

L'emprise de l'institué¹

Force et aléas du régime de « consensus » à la Communauté urbaine de Lille

Comment et dans quelle mesure les institutions contraignent-elles les individus ? Ces questions traversent la plupart des recherches en sciences sociales et se trouvent au cœur des controverses théoriques qui les animent depuis un siècle. Appréhender sociologiquement l'ordre politique et social conduit inévitablement, en effet, à interroger l'influence de certaines normes et dispositifs collectifs – plus ou moins formalisés et stabilisés – sur les pratiques et les représentations des membres d'une société ou d'un groupe. Pourtant, poser la question en ces termes, n'est-ce pas déjà tomber dans le piège – tendu par le langage – du *désencastrament* des institutions et des individus ? Nommer celles-ci, en faire le sujet d'une phrase transitive – fût-elle interrogative – conduit presque inévitablement à leur prêter une réalité et une consistance propre, extérieure aux êtres sociaux qui n'auraient plus, dès lors, qu'à en subir l'influence ou à s'en émanciper, c'est selon. Point ici le risque d'une représentation de l'ordre social oscillant entre fétichisme et entéléchie, où les institutions feraient figure de forces agissantes déconnectées des pratiques de ceux qui leur donnent vie². Les approches du néo-institutionnalisme historique³, qui ont connu un développement en Amérique du nord depuis le début des années 1980 et rencontrent un écho important en France depuis le début des années 1990⁴, n'échappent pas à ce travers. S'ils mettent au jour le rôle déterminant de certaines variables institutionnelles dans la production et l'évolution de l'action publique, les auteurs qui se revendiquent de ce courant en oublient généralement de restituer les mécanismes concrets à travers lesquels s'exerce l'influence des institutions sur les pratiques⁵.

¹ Cet article n'existerait pas sans le soutien indéfectible, les conseils toujours avisés et bienveillants de Jacques Lagroye, qui nous a aidé et encouragé jusqu'à ses dernières forces. Cette réflexion est dédiée à la mémoire de notre maître et ami.

² On trouve ici des éléments de la critique de Norbert Elias au sujet de la distinction conceptuelle entre société et individus dans les sciences sociales. Voir notamment : *Qu'est ce que la sociologie ?*, Paris, édition de l'Aube, 1991 (1^{ère} éd. 1970).

³ Nous aurons l'occasion de revenir sur ce courant de recherche ensuite. Rappelons pour l'instant que ce label s'impose à partir des années 1990 – et notamment à travers la parution du livre « manifeste » de Sven Steinmo, Kathleen Thelen et Frank Longstreth (*Structural politics. Historical institutionalism in comparative politics*, Cambridge university press, 1992) – pour regrouper un ensemble de travaux assez disparates, mais qui ont pour point commun de s'intéresser à la structuration historique des institutions (administrations, groupes d'intérêt, partis politiques, dispositifs d'actions publiques...) et à leurs effets propres sur le jeu politique et sur l'action publique, tout en se distinguant du paradigme du choix rationnel. Sur les différentes variantes de cette approche, voir Hall Peter A. et Taylor Rosemary C.R. « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, 44(5), p. 936-957, 1996.

⁴ Stone Alec, 1992, « Le « néo-institutionnalisme ». Défis conceptuels et méthodologiques », in *Politix*, n°20, p. 156-168.

⁵ Voir la critique en ce sens de Ira Katznelson : « Periodization And Preferences: Reflections On Purposive Action in Comparative Historical Social Science » dans James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, eds., *Comparative Political Historical Analysis: Achievements and Agendas*, New York, Cambridge University Press, 2003.

Il faut pourtant faire de *l'emprise* des institutions un problème de recherche. Ici aussi, les mots insinuent autant qu'ils questionnent. « Être sous l'emprise », dans le sens courant, n'est-ce pas subir l'ascendant extérieur d'une personne ou d'une substance ? C'est pourtant cette conception même qui mérite d'être interrogée, de même que l'hypothèse générale du « contrôle » des individus qui la sous-tend. Ce changement de perspective implique un resserrement de la focale. Nous nous appuyons ici sur une recherche consacrée au processus d'institutionnalisation de la coopération intercommunale dans l'agglomération lilloise et, plus précisément, du régime politique atypique qui l'accompagne⁶.

En effet, depuis sa création législative à la fin des années 1960, la Communauté urbaine de Lille (CUDL) est gouvernée par des exécutifs où sont représentées la plupart des formations partisans de droite et de gauche. Son action semble par ailleurs échapper aux controverses partisans. Les conseillers communautaires et les observateurs locaux ont ainsi pris l'habitude de parler de « consensus communautaire » pour qualifier ce fonctionnement politique atypique dans le paysage institutionnel local mais également national, marqué par une remise en cause des logiques majoritaires et, plus largement, par une forme de dépolitisation de l'action publique⁷.

Loin d'être une exception lilloise, ce mode de gouvernement collégial prévaut dans la plupart des organisations⁸ intercommunales des grandes agglomérations françaises⁹, que celles-ci soient anciennes (Lille, Bordeaux, Lyon qui font partie des premières CU), ou plus récentes (celles créées à la faveur de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale de juillet 1999 comme Marseille, Nantes)¹⁰.

Parmi les explications alléguées par les acteurs politiques, deux arguments sont fréquemment avancés. Le premier insiste sur la spécificité des organisations intercommunales dans le système politique français : la technicité supposée de leurs enjeux¹¹, un « génie des

⁶ Cet article s'appuie sur une enquête réalisée dans le cadre d'une thèse pour le doctorat en science politique : Desage Fabien, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Université de Lille 2, 2005.

⁷ Il faut entendre ici par « dépolitisation » la marginalisation des principes de clivage et de justification de type partisans et idéologiques dans l'élaboration de l'action publique. Cela ne signifie donc ni remise en cause du rôle des partis dans ces instances – c'est même l'inverse qu'on observe – ni absence de conflits. La notion de dépolitisation renvoie plutôt ici au processus inverse de celui – historiquement situé – d'emboîtement des luttes politiques et des conflits sociaux, faisant des premières une expression/traduction publique des seconds. Pour une approche historique de la politisation partisane comme mise en concurrence d'opinions contradictoires « abstraites », voir Garrigou Alain, « Les mœurs politiques : maîtriser les passions », dans Lagroye Jacques (dir.), *La politisation*, Belin, 2003, p. 9-29.

⁸ Dans un souci de clarté, nous distinguerons autant que possible les notions d'organisation et d'institution. La première permet de décrire la structure intercommunale formelle issue de la loi, sans présumer qu'y correspond une institution, entendue dans son sens sociologique comme un ensemble de pratiques, de normes et de représentations relativement stabilisées et transposables. Nous montrerons justement que la mise en place de la CU comme organisation, conséquence de la loi, est loin de correspondre au processus d'institutionnalisation de l'intercommunalité, beaucoup plus diffus. Nous reprenons donc ici la distinction courante chez les auteurs anglo-saxons entre « *formal organizations* » et « *institutions* », cette dernière notion ayant un sens moins équivoque qu'en français.

⁹ Les dernières élections municipales ont une nouvelle fois confirmé le phénomène. Dans de nombreuses agglomérations, la compétition électorale au niveau des communes n'a pas empêché la constitution d'exécutifs intercommunaux très large une fois l'élection passée.

¹⁰ Ce régime politique occupe une place discrète dans les travaux sur l'intercommunalité qui se sont pourtant multipliés depuis les années 1990. Le travail de David Guéranger sur l'institutionnalisation de la coopération intercommunale et du « consensus » dans l'agglomération de Chambéry constitue une exception notable : *La coopération intercommunale dans la bassin chambérien. Éléments pour une analyse néo-institutionnelle*, thèse pour le doctorat en science politique, 2003.

