lilloise et président de l'Union pour un mouvement populaire, droite (groupe UMP) à la CU, associé au régime de coalition.

Le régime de consensus, loin d'être un effet mécanique du mode de scrutin ou la conséquence d'une « impériosité » particulière des enjeux métropolitains, découle d'abord d'une double préférence de la majorité des conseillers communautaires: préférence pour les intérêts municipaux d'abord, préférence pour les arrangements et les compromis entre pairs ensuite. Je parlerai ici de sanctuarisation de l'intercommunalité pour qualifier ce second

processus par lequel des forces partisans, ailleurs rivales, s'entendent pour mettre en sourdine leurs conflits dans cette enceinte et en faire, par la même occasion, une instance « à part » dans l'espace politique local et national.

Les clivages partisans, conçus comme l'expression de convictions (Garrigou, 2003) ou d'intérêts sociaux contradictoires, sont en effet particulièrement discrets à l'échelle communautaire. Ce constat ne signifie pas que la régulation politique collégiale se fasse sans accroc ni même sans conflits, mais que ces derniers portent essentiellement sur la répartition des ressources entre communes et restent presque toujours régulés dans des espaces de négociation à huis clos où prédominent des procédures de transaction à l'amiable et de désamorçage des conflits.

Tout se passe comme si les ressources mises en jeu par les politiques publiques de la CU apparaissaient trop importantes aux conseillers communautaires pour qu'ils courent le risque de s'en voir privés sur le plan municipal, même partiellement, en endossant le rôle d'opposants. En participant au gouvernement collégial, ils obtiennent l'assurance de glaner leur part des ressources intercommunales. Hormis ce contrôle sur l'allocation des ressources, la participation au régime de consensus octroie de nombreuses rétributions personnelles aux élus, comme en attestent les 43 postes de vice-présidents dans la mandature actuelle, dont profitent notamment les maires des villes principales et les leaders des groupes politiques.

Caractérisé par l'interdépendance tactique qu'il instaure entre

ses participants, le consensus se traduit par une autonomisation du jeu politique par rapport aux prescriptions externes et aux contraintes de clivage et, dans une certaine mesure, par rapport aussi aux 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 central que dans d'autres instances, dans la mesure où l'institutionnalisation du consensus assure aux principales formations une place au sein de l'exécutif «quoi qu'il arrive», pourrait-on dire.

Ce mode de gouvernement procure également 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 partenaires. La règle tacite de non-ingérence dans les affaires d'une autre commune participe largement de ces rapports courtois. En entretien, le président Pierre Mauroy insiste ainsi sur la «sérénité²²» que lui apporte son mandat de président de la CU par opposition à celui de maire, en raison notamment de l'esprit de compromis avec les autres formations politiques qui y règne et de la plus grande distance avec... les habitants :

«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 relativisation 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».

C'est en ce sens qu'on peut parler d'une sanctuarisation de l'intercommunalité.

Il faut noter que toute l'organisation administrative intercommunale concourt à l'évitement des conflits entre élus et à la préservation du sanctuaire. Les instances de décision communautaires (commissions, réunions de groupes politiques, réunion de présidents de groupe et surtout bureau²³) jouent ainsi le rôle de tamis successifs, grâce auxquels les différends potentiels sont purgés avant d'arriver en séance publique.

Loin de l'idée d'apesanteur partisane qui est souvent associée au consensus communautaire, ce mode de gouvernement confère au contraire un rôle central aux groupes politiques, et plus particulièrement à leurs dirigeants, directement impliqués dans la négociation des compromis et dans l'entretien de la discipline partisane au moment des votes publics unanimes. Le paradoxe apparent de cette situation (poids des partis politiques et faiblesse des clivages) disparaît si on accepte de considérer les partis politiques en CU comme des entreprises politiques tournées vers la défense des intérêts corporatistes de leurs membres (ici les maires), avant d'être des organisations en concurrence pour la représentation de

positions idéologiques ou d'intérêts sociaux clivés.