¹¹ Cet argument qui était notamment brandi à la fin des années 1960, quand les intercommunalités se voyaient chargés de la voirie, de l'assainissement et de la gestion des résidus urbains, est aujourd'hui moins aisément mobilisé et mobilisable. Sur la rhétorique de la technique comme vecteur de dépolitisation des enjeux de l'action publique au niveau européen, selon des mécanismes qui ne sont pas sans évoquer ceux de l'intercommunalité ;

lieux » favorable au dépassement des clivages¹², ou la personnalité exceptionnelle d'un président. Le second met en avant la persistance du mode de scrutin indirect des conseillers communautaires, souvent présenté comme la cause déterminante de cette trêve partisane permanente au niveau intercommunal. Si elle fait assurément figure de condition nécessaire – en favorisant l'autonomie relative des élus intercommunaux par rapport aux divers prescripteurs de clivage que sont leurs électeurs et leurs soutiens militants – cette persistance ouvre de nouvelles questions plus qu'elle ne clôt le débat. Comment expliquer en effet que les conseillers communautaires choisissent de ne plus s'affronter selon des oppositions de type partisan une fois désignés par leur Conseil municipal pour siéger dans ces instances ? Comment comprendre le maintien de ce mode de scrutin indirect alors que les prérogatives et les ressources accordées à ces structures n'ont cessé de croître depuis le début des années 1990, leur conférant aujourd'hui un rôle central dans l'action publique locale ?¹³ Vue ainsi, la persistance d'une élection au second degré est au moins autant un effet qu'une cause : celui de la volonté majoritaire des élus locaux – parlementaires ou non – de ne pas instaurer l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires¹⁴ afin de ne pas risquer de compromettre une gestion politique de l'intercommunalité dont ils se sont finalement accommodés.

L'acceptation de cette « institution dans l'institution » qu'est la pratique du « consensus » se loge dans des dispositifs plus ou moins objectivés de contrôle, de règlement en coulisses des différends potentiels entre communes, mais également de socialisation des nouveaux entrants. Une manière de concevoir le jeu politique et l'action publique, de négocier, s'impose ainsi à tous. En sanctionnant la déviance mais également en restreignant l'univers des calculs et les alternatives qui s'offrent aux membres de l'organisation, en façonnant leur préférence pour le compromis. Comme pour d'autres institutions, la force de ce régime politique¹⁵ ne s'éprouve jamais autant que dans la manière dont il résiste à des facteurs qui paraissaient susceptibles de le remettre en cause (vague rose de 1977, enjeux d'action publique controversés, etc.) et dont il finit par s'imposer à ceux-là même qui ne cachaient pourtant pas leur souhait de l'amender (souvent) ou de le subvertir (plus rarement). Ce que d'autres chercheurs nomment « dépendance au sentier »¹⁶ s'apparente donc souvent à cette acceptation pratique de manières de faire et de penser, *relativement* stabilisées et transposables dans le temps.

voir Smith Andy, *Le gouvernement de l'union européenne*, LGDJ, 2004.

¹² Génie local chaque fois réacclimaté puisque si à Lille on convoque l'esprit de conciliation présumé des élus du Nord, à Bordeaux les acteurs politiques parlent volontiers d'« esprit Bordelais » (Bécot Chantal, *Les acteurs urbains et la politique publique d'action foncière. La création d'espaces économiques dans l'agglomération bordelaise*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Bordeaux 4, 1996) et à Chambéry d'« esprit savoyard » (Guéranger David, *op.cit.*) pour expliquer cette logique coopérative.

¹³ Au détriment des communes dont la part dans les budgets d'investissement locaux n'a cessé de se réduire par rapport à celle des EPCI. Pour rester sur le seul exemple lillois, le budget de la CU est aujourd'hui environ cinq fois supérieur à celui de la ville de Lille (1,5 milliard d'euros contre 300 millions), disproportion que vient redoubler une forte différence dans la structure budgétaire (poids des budgets de fonctionnement dans les villes) qui accroît encore davantage le rôle des structures intercommunales en matière d'investissement public.

¹⁴ Dans un contexte pourtant tendu entre l'exécutif et l'Association des Maires de France, le président de la République Nicolas Sarkozy s'est attiré les applaudissements nourris des nombreux maires présents en réaffirmant lors de son intervention au congrès de l'association de novembre 2008 que l'élection des conseillers communautaires au SUD n'était pas à l'ordre du jour. « L'opération de charme de Sarkozy devant les maires », *Le Figaro*, 3/12/2008.

¹⁵ Pour reprendre un terme dont Patrick Le Lidec a montré la pertinence dans l'analyse du « système politico-administratif local ».

¹⁶ Les études sur la « dépendance au sentier » (« *path dependence* ») ont été très marquées par les travaux de Paul Pierson. Voir par exemple : « Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes », *Studies in American Political Development*, 2000, p. 72-92.

« Relativement » parce que l'emprise de l'institution sur ses membres n'est jamais assimilable à une force physique extérieure, à un filet ou à une gangue dont ils seraient prisonniers. Si le régime de consensus peut apparaître objectivé en raison de sa grande stabilité historique, de sa résistance apparente aux changements d'acteurs et de contexte politique, il est cependant loin de se reproduire à l'identique. Il fait d'ailleurs l'objet de contestations fréquentes, de conflits d'interprétation, subit les effets inattendus de certains facteurs internes ou externes et, surtout pourrait-on dire, de l'implication variable de ceux qui l'entretiennent et le font exister en dernier ressort – les maires-conseillers communautaires¹⁷.

Dépendants du sentier tracé par le régime de consensus, les acteurs intercommunaux le sont donc jusqu'à un certain point. Pour filer la métaphore, on pourrait dire que l'inclination à suivre le chemin balisé le dispute parfois à la possibilité inattendue d'emprunter des chemins de traverse, à la présence plus ou moins régulière des balises ou aux incertitudes quant à l'« itinéraire recommandé ».

I/ La domestication locale d'une réforme « imposée »

« Rien ne vient de rien : les institutions nouvelles ne peuvent être faites qu'avec les anciennes, puisque celles-ci sont les seules qui existent ».

Marcel Mauss et Paul Fauconnet, dans « La sociologie, objet et méthodes », *La grande encyclopédie*, volume 30, 1901.

Fruit d'une mise en scène et d'une dramatisation réglée, la création juridique d'une instance politico-administrative est souvent présentée comme une « rupture » ou une « naissance ». Cela est vrai de l'Union européenne, des Régions ou d'un nouveau ministère. A ce titre, elle semble imposée aux acteurs, au point qu'on puisse se demander comment ils parviennent à s'y insérer ou à « faire avec ». Et il est vrai que leurs protestations et leurs cris, utiles dans leur stratégie de compromis avec les réformateurs, accréditent cette impression. A ce stade, ce qui importe est moins l'affrontement sur les finalités du dispositif que le *cadrage de l'institution*, pour utiliser un concept issu de l'analyse des politiques publiques, lui-même emprunté à la sociologie des médias. Dans cette opération, la mobilisation de savoir-faire acquis antérieurement par les acteurs revêt une importance décisive. De même que les professionnels de la politique et les représentants des « forces vives » dans le cas des Régions¹⁸, ou certains Corps soudés par des expériences anciennes dans celui des ministères¹⁹, les maires de l'agglomération concernée cherchent d'abord à rester « ce qu'ils sont », mais dans une configuration partiellement renouvelée.

Comment « naît » une institution ? La primauté de l'héritage et des usages sur les desseins réformateurs

A rebours des explications indigènes, qui insistent à la fin des années 1990 sur le rôle déterminant de Pierre Mauroy dans la neutralisation des clivages partisans et donc sur son caractère contingent, l'analyse généalogique du régime de consensus montre que son

¹⁷ Même s'ils ne sont pas seuls et même s'ils n'ont pas toujours clairement conscience des effets de leurs conduites.

¹⁸ Voir notamment les travaux de Olivier Nay : *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, L'Harmattan, 1998.

¹⁹ Voir notamment la contribution de Julien Meimon dans cet ouvrage.

institutionnalisation se produit dans l'agglomération lilloise dès l'installation de la CU et se prépare même en amont. Si elle est s'est heurtée jusqu'alors à l'opposition efficace des maires, l'intercommunalité est loin d'être une idée neuve à la fin des années 1950. La conjonction de deux phénomènes bien connus – le renforcement de la position au sein de l'administration d'élites modernisatrices acquises à l'objectif diffus de rationalisation et le changement de régime de 1958 qui aboutit à l'arrivée au pouvoir d'un personnel politique peu représenté localement – change pourtant la donne et favorise la mise à l'agenda d'un ensemble de projets sur la coopération intercommunale²⁰. Les intérêts des fractions modernisatrices de la haute fonction publique et des élites politiques gaullistes convergent en effet pour remettre en cause l'organisation politique locale et en faire un emblème du mouvement de réforme de l'action publique. Le projet de loi sur les CU est conçu comme une étape décisive dans la réforme, puisqu'il donne naissance à des établissements aux compétences obligatoires plus nombreuses, dotés d'une fiscalité propre, et impose la création d'office de quatre CU à Lille, Lyon, Bordeaux et Strasbourg. Ce faisant, il rompt partiellement mais spectaculairement avec la démarche de coopération volontaire jusqu'alors privilégiée. Pour autant, il y a loin entre ce processus réformateur et une démarche unilatérale et descendante, où le dispositif aurait été imposé à des élus locaux unanimement réfractaires. La configuration apparaît en fait plus complexe.

Plus complexe, d'abord, parce que les réformateurs centraux poursuivent une multitude d'objectifs, plus variés qu'il n'y paraît *a posteriori*²¹, changeants au cours du temps et au gré des attentes également fluctuantes des gouvernants. Si certains membres du *Groupe de travail sur la réforme des agglomérations* promeuvent une approche fonctionnaliste des nouvelles structures²², en appellent à une sélection des agglomérations concernées selon des critères d'urbanisation et au nom d'« optimum territoriaux », les considérations partisans sont omniprésentes dans l'élaboration des premiers scénarios comme dans le rejet de certaines hypothèses. Les élites politiques gouvernementales entendent en effet profiter de cette réforme pour coiffer les communes d'institutions qu'elles anticipent plus conciliantes à l'égard de leurs objectifs, tout en évitant un affrontement direct avec les élus locaux. Si elles imposent donc l'objectif de la réforme, son calendrier et le choix des premiers sites, elles acceptent également de revenir rapidement sur certaines des dispositions les plus contestées du projet de loi et se montrent conciliantes à l'égard de certaines revendications locales, comme l'augmentation de la représentation des élus des petites communes dans les nouvelles assemblées.

Plus complexe, également, parce que les élus locaux, loin d'être uniformément et invariablement hostiles à la création d'une instance intercommunale nouvelle, font rapidement la part du feu. C'est notamment le cas des maires SFIO des grandes villes dans l'agglomération lilloise, oscillant entre des positions publiques extrêmement critiques à l'encontre de la loi et une négociation très précoce et plutôt conciliante de ses conditions d'application en coulisses. Confrontés au déclin industriel déjà bien engagé de leurs villes, ces élus ne sont pas insensibles aux investissements publics supplémentaires que ne manquent pas de leur faire miroiter les réformateurs centraux et, plus largement, aux promesses de reconversion tertiaire qu'ils charrient.

²⁰ Les projets de réformes développés par l'administration sont nombreux dès les années 1940, mais viennent buter systématiquement sur l'obstacle parlementaire, et suscitent l'opposition résolue de l'Association des Maires de France. Voir Le Lidec Patrick, *op.cit.*

²¹ L'observation des pratiques réformatrices et l'analyse du caractère composite des groupes permet ainsi de rompre avec l'image d'un « référentiel modernisateur » transcendant et en mesure d'expliquer l'action publique.

²² Nous entendons ici par « fonctionnalisme » la conception qui tend à subordonner la définition des organisations nouvelles, de leur territoire et de leurs compétences à la résolution de problèmes associés à la croissance urbaine, ainsi naturalisés et dépolitisés.

Transposant dans la nouvelle institution des pratiques municipales de négociation et de compromis avec les élus centristes déjà en vigueur dans sa ville, le maire socialiste de Lille, Augustin Laurent, élu président de la CUDL, encourage les ententes les plus larges possible. La mise en place de l'institution ne répond donc pas à ce qu'espéraient les réformateurs gaullistes : loin de susciter une bipolarisation du jeu politique, la création de la CUDL contribue non seulement à consolider les alliances entre socialistes et centristes sur le modèle des accords de Troisième force, mais à les étendre rapidement aux élus gaullistes représentés dans l'assemblée ; loin de « dépolitiser le local » en lui imposant des objectifs techniques supracommunaux, le premier « consensus » communautaire fait figure de *modus vivendi* entre maires, transformant les politiques intercommunales en jeu à somme positive au profit des communes, à rebours des ambitions planificatrices et intégratrices. Aussi, la mise en place immédiate d'un gouvernement de « grande coalition » est-elle indissociable de ce processus de municipalisation des politiques publiques intercommunales²³.

Le cadrage initial et la légitimation des règles du jeu

Les premières réunions du Conseil de communauté à la fin des années 1960 témoignent d'une régulation politique encore balbutiante, de normes institutionnelles 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.

On y observe notamment à l'œuvre le processus de neutralisation des clivages partisans²⁴ qui, dans la forme et dans le ton, apparente le conseil à une assemblée corporative d'élus municipaux plus qu'à une arène de type parlementaire. 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 se gardent bien d'incriminer ou de rendre coresponsables de la situation 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 de leurs collègues, comme lors du vote du budget primitif de 1969²⁵. Le recours à une rhétorique traditionnelle d'opposition centre/périphérie est ainsi fréquent lors de ces premières années, autant pour revendiquer l'attribution de moyens supplémentaires que pour affirmer une solidarité des élus municipaux dans la défense des finances locales. On assiste ainsi à un désencastrement précoce des enjeux partisans nationaux et des prises de positions intercommunales, les références partisanes

²³ S'il n'est pas possible de revenir ici sur les effets de la création de la CU sur l'action publique (voir Desage F., *op.cit.*), notons simplement qu'elle aboutit à renforcer les marges de manœuvre des communes et surtout des maires. Loin de renforcer les politiques d'agglomération par rapport aux communes, la CU a permis à ces dernières de se désendetter en lui transférant leurs emprunts et de se lancer dans des politiques d'investissement sportifs ou culturels qu'elles avaient dû reporter jusqu'alors faute de capacité d'investissement suffisantes. Ce processus de « municipalisation » de l'intercommunalité est le résultat convergent des stratégies des élus et des effets d'aubaine, mais également des routines d'action municipale, de la faiblesse des ressources propres de la nouvelle structure, ou encore de la dépendance des premiers fonctionnaires par rapport aux élus.

²⁴ David Guéranger observe une tendance convergente lors de la naissance de l'intercommunalité dans le bassin de Chambéry dans les années 1960. Voir « L'intercommunalité, créature de l'Etat. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, 2008, vol. 4, p. 595-616.