Le mode de désignation indirect des conseillers communautaires, s'il n'est pas seul en cause, contribue largement à entretenir une opacité du jeu politique intercommunal favorable à cette autonomisation partisane. Souvent décrié pour son caractère peu démocratique et en décalage croissant avec les compétences de plus en plus larges dévolues aux structures intercommunales (Caillosse, Le Lidec et Le Saout, 2001), il reste en vigueur malgré des promesses récurrentes de réforme restées à ce jour lettres mortes. Si certains responsables intercommunaux entretiennent l'idée que cette situation serait en quelque sorte transitoire, il faut pourtant voir dans l'échec répété des timides tentatives de réforme²⁴ le signe de leur faible empressement à remettre en cause un mode de scrutin qui garantit à leurs yeux la sanctuarisation du jeu politique intercommunal : à la fois en réduisant considérablement les enjeux de compétition électorale entre conseillers, mais également en assurant une certaine discrétion aux compromis noués dans cette arène avec des adversaires voués aux gémonies dans d'autres lieux.

La cogestion permanente de nombreuses structures intercommunales par les principaux partis politiques de gauche et de droite suggère ainsi l'hypothèse d'une sorte de «consociativisme» propre à ces institutions, dans le sens élargi que le politiste italien Alessandro Pizzorno (1995 : 91) donne à cette notion²⁵ : «Consociatif est un mode de gouvernement dans lequel les représentants de partis qui se pré-

La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale.
Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille

160

sentent 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».

On est donc très loin des conclusions qui voient dans l'intercommunalité un espace démocratique en devenir (Vanier, 2004) ou qui font l'hypothèse d'une « parlementarisation » en cours des institutions intercommunales (Faure, 2004). Le développement de l'intercommunalité semble participer au contraire d'un processus de séparation croissante à l'échelle locale 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 concomitant de démocratisation (Bué, Desage et Matejko, 2004b).

La CU fournit ainsi un terrain quasi expérimental pour s'interroger sur les processus de représentation politique : Que font les élus locaux quand ils ne sont pas soumis aux contraintes du scrutin et qu'ils élaborent l'action publique entre pairs et sans publicité, à l'abri des rappels à l'ordre et des prescriptions militantes ? Loin d'être mus par ce qui s'apparenterait à une force propre de leurs « convictions », notre étude de cas tend à montrer qu'en l'absence d'un certain nombre de dispositifs institutionnels limitant l'autonomie du jeu politique la tendance des élus locaux est plutôt de s'entendre et de composer que de s'affronter « pour des idées ».

Significativement, les rares moments de politisation des enjeux ou des débats auxquels nous avons eu l'occasion d'assister étaient presque systématiquement suscités par l'immixtion du « dehors ». Pour le dire autrement, seule l'irruption d'acteurs extérieurs dans les débats communautaires (associations contestant une décision d'urbanisme ou d'aménagement notamment) ou d'enjeux électoraux externes (élections locales ou législatives) semble être en mesure de remettre en cause l'autonomie du jeu politique intercommunal, en poussant les conseillers à se faire provisoirement les porte-parole d'intérêts sociaux contradictoires et/ou à réinvestir des identités partisans clivées.

La désectorisation du jeu politique intercommunal et la politisation de ses enjeux, condition nécessaire

à l'affirmation d'une fonction redistributive de la CU ?

Mes conclusions rejoignent donc celles de Philippe Estèbe (2004), dans un numéro précédent de *Lien social et Politiques*, sur l'« impasse intercommunale » en matière de redistribution locale des richesses. Si cet auteur insiste sur les tendances à l'« homogamie fiscale » des regroupements de communes récents ou encore sur les effets paradoxaux d'une péréquation plutôt favorable aux communes riches, j'ai essayé de montrer comment l'incapacité des structures intercommunales à corriger les inégalités territoriales ne résultait pas seulement et pas principalement des effets de leur découpage ou de logiques fiscales, mais d'abord de leur mode de gouvernement politique singulier.

La majorité des structures intercommunales ont en effet à leur tête un exécutif de « grande coalition » partisane, situation qui tranche en France avec la logique majoritaire en vigueur dans la plupart des institutions politiques. Cette « exception » repose sur l'accord tacite entre les conseillers communautaires — également élus municipaux — pour ne pas s'affronter dans ces instances et se répartir leurs ressources d'action publique selon une logique proportionnelle et transactionnelle (de *bargaining*).