²⁵ La plupart des élus gaullistes votent en effet avec le reste de l'assemblée un budget déséquilibré, ce qui représente un véritable acte de défiance à l'égard du pouvoir central, accusé de ne pas accorder assez de moyens aux nouvelles structures.

s'effaçant au profit d'une célébration irénique et déconflictualisée de l'intérêt métropolitain, conçu comme la somme des intérêts communaux.

Une norme implicite de non-ingérence dans les affaires communales s'établit donc dès cette époque, 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 norme est d'autant mieux respectée par les maires qu'ils attendent en retour la même attitude de leurs collègues.

Il est surprenant de constater avec quelle rapidité les élus communautaires s'accommodent de règles du jeu qui transgressent pourtant la norme majoritaire et compétitive en vigueur dans d'autres arènes. L'expérience des coalitions de Troisième force chez certains, l'idéologie communale ou la croyance dans la technicité des problèmes chez d'autres sont autant d'éléments qui permettent d'expliquer la naturalisation de ces grandes coalitions, largement facilitée également par la discrétion des instances communautaires et leur rapport distant au suffrage. S'ajoute un contexte de faible politisation des questions locales au sein des principaux partis politiques, assez traditionnelle à droite²⁶, et plus cyclique à gauche²⁷ – où les phases de politisation des questions municipales (fin du 19^e, entre-deux-guerres, années 1970) alternent avec des périodes plus longues marquées par les revendications de pragmatisme gestionnaire. Le milieu des années 1960 semble donc plutôt 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, est dès lors suffisamment flou et réinterprétable pour être partagé dans tous les rangs.

Insistons sur ce point : la neutralisation des clivages partisans n'implique pas l'absence de divergences entre les élus sur la répartition des ressources intercommunales ou l'absence de conflits. Mais ceux-ci prennent la forme de conflits entre représentants d'intérêts territoriaux concurrents au détriment de divergences de type « idéologique » ou programmatique. Ce cadrage initial renforce l'emprise d'un mode de régulation politique intériorisé par les acteurs.

Parler de cadrage, c'est prendre acte de l'instauration d'une façon de concevoir et de pratiquer la coopération intercommunale, au détriment d'autres qui étaient pourtant tout aussi envisageables lors de l'adoption de la loi. Les opposants à la loi ont initialement perçu la structuration partisane de la CU comme un risque de remise en cause de l'autonomie communale, et ils se sont accordés pour la neutraliser. Une fois la menace supracommunale écartée, ils ne contestent plus la légitimité de la nouvelle structure, bien au contraire. Les maires investissent d'autant plus facilement l'intercommunalité qu'elle n'est plus perçue comme un risque de remise en cause de leurs prérogatives mais, au contraire, comme un ensemble de ressources supplémentaires leur permettant de réaffirmer leur rôle de courtier privilégié des intérêts communaux.

Plusieurs éléments entremêlés ont joué un rôle déterminant dans cette première institutionnalisation de la CUDL qui contredit les objectifs réformateurs : la mobilisation des maires pour contrôler la mise en oeuvre de la réforme d'abord ; également, la faiblesse des ressources accordées par le gouvernement à la nouvelle structure qui accentue d'autant sa dépendance initiale à l'égard des communes ; enfin, les conséquences inattendues de certaines pratiques opportunistes comme celle, non concertée, qui conduit la majorité des communes à transférer massivement leurs emprunts l'année précédant la mise en place de la CU, avec pour

²⁶ Gaxie Daniel et Lehingue Patrick, *Enjeux municipaux. La constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, PUF/CURAPP, 1984.

²⁷ Lefebvre Rémi, « Qu'est le socialisme municipal devenu ? Politisation, dépolitisation, neutralisation de l'enjeu municipal au parti socialiste (des années 70 à nos jours) », Communication au colloque international « Les idéologies territoriales », IEP de Rennes, 4 mars 2004.

résultat de grever toutes ses marges de manœuvre et, à l'inverse, de renforcer sensiblement les capacités d'investissement municipales.

L'analogie avec les processus d'institutionnalisation de l'Union européenne est ici frappante, tant dans l'opposition entre affrontements publics et négociations privées que dans l'invocation de la « technicité » pour justifier ces arrangements, ou encore dans la prééminence accordée au courtage des intérêts territoriaux anciennement constitués dans le nouvel ensemble²⁸. Loin de renvoyer à des mécanismes idiosyncrasiques, les processus d'institutionnalisation intercommunaux illustrent en effet les limites des desseins réformateurs dans la genèse d'une institution²⁹ et la large autonomie du processus d'institutionnalisation. Si la grille de lecture néo-institutionnaliste de la *path dependence* s'avère assez heuristique pour comprendre le moment de mise en place de la réforme intercommunale – en insistant sur le poids de l'héritage et sur toutes les routines d'action qui s'opposent au changement –, elle l'est moins pour saisir les mécanismes concrets à travers lesquels l'ordre institué se perpétue tout en se renégociant. La focale d'analyse assez macroscopique retenue par ses auteurs ne leur permet pas de restituer précisément la façon dont les institutions exercent leur emprise et, dès lors, dont celle-ci peut aussi se relâcher.

II/ Un consensus ambigu³⁰ : les rouages d'un mode de gouvernement contraignant

Si l'on veut bien admettre qu'elle opère comme stabilisation d'un ensemble de contraintes connues et acceptées par les acteurs, ce qui est la seule conception compatible avec l'emploi du terme « emprise », l'institutionnalisation se mesure notamment à la résistance qu'elle offre aux entreprises visant à la remettre en question, volontairement ou pas. La « réussite » de la Vème République apparaît ainsi dès lors que certaines règles, et notamment la suprématie de l'exécutif, semblent « s'imposer » dans la structuration des partis politiques et dans le fonctionnement du Parlement et de l'administration³¹. De même, l'intercommunalité n'existe pas en tant qu'institution avant ses appropriations localisées, qui transforment une « réforme de papier » en un ensemble de normes stabilisées, plus ou moins objectivées dans des dispositifs et des représentations. A la fin des années 1960, plusieurs éléments semblent attester que l'institutionnalisation de la CUDL a bien eu lieu : l'existence et la reconnaissance de règles du gouvernement collégial, la formalisation de dispositifs qui assurent le respect de ces règles et garantissent la souveraineté des maires sur leur commune et, enfin, la quasi-disparition des critiques internes de ces règles.

²⁸ Sur l'institutionnalisation de l'UE, voir par exemple Fligstein Neil, Sandholtz William, Stone Sweet Alec (dir.), 2001, *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, 2001 ou encore Scharpf Fritz, *Gouverner l'Europe*, Presses de sciences-po, 2000.

²⁹ Sur cette question, on renvoie aux travaux fondateurs de Selznick Philip (*The TVA and the Grass Root*, Harper Torchbook, New-York, 1966 (1^{ère} ed. 1949)) et plus récemment, à l'article de Paul Pierson (« The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change », *Governance*, Vol. 13, n°4, p. 475-499) qui articule critique du fonctionnalisme et perspective néo-institutionnaliste.

³⁰ Le consensus communautaire est « ambigu », dans le sens où le politiste canadien Mark Kesselman qualifiait l'absence de compétition politique apparente dans les petites communes rurales en France à la fin des années 1960, soulignant combien loin d'être le fruit d'une harmonie naturelle ou d'une disparition des conflits, « l'apolitisme rural » nécessitait un important travail politique de conciliation des intérêts et de requalification des conflits : *Le consensus ambigu. Etude sur le gouvernement local*, Editions Cujas, 1972.

³¹ Voir Gaïti Brigitte, *De Gaulle, Prophète de la Cinquième République 1946-1962*, PFNSP, 1998.

L'enracinement et la formalisation du consensus

Dans ce détournement de la réforme, l'« habileté » de quelques acteurs – c'est-à-dire ici leur capacité à saisir certaines opportunités ou à endosser un rôle attendu – est décisive. On ne saurait sous-estimer les effets de l'attitude adoptée par Augustin Laurent, premier président de la CU, qui se comporte en quelque sorte « spontanément » en leader pusillanime et conciliateur, *primus inter pares* plutôt qu'arbitre ou chef de camp. A l'instar de l'institution qu'il dirige, le président de la CU est contraint d'abdiquer pour gouverner, faisant de l'autolimitation de son champ d'intervention son principal argument³².

Il ne faut donc pas s'étonner de l'élection sans opposition³³, en 1971, du second président, Arthur Notebart. Député-maire SFIO d'une ville moyenne, il avait fait partie des parlementaires les plus hostiles au projet de loi, les plus prompts aussi à rappeler la place centrale des communes : ce qui ailleurs ferait figure de handicap est ici une qualité rassurante pour les conseillers communautaires. Le nouveau président, s'il s'inscrit pleinement dans les pas de son prédécesseur, favorise d'abord une codification plus grande des règles du consensus, en les transposant notamment dans les dispositifs d'action publique. Ainsi, les débuts de son premier mandat sont marqués par l'invention du dispositif des « enveloppes voiries », qui consacre et formalise la remunicipalisation de fait d'une compétence communautaire, les communes se voyant attribuer une « enveloppe » financière proportionnelle à la longueur des voies dans la commune, pondérée par le poids de leur population. Les maires ont ensuite toute latitude pour programmer les opérations de leur choix dans ce cadre budgétaire, en dépit de la compétence communautaire en la matière. Le mécanisme des « enveloppes voirie » s'apparente donc à une traduction directe au niveau des politiques publiques du processus de reprise en main de l'intercommunalité par les maires. La recherche permanente de leur consentement et l'association de tous les groupes politiques à la conduite de la CUDL valent à A. Notebart d'être réélu à la quasi-unanimité des suffrages en 1977³⁴, à un moment où l'institution semble pourtant confrontée à des velléités de politisation.

Les résultats des élections municipales de 1977 et l'arrivée massive de jeunes élus socialistes et communistes dans l'assemblée pouvaient apparaître en effet comme un risque important de remise en cause du régime du consensus. Pour la première fois, en effet, le parti communiste et le parti socialiste se trouvent en capacité de gouverner seuls l'institution. Cette perspective donne d'ailleurs lieu en CUDL à un affrontement entre les représentants de gauche fraîchement élus, qui revendiquent une structuration majoritaire de l'assemblée, et A. Notebart et ses anciens alliés souhaitant défendre un mode de gouvernement collégial au nom de la primauté de la représentation territoriale. Les nouveaux élus paraissent l'emporter dans un premier temps puisque, sous la pression des appareils partisans, le bureau de la CU est constitué selon une logique majoritaire, pour la première fois depuis sa création. Cette séquence de politisation se traduit également dans un premier temps par une mise en scène inédite des clivages partisans. On apprend ainsi dans le quotidien local communiste *Liberté* du

³² Pierre Mauroy, président de 1989 à 2008 incarna de façon emblématique ce « charisme du consensus » aux yeux des autres élus. Nous avons montré comment, d'une manière finalement assez comparable à celle du chef amérindien Guayaki de Pierre Clastres – cherchant à conjurer la spécialisation du pouvoir par le flux de parole – l'ancien Premier ministre était passé maître en discours « creux, souvent très emphatiques, qui loin d'être une preuve de médiocrité témoignent du savoir faire des présidents et de leur adaptation à la configuration politique », pour reprendre les mots de Brigitte Gaiïti au sujet des présidents de la IV^{ème} république qu'on croirait avoir été écrits pour les structures intercommunales. Le fait que le rôle échu si bien à un élu qui fut considéré pendant longtemps comme l'artisan de l'Union de la gauche et stigmatisé à ce titre au sein de l'arène communautaire dans les années 1970 n'est pas sans interpellier sur la force prescriptive du jeu intercommunal.

³³ Il est le seul candidat en lice et recueille 76 voix sur 90 et 14 bulletins nuls.

³⁴ Il obtient 85 voix et cinq abstentions sur 90 votants.

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 document « bilan communautaire » de 1980.

Contre toute attente, le régime de consensus résiste pourtant à cette période et en sort même renforcé : six mois à peine après l'élection du nouveau Conseil, les interventions des élus communistes se font beaucoup plus rares et, surtout, beaucoup moins virulentes que lors des premières réunions. S'engage un processus discret de retour à l'ordre. Ainsi, les maires appartenant aux formations de droite sont progressivement réintégrés dans le processus de décision. Au fur et à mesure du mandat, les affrontements publics au sein du Conseil se raréfient. La socialisation progressive des nouveaux élus au compromis communautaires et les contraintes de respect des accords interpartisans à gauche semblent produire leurs effets et tendent à policer les débats. Un journaliste de *La Voix du Nord* chargé de couvrir les conseils de Communauté dépeint (et déplore) ainsi une atmosphère consensuelle à son paroxysme en 1981, dans un contexte national qui est pourtant loin de l'être :

« 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 »³⁵.

Les *satisfecit* accordés publiquement par les élus de droite à A. Notebart pour sa gestion à la fin de son mandat témoignent 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, 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 du président 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 »³⁶.

On prend ainsi la mesure d'une dimension centrale de l'institutionnalisation. Elle est inscription durable et résistante dans les pratiques, les anticipations et les calculs, de manières d'être et de faire qui imposent leur logique propre aux acteurs dès lors qu'ils les ont expérimentées et établies. C'est en ce sens qu'on peut parler d'« emprise » de l'institué.

Microphysique du consensus

Les acteurs trouvent intérêt à ce fonctionnement de l'institution et agissent en conséquence pour l'entretenir. Mais ce régime n'est pas, ou pas seulement, le résultat de la convergence spontanée des points de vue ou celui d'ajustements calculés. Son emprise implique toute une « machinerie » politico-administrative spécifique, destinée à éviter le surgissement public des différends, à désamorcer les velléités d'opposition partisane des

³⁵ *La Voix du Nord*, 1^{er} juillet 1981.

³⁶ Extrait du compte rendu du Conseil.

nouveaux élus ou encore à produire la multitude de compromis entre intérêts municipaux qui sont au fondement du régime institué.

La plupart des travaux néo-institutionnalistes³⁷, tout en insistant sur l'emprise des institutions et en rompant avec l'idée que ces dernières ne seraient qu'un reflet neutre des rapports sociaux, restent cependant discrets sur les processus qui assurent concrètement cette emprise au niveau des individus. Conséquence de leur focale macroscopique, l'influence institutionnelle y est très souvent postulée ou reconstruite *a posteriori*, plus que démontrée empiriquement³⁸. Ainsi, le modèle de la *path dependence*, dont on trouve les développements théoriques les plus poussés chez le politiste américain Paul Pierson³⁹, repose sur une approche finalement assez spéculative de la manière dont les acteurs se conduisent en institution. Les mécanismes d'objectivation des choix initiaux, qui conduisent lors de la phase de « dépendance au sentier » à une emprise de plus en plus forte des institutions sur les individus, sont théorisés par Pierson à travers l'importation de concepts largement issus de l'économie de l'innovation. Le premier de ces mécanismes est lié selon lui aux *coûts de lancement de l'institution* qui, s'ils sont élevés, inciteraient les acteurs à continuer à se servir de l'institution existante. Le second tient aux *coûts d'apprentissage* : les acteurs doivent, si l'institution change, s'adapter à un nouvel environnement institutionnel. Le coût induit découragerait toute tentative de changement⁴⁰. Le troisième est lié aux *effets de coordination* : les institutions tendent à s'adapter les uns aux autres, ce qui limite d'autant les capacités de changement unilatérales. Le quatrième est lié aux *attentes que l'institution a créées parmi certains groupes sociaux*, susceptibles de les mobiliser contre les perspectives de changement. Le dernier mécanisme est lié à ce que Pierson appelle, à la suite de Denzau et North⁴¹, les « cartes mentales » des acteurs politiques, qui conduiraient ces derniers à ne pas prendre en compte des éléments nouveaux qui ne s'intégreraient pas dans un cadre interprétatif prédéfini.