En interdisant toute politique qui remettrait en cause la souveraineté municipale et la contrainte du jeu à somme positive, le « consensus » partisan fait obstacle à l'institutionnalisation de toute fonction redistributive de l'intercommunalité. L'étude de la CUDL en action permet ainsi

d'établir une sorte de corrélation négative entre le degré d'autonomie du jeu politique intercommunal — autonomie conçue comme la régulation des échanges politiques selon des logiques corporatives indépendantes des lignes de clivage partisan ou des enjeux sociaux 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.

L'exemple intercommunal conduit donc à relativiser largement les analyses qui font de la recherche du consensus et du dépassement des conflits partisans un facteur d'intégration des organisations politiques multiniveaux. Il invite *a contrario* à creuser l'hypothèse des effets intégrateurs de la politisation des clivages, un peu à la manière dont le sociologue allemand Georg Simmel (1999 [1^{re} édition 1908]) soulignait la « fonction socialisante » du conflit chez les individus, délaissant son appréhension dépréciative commune.

Fabien Desage
Centre de recherches politiques
administratives et sociales
Université de Lille 2

Notes

- ¹ On comptait 36 785 communes au 1^{er} janvier 2006.
- ² En m'appuyant sur les résultats d'une recherche de doctorat achevée récemment (Desage, 2005).
- ³ Ce, même si les autres travaux sur les structures intercommunales tendent à relativiser l'hypothèse d'une spéci-

ficité lilloise. Le mode de gouvernement collégial interpartisan de l'institution semble ainsi être la norme dans la plupart des CU de France.

- ⁴ Voir l'ouvrage au titre évocateur édité par la CUDL dans lequel les leaders politiques de l'ensemble des formations partisans célèbrent le consensus : *La métropole rassemblée* (Communauté urbaine de Lille, 1998). Pour un écho universitaire à cette conception irénique, voir D. Paris et J.-F. Stevens (1999).
- ⁵ Ce prisme réformateur est bien résumé par Daniel Gaxie (1992 : 105) dans sa « mise en question » de la problématique institutionnelle.
- ⁶ On peut faire le lien entre la force de cette croyance dans les effets performatifs du droit et la présence de nombreux juristes parmi les artisans et/ou les prosélytes de la réforme. À 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 occasion un intérêt professionnel, alimentant et accréditant en quelque sorte par leur action la croyance dans une force performative du droit, sur laquelle repose la reconnaissance de la valeur de leur expertise.
- ⁷ C'est alors le cas des agglomérations de Grenoble et de Rouen notamment.
- ⁸ Dans la mesure où, pour la première fois, le gouvernement prend l'initiative de créer des structures d'agglomération dotées de larges compétences sans consulter au préalable les associations d'élus locaux et d'en imposer la constitution immédiate dans quatre agglomérations.
- ⁹ Parmi lesquelles figurait notamment la proposition d'instaurer le suffrage universel direct pour tout ou partie des conseillers communautaires.
- ¹⁰ Qui s'inscrit alors dans le projet de la DATAR de créer six « métropoles d'équilibre » sur le territoire national afin de contrebalancer la prépondé-

rance économique de l'agglomération parisienne, notamment dans le secteur des services.

- ¹¹ Le maire de Lille SFIO, Augustin Laurent, qui sera président de 1968 à 1971.
- ¹² L'opposition renvoie ici à la distinction entre « règles normatives » et « règles pragmatiques » du jeu politique de F. G. Bailey (1971).
- ¹³ Est alors mis en place un instrument budgétaire, le Programme pluriannuel d'investissement (PPI), dont le principal intérêt politique est l'étalement dans le temps des financements (et donc des promesses de participation de la CU aux projets des maires) qu'il rend possible. Une centaine de projets sont inscrits au PPI, ce qui permet de satisfaire chaque commune, à courte ou moyenne échéance.
- ¹⁴ Comme le prolongement de la deuxième ligne de métro, l'érection du quartier d'affaires « Euralille » à Lille ou du centre de télécommunication de l' « Eurotéléport » à Roubaix.
- ¹⁵ Celui des vertus supposées de la « dépolitisation » partisane de la gestion politique locale.
- ¹⁶ En négligeant notamment l'investissement intercommunal de quelques élus au profil atypique ou certains effets paradoxaux et inattendus des stratégies municipalistes, comme j'ai essayé de le montrer dans ma thèse (Desage, 2005).
- ¹⁷ 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'élément « pourrait être mieux ». Sept seulement répondent favorablement.
- ¹⁸ Ce terme a le même sens ici que lorsqu'il est employé dans les études européennes pour décrire le mouvement d'autonomisation des institutions européennes dans un sens « supranational » par rapport aux