Ces approches véhiculent ainsi le plus souvent une vision des institutions relativement désincarnée et réifiée, où l'ordre institué s'imposerait à ses ressortissants « du dehors » – ressortissants appréhendés uniformément le plus souvent – occultant les processus de médiation et/ou d'incorporation pourtant constitutifs de l'institutionnalisation.

C'est dans l'organisation même du travail politique et administratif qu'il convient de chercher comment, très concrètement, certains dispositifs pratiques participent à la production effective et au respect du régime de consensus⁴². Ces dispositifs, parce qu'ils sont collectivement investis, viennent enserrer les pratiques et parer à tout « débordement » des

³⁷ Pour une présentation de ces travaux et une tentative de typologie, voir Hall Peter A. et Taylor Rosemary C.R., art.cité.

³⁸ Voir les critiques en ce sens de William Sewell, 1992, « A Theory of Structure: Duality, Agency and Transformation », *American Journal of Sociology* 98: 1-29, Peters B.-G., Katznelson Ira (« Periodization and Preferences », dans Mahoney James and Rüschemeyer Dietrich, *Comparative historical analysis in the social sciences*, Cambridge, U.K., Cambridge University Press, 2003) ou, en France : Friedberg Ehrard, « En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux », *RFSP*, 1998, 3-4, p. 507-513.

³⁹ Parmi de nombreuses références : Pierson Paul, « *Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes* », *op. cit.*.

⁴⁰ L'exemple classique est ici d'ordre technologique : une fois que les premiers claviers de forme QWERTY ont été diffusés, il est apparu impossible de faire machine arrière et de proposer d'autres types de claviers, plus ergonomes, mais qui auraient demandé que tous les utilisateurs de claviers informatiques apprennent un nouveau mode de frappe. David Paul. A., « Understanding the economics of QWERTY: the necessity of history », in Parker William (ed.), *Economic History and the Modern Economist*, Basil Blackwell, 1986, p. 30-49.

⁴¹ Denzau Arthur D. et North Douglass C., « Shared Mental Models : Ideologies and Institutions », *Kyklos*, 47: 3-31, 1994

⁴² On préfère ne pas utiliser le concept d'« instruments » pour décrire les dispositifs organisationnels du consensus, afin d'éviter le risque de les fétichiser, en surestimant leur capacité propre d'influence, détachée de leurs usages.

conflits⁴³. Les instances communautaires s'apparentent ainsi à une succession de « tamis », calibrant et filtrant les délibérations et les décisions avant leur arrivée devant le Conseil. Si cette organisation connaît parfois certains « ratés », elle fait preuve d'une efficacité certaine dans la fabrication des compromis en coulisses. Le déroulement du Conseil en témoigne. Instance de décision souveraine, où les projets acquièrent force de délibération, il est le lieu où se décident et où se débattent à proprement parler le moins de choses. Durant les quatre décennies d'existence de la CUDL, la très grande majorité des délibérations a été adoptée à l'unanimité, sans vote, dans une assemblée qui compte pourtant de 140 à 170 élus au gré des évolutions législatives. 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 jour. Cette organisation réduit sensiblement la probabilité de voir surgir des oppositions et des notes discordantes. Un conseiller communautaire rencontré décrit cette mécanique :

« [...] 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 ».

Outre les commissions, deux instances jouent un rôle central dans cette architecture institutionnelle : la réunion des présidents de groupe et le Bureau. La première est une instance « informelle », non prévue par la loi, mais dont l'importance s'est accrue comme lieu de régulation de la cogestion partisane. Les présidents de groupes y confrontent les doléances de leurs troupes respectives sur les projets de délibérations présentés et signalent ceux qui font l'objet de demandes de modification ou de report. Le président du groupe majoritaire en informe le président de la CU afin que ces revendications soient évoquées lors de la première réunion de Bureau qui se tient dans la foulée, quinze jours avant le Conseil. Selon l'importance des désaccords, cette première réunion pourra enclencher un cycle de négociations jusqu'au conseil, afin de régler le différend : soit en modifiant/retirant la délibération concernée, soit en attribuant des compensations au maire qui la conteste. La directrice du service des instances revient en entretien sur ce rôle charnière des présidents de groupe :

« Comment réagissent les élus quand une délibération leur pose problème ?

– 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 [alors 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 ».

De manière significative, les élus communautaires parlent du « club des présidents de groupes » pour désigner cette réunion régulière, façon de refléter à la fois la proximité

⁴³ Comme nous avons déjà eu l'occasion de le mentionner, le régime de consensus ne saurait être assimilé à l'absence de conflits. Par « débordement », il faut donc notamment entendre ici les conflits qui risqueraient de remettre en cause l'ordre institué. En CU, la publicisation des conflits est notamment considérée comme une cause possible de débordement, dans la mesure où l'exposition publique de différends peut rendre plus coûteuse la réconciliation. Sur la codification des manières de « faire conflit » dans les coalitions, je renvoie ici au travail pionnier de Nicolas Bué : *Rassembler pour régner. Négociation des alliances et maintien d'une prééminence partisane : L'union de la gauche à Calais (1971-2005)*, Thèse pour le doctorat en science politique, Lille 2, 2006.

manifeste entre ses membres et la confidentialité de leurs débats. Si elles permettent la remontée d'un certain nombre de revendications territoriales exprimées au sein des groupes, ces réunions sont également le lieu où se fabriquent les compromis qui devront être ensuite justifiés auprès des conseillers, afin d'assurer leur discipline de vote en conseil. Les présidents de groupe ne sont donc pas seulement des porte-parole des revendications de leurs élus 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 et en sont souvent les plus grands défenseurs.

Le Bureau est l'autre rouage organisationnel central du régime de consensus. Il réunit à huis clos l'exécutif, toujours pléthorique en CU⁴⁴, et fait figure d'antichambre du Conseil, dans la mesure où s'y réalise la coordination politique entre les vice-présidents responsables des différents secteurs d'action publique, et où s'y orchestre le déroulement des séances publiques du Conseil. A l'instar de ce qu'observe Gilles Savary à la CU de Bordeaux, cet organe devient donc « le lieu 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 »⁴⁵. Sa place centrale dans le régime de consensus est largement accréditée par les résultats d'un questionnaire que nous avons réalisé auprès des élus en 2003⁴⁶. Le président, alerté par les présidents de groupe, 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 large.

On voit donc comment 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 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 observateurs 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 presse ».

- « 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 ».

C'est également lors de la seconde réunion du Bureau, qui se tient la matinée du jour du Conseil – que se règle l'ordonnancement des prises de parole et des interventions du soir. Chaque président de groupe annonce les 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 préparer leurs réponses. En annonçant leurs coups à l'avance, les vice-présidents neutralisent leurs effets les plus déstabilisants et limitent le risque de voir se développer des dynamiques conflictuelles d'assemblées qui pourraient mettre le président en difficulté et la coalition interpartisane en péril.