La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille

États membres. Voir par exemple W. Sandholz et Alec Stone Sweet (1998).

¹⁹ Chiffre avancé par la directrice du service des finances de la CU au cours de la réunion de la commission spéciale des finances du 25 octobre 2001. Relevé d'observation.

²⁰ Voir également les conclusions de l'étude très précise sur le transfert de la TP dans la CU de Bordeaux réalisée par C. Arpaillange et al. (2001).

²¹ Voir Desage (2005).

²² Ce terme, ainsi que celui d'« apaisant », est plusieurs fois cité par les conseillers qui ont répondu à mon questionnaire, quand je leur demandais de qualifier en quelques adjectifs l'ambiance entre élus à la CU.

²³ Instance réunissant les vice-présidents à huis clos avant chaque réunion publique du conseil.

²⁴ Plusieurs fois évoquée au cours 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.

²⁵ Qu'il mobilise pour décrire les collusions entre le PCI et la démocratie chrétienne lors de la première république italienne, en dépit d'une polarisation de façade.

Bibliographie

ARPAILLANGE, Christophe, Jacques DE MAILLARD, Élodie GUÉRIN-LAVIGNOTTE, Éric KERROUCHE et Michel-Alexis MONTANE. 2001. « Communauté urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement. Négociations contraintes dans une confédération de communes », dans F. BARAIZE et E. NÉGRIER, dir. *L'invention politique de l'agglomération*. Paris, L'Harmattan: 67-97.

BAILEY, Frederick-George. 1971. *Les règles du jeu politique*. Paris, PUF.

BLEITRACH, Danielle, Jean LOJKINE, Ernest OARY, Roland DELACROIX et Christian MAHIEU. 1981. *Classe ouvrière et social-démocratie: Lille et Marseille*. Paris, Éditions sociales.

BODIGUEL, Jean-Luc et Marie-Christine KESSLER. 1968. « Les communautés urbaines », *Revue française de science politique*, 17, 2: 257-277.

BOURDIEU, Pierre et Luc BOLTANSKI. 1976. « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2-3.

BUÉ, Nicolas, Fabien DESAGE et Laurent MATEJKO. 2004a. « La métropolisation n'est-elle qu'un mot? Retour sur un lieu commun », dans Bernard DOLEZ et Didier PARIS, dir. *Métropoles en construction. Territoires, politiques et processus*. Paris, L'Harmattan: 71-93.

BUÉ, Nicolas, Fabien DESAGE et Laurent MATEJKO. 2004b. « L'intercommunalité sans le citoyen.

Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », dans Rémy LE SAOUT et François MADORÉ, dir. *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes, Presses universitaires de Rennes: 39-58.

CAILLOSSE, Jacques, Patrick LE LIDEC et Rémy LE SAOUT. 2001. « Le procès en légitimité démocratique des EPCI », *Pouvoirs locaux*, 48: 91-96.

DESAGE, Fabien. 2005. *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille 1964-2003*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Lille 2.

DESAGE, Fabien. 2006. « Faut-il que rien ne change pour que les institutions intercommunales changent? Portée et limites des théories néo-institutionnalistes dans les processus d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille », Communication aux journées d'études de l'Association française de science politique: *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale*. Grenoble, 15 et 16 juin. <http://www.pacte.cnrs.fr/Seminaires/06-06-15et16.htm>

DESAGE, Fabien et Jérôme GODARD. 2005. « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. Retour critique sur le rôle des idées dans l'analyse de l'action publique », *Revue française de science politique*, 4: 633-662.

DUBOIS, Jérôme. 1997. *Communautés de politiques publiques et projets urbains. Étude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines*. Paris, L'Harmattan.