Une fois qu'une délibération a suivi ce long parcours à travers les instances successives, il devient donc très difficile pour un élu de continuer à s'y opposer publiquement. Ce processus finit par interdire toute prise de parole inopinée en Conseil, qui a tôt fait d'être stigmatisée comme trop tardive ou déloyale. Même dans les contextes d'affrontement électoral (local ou national), quand il devient moins facile pour les élus communautaires de se

⁴⁴ Entre 30 et 50 vice présidents sur 170 élus, conséquence directe du partage des dépouilles.

⁴⁵ Savary Gilles, « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la CU de Bordeaux », *Politiques et management public*, 1998, vol. 16, n°1, p. 107-140.

⁴⁶ Ainsi, parmi les 60 élus qui ont accepté de classer par ordre d'importance différents « lieux » de décision proposés (conseil, bureau, commissions, couloirs, réunions de groupes politiques, président, réunions de fonctionnaires), 43% classent le bureau en tête, et 68% parmi les deux plus importants. Ce résultat est à comparer avec les 2% de répondants qui classent le Conseil au rang 1 ou 2.

fondre dans le consensus intercommunal, leurs interventions sont annoncées à l'avance en Bureau. Elles sont alors présentées par les présidents de groupe comme un rituel nécessaire, auquel chacun doit sacrifier le temps de la campagne, non sans réaffirmer qu'une fois les élections passées les choses auront vocation à rentrer dans l'ordre.

Ce point nous conduit à évoquer un dernier aspect de la microphysique du régime de consensus. On se tromperait en effet lourdement si l'on pensait que l'institué ne tient qu'à travers des mécanismes de contrôle ou de rappel à l'ordre. On sait combien les institutions reposent également sur des « programmes de vérité », plus ou moins stabilisés et inscrits dans les pratiques, qui en justifient l'existence en valeur⁴⁷. Quand on demande aux conseillers communautaires leur appréciation sur le « consensus communautaire », une large majorité (67%⁴⁸) se prononce positivement. Si la variable partisane n'a aucune pertinence prédictive, le niveau d'intégration institutionnelle est par contre déterminant. Plus on est ancien en CU, plus on détient de mandats (vice-président, maire), plus on se déclare favorable au régime de consensus.

Outre un accès facilité aux ressources de l'action publique intercommunale, les élus trouvent dans la « sanctuarisation de l'intercommunalité »⁴⁹ l'avantage d'une mise à distance des risques de la compétition partisane, le confort et la convivialité d'un entre-soi tout corporatif. Beaucoup d'élus rencontrés ne cachent pas leur préférence pour ce mandat et pour les règles du jeu en vigueur au niveau intercommunal. Les plus impliqués dans le gouvernement du consensus en semblent d'ailleurs affectés jusque dans leur habitus politique. C'est parce qu'il perçoit le risque de ne plus parvenir à tenir son rôle d'opposant au niveau du conseil municipal lillois que le président du groupe RPR en CUDL à la fin des années 1980 démissionne de ses fonctions, tirant la conclusion de l'articulation impossible entre ces deux mandats.

La préférence de nombreux élus pour le régime de consensus trouve également un principe de justification puissant dans le discours rassembleur sur la « métropolisation de l'agglomération lilloise », à partir des années 1990. Mobilisée à dessein par Pierre Mauroy, cette rhétorique légitime la transgression des clivages partisans, en en anoblissant la cause.

Une fois institutionnalisé, le régime de consensus est confronté à certaines dynamiques externes susceptibles de le remettre en cause : affrontements entre les appareils partisans sur des enjeux nationaux, intérêt que trouvent quelques élus à susciter la politisation, revendications de militants, controverses externes sur une politique publique communautaire attirant l'attention sur les prises de position au sein du Conseil, etc.. Sa capacité à se reproduire malgré tout repose sur la formalisation et la diffusion croissante d'un ensemble de règles, de dispositifs et de récits qui encadrent et légitiment les pratiques. Parallèlement, se développe également une sociabilité spécifique à l'institution qui « attache⁵⁰ » les élus au consensus. L'ensemble de ces facteurs sont eux-mêmes renforcés par l'opacité et la clôture du jeu politique intercommunal, propice au renforcement de l'autonomie des règles du jeu politique communautaire et au développement de l'entre-soi. Si ce dernier permet aux conseillers d'élaborer l'action publique entre pairs, libérés des prescriptions partisans, il les

⁴⁷ La « vérité » n'en est pas moins un enjeu de luttes dans les institutions, comme l'a montré Jacques Lagroye au sujet de l'église catholique, dans laquelle s'affrontent « régime des certitudes » et « régime des témoignages » : Jacques Lagroye, *La vérité dans l'église catholique. Contestation et restauration d'un régime d'autorité*, Belin, 2006. Pour une réflexion sur les tensions entre les « programmes institutionnels » et l'évolution historique des institutions, voir Dubet François, *Le déclin de l'institution*, Seuil, 2002.

⁴⁸ La question posée était : « Pensez-vous que le consensus communautaire soit une bonne chose ? ».

⁴⁹ Voir Bué Nicolas, Desage Fabien, Matejko Laurent, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », dans Le Saout Rémi, Madoré François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 39-58.

⁵⁰ Au double sens du terme.

contraint également d'une autre manière, en rendant l'opposition et la politisation d'autant plus coûteuses qu'elles sont perçues comme une transgression des convenances en vigueur entre membres d'un même « club ».

III/ Et pourtant, elle change : l'institutionnalisation non linéaire de l'intercommunalité

« 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 ».

Mauss Marcel et Fauconnet Paul, art. cité.

L'institutionnalisation du régime de consensus peut donc être appréhendée comme un processus de cadrage des représentations et des usages de la coopération intercommunale puis de stabilisation/reproduction de ce cadrage initial à travers un ensemble de dispositifs organisationnels dédiés. Cet ordre politique paraît d'autant plus « objectivé »⁵¹ qu'il résiste pendant quarante ans aux changements politiques dans l'agglomération lilloise et à plusieurs tentatives de politisation partisane de la part de nouveaux élus. Est-ce à dire pour autant qu'il aurait vocation à se reproduire à l'identique et qu'il ne pourrait être remis en cause que par des changements de contexte externe radicaux ? C'est peu ou prou la perspective cyclique proposée par le néo-institutionnalisme historique : à une première phase courte de mise en ordre des institutions succéderait une seconde, beaucoup plus longue, largement dominée par les mécanismes d'auto-renforcement (*self-enforcement*)⁵². Nous avons eu l'occasion de revenir sur la focale macroscopique qui caractérise ces travaux et les conduit à négliger le rôle des dispositifs organisationnels et des dispositions des membres d'une institution dans la façon dont s'exerce concrètement son emprise. C'est ce même point de vue, éloigné des pratiques, qui les amène à occulter les phénomènes de transformations/réajustements permanents de l'ordre institué, en réduisant le changement à ses manifestations les plus visibles. Peter Hall n'échappe pas à cette critique dans sa tentative de caractériser trois « ordres du changement », dans la mesure où il s'intéresse essentiellement aux changements observables à partir des *outputs* de l'action publique⁵³.