DULONG, Delphine. 1997. *Moderniser la politique. Aux origines de la V^e République*. Paris, L'Harmattan.

ESTEBE, Philippe. 2004. « Le territoire est-il un bon instrument de redistribution? Le cas de la réforme de l'in-

- tercommunalité en France», *Lien social et Politiques*, 52: 13-25.
- FAURE, Alain. 2004. «Consensus politique et idéologies territoriales. Les accords trompeurs de la petite musique intercommunale», Communication présentée au colloque *Les idéologies des politiques territoriales*, Rennes, 4 et 5 mars.
- FRANCOIS, Bastien. 1996. *Naissance d'une constitution: la Cinquième République*. Paris, Presses de sciences po.
- GARRIGOU, Alain. 2003. «Les mœurs politiques: maîtriser les passions», dans Jacques LAGROYE, dir. *La politisation*. Paris, Belin: 9-29.
- GAXIE, Daniel. 1992 «Mettre en question la problématique institutionnelle», dans Francis HAMON et Dominique ROUSSEAU, dir. *Les institutions en question*. Paris, L'Harmattan: 97-117.
- GAXIE, Daniel, dir. 1997. *Luttes d'institutions; enjeux et contradictions de l'administration territoriale*. Paris, L'Harmattan.
- LE LIDEC, Patrick. 2001. «Aux origines du compromis républicain. La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la III^e République», *Politix*, 53: 33-58.
- LEFEVRE, Christian. 1993. «Les politiques visant à constituer des autorités d'agglomération dans les pays industrialisés», dans Sylvie BIAREZ, Jean-Pierre GAUDIN et Jean-Yves NEVERS, dir. *Gouvernement local et politiques urbaines*. Grenoble, CERAT: 339-350.
- LEIBFRIED, Stephan et Paul PIERSON, dir. 1998. *Politiques sociales européennes, entre intégration et fragmentation*. Paris, L'Harmattan.
- MARCHAND, Marie-Jacqueline. 2004. «Les enjeux économiques, fiscaux et territoriaux d'une gestion intercommunale de la taxe professionnelle», dans Rémy LE SAOUT et François MADORE, dir. *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes, Presses universitaires de Rennes: 61-78.
- MÉNY, Yves. 1990. «L'optimum dimensionnel: rêve technocratique ou absurdité politique», *Pouvoirs locaux*, 4.
- NAY, Olivier. 1997. *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*. Paris, L'Harmattan.
- PARIS, Didier et Jean-François STEVENS. 2000. *Lille et sa région urbaine; La bifurcation métropolitaine*. Paris, L'Harmattan.
- PIZZORNO, Alessandro. 1995. «Les difficultés du consociativisme», *Politix*, 30: 91-112.
- PIERSON, Paul. 2000. «The limits of design: explaining institutional origins and change», *Governance*, 13, 4: 475-499.
- ROSE, Richard. 1990. «Inheritance before choice in public policy», *Journal of Theoretical Politics*, 2: 263-291.
- SANDHOLTZ, William et Alec STONE SWEET, dir. 1998. *European Integration and Supranational Governance*. New York, Oxford University Press.
- SAVARY, Gilles. 1998. «La régulation consensuelle communautaire: facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la Communauté urbaine de Bordeaux», *Politiques et management public*, 16, 1: 107-140.
- SAWICKI, Frédéric. 2000. «Les politistes et le microscope», dans Myriam Bachir, dir. *Les méthodes au concret*. Paris, CURAPP/PUF: 143-164.
- SCHARPF, Fritz. 1988. «The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration», *Public Administration*, 66, 3: 239-278.
- SELZNICK, Philip. 1966 [1^{re} édition 1949]. *The TVA and the Grass Roots*. New York, Harper Torch Books.
- SIMMEL, Georg. 1999 [1^{re} édition 1908]. *Sociologie. Études sur les formes de la socialisation*. Paris, PUF: 265-346.
- VANIER, Martin. 2004. «Des grandes espérances aux effets sur l'arrangement territorial», dans Rémy LE SAOUT et François MADORE, dir. *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes, Presses universitaires de Rennes: 203-216.