⁵¹ La notion d' « objectivé » renvoie ici à une forme particulièrement durcie et naturalisée de l'institué, quand celui-ci n'est pas seulement identifiable par une stabilité des pratiques dans le temps, mais également par un fort degré de naturalisation de ces pratiques. Les deux notions d' « institué » et d' « objectivé », souvent confondues, gagneraient pourtant à être distinguées, afin d'introduire les critères de la matérialité et de la naturalité dans l'appréhension des institutions. Au-delà, c'est la question centrale du rapport des membres de l'institution aux prescriptions auxquelles ils se soumettent qui est posée. On peut se conformer à un ordre institué tout en cherchant à le subvertir, ce qui n'est pas tout à fait la même chose que de s'y soumettre sans envisager que les choses puissent être autrement que telles qu'elles sont ni même percevoir qu'on s'y soumet (cas d'une objectivation réussie).

⁵² Pour une critique de l'analyse du changement comme succession entre des phases de ruptures et de stabilité, voir Dobry Michel (*Sociologie des crises politiques, la dynamique des mobilisations multisectorielles*, FNPS, 1986) et, plus récemment, sa critique sur de la transitologie et l'usage des « *turning points* ». (« Les voies incertaines de la transitologie. Choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *RFSP*, 2000, vol. 50, n°4-5, p. 585-614)

⁵³ 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

A y regarder de plus près, en deçà des éléments de continuité manifeste, l'histoire de des institutions est pourtant loin d'être linéaire. L'institutionnalisation du consensus, si elle consacre certaines pratiques et certaines règles, ne fige pas pour autant leurs usages et leurs interprétations par ceux – conseillers communautaires et fonctionnaires – qui font exister l'institution et assurent sa reproduction en dernier ressort. Si la gestion politique interpartisane et la neutralisation du fait majoritaire n'ont jamais durablement été remis en cause, l'action publique intercommunale évolue cependant significativement durant ces quarante années. Ainsi, la subordination de la CU aux communes, clef de voûte du compromis fondateur de la fin des années 1960, est-elle remise en cause très progressivement à partir du milieu des années 1970, en même temps que s'affirme l'administration intercommunale et le rôle de président. *L'institution semble donc perdurer tout en se jouant en permanence*, dans un mouvement bien éloigné de la succession entre périodes de changement et périodes de stabilité, centrale dans les approches néo-institutionnalistes et le concept de *path dependence*.

Comment concilier dès lors le constat du caractère durable du régime de consensus, et l'observation des multiples transformations de l'institution sur le temps long ? L'élucidation de cette contradiction apparente passe par un changement d'échelle et par une réévaluation de l'emprise institutionnelle, dans un sens moins objectiviste et plus attentif aux investissements qui l'assurent ou la contestent. Erosion discrète de certaines de ses fondations initiales, désinvestissements de ses « gardiens », ambiguïté croissante dans l'interprétation des règles, conséquences inattendues et imprévisibles de changements externes ou du renouvellement des membres de l'institution... : plus qu'aux remises en cause explicites et délibérées, le régime de consensus semble d'abord exposé aux limites intrinsèques de l'objectivation sociale.

Une emprise de l'institué à géométrie et temporalité variables

L'analyse de la CU de Lille sur le temps long fait surgir un paradoxe. On l'a dit, la création des CU à la fin des années 1960 aboutit à l'effet exactement inverse à celui recherché par les réformateurs : le renforcement de l'autonomie municipale et mayorale. Il en va de même des grandes réformes intercommunales des années 1990, qui se traduisent systématiquement par une réaffirmation des prérogatives des maires au moment de leur mise en œuvre. L'instauration d'une taxe professionnelle d'agglomération (TPA) par exemple, était l'une des mesures phares de la loi Chevènement de juillet 1999, avec pour objectifs la péréquation des ressources fiscales au niveau intercommunal et l'amorce de logiques redistributives⁵⁴. Plusieurs travaux ont pourtant montré combien ce dispositif avait été « digéré » par les conseillers communautaires dans de nombreuses agglomérations, afin de ne pas remettre en cause le principe du jeu à somme positive en vigueur⁵⁵.

A l'inverse, c'est dans les périodes où « rien ne se passe » du point de vue des grandes réformes nationales sur l'intercommunalité que la CUDL semble s'affirmer par rapport à ses communes membres. C'est notamment ce qui se produit à partir du milieu des années 1970. Nous avons laissé Arthur Notebart, second président à partir de 1971, alors qu'il se glissait

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): « Policy paradigms, social learning and the States. The case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), 1993, p. 275-296.

⁵⁴ Pour une analyse plus fouillée de l'évitement des logiques redistributives dans le cadre intercommunal, voir Desage Fabien, « La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale... », *Lien social et politiques*, n°56, 2006, p. 149-163.

⁵⁵ Pour des analyses convergentes sur d'autres terrains, voir Estèbe Philippe, « Le territoire est-il un bon instrument de la redistribution ? Le cas de la réforme de l'intercommunalité en France », in *Lien social et Politiques*, n°52, 2004, p. 12-25. Sur la mise en place de la TPA dans la CU de Bordeaux, voir Arpaillange Christophe et alii, « La communauté urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement. Négociations contraintes dans une confédération de communes », dans Baraize François, Négrier Emmanuel (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, p. 67-97.

dans le rôle de président « oblat » au service des maires, formalisé par son prédécesseur. Plusieurs éléments participent néanmoins dans les années qui suivent à un renforcement de sa position dans l'institution, parmi lesquels la croissance des ressources propres de la CU par rapport aux communes : ressources financières d'abord, sous l'effet de la progression rapide du produit de certaines taxes ou redevances ; ressources « expertes » ensuite, avec le recrutement de nouveaux fonctionnaires pour remplacer les anciens cadres issus des communes. Le développement de l'administration communautaire et de ses moyens budgétaires propres favorise la préemption par la CU de nouveaux champs d'action, non encore investis par les communes et/ou jusqu'alors gérés par les services extérieurs de l'Etat.

Parallèlement à ce mouvement d'affirmation, conséquence inattendue d'un ensemble de facteurs non intentionnels, Arthur Notebart semble se prendre au jeu de son mandat de président. Ses faibles chances d'ascension partisane au niveau national le conduisent à s'impliquer dans cette fonction, qui semble s'ajuster particulièrement bien à certaines de ses ressources et/ou dispositions : connaissance du territoire liée à son ancien métier de représentant en vin, intérêt pour les questions d'aménagement et d'urbanisme, faible capital culturel qui renforce sa proximité sociale et sa capacité de connivence avec les élus des petites communes, etc..

Surtout, cette affirmation de la CU et de son président est facilitée par le désinvestissement concomitant de l'institution par les maires des grandes villes. Tout se passe comme si ces derniers, rassurés par les compromis initiaux et les gages de respect de la souveraineté municipale qui accompagnèrent l'élection d'Arthur Notebart, avaient baissé la garde, libérant des marges de manœuvre nouvelles pour certains acteurs intercommunaux. Le contexte d'accalmie réformatrice au niveau national après la défaite gaulliste au référendum de 1969 favorise également ce relâchement de la vigilance mayorale. Au milieu des années 1970, les maires des grandes villes prennent ainsi l'habitude de ne plus siéger en CU et d'y envoyer leurs adjoints. Mal leur en prend. Ce sont en effet ces mêmes maires qui, dix ans plus tard, dans le contexte de l'après-décentralisation, se heurtent à Arthur Notebart qui refuse désormais de financer leurs « grands projets urbains », signe de son émancipation. L'affrontement qui s'ensuit aboutit à la constitution d'une nouvelle coalition interpartisane des « grands maires », soutenant la candidature de Pierre Mauroy contre Arthur Notebart, sur un programme de restauration de la souveraineté des communes. Dans l'intervalle s'était donc produite, à l'insu des maires, une redéfinition sensible de la configuration institutionnelle, au profit du président et de son administration. Ainsi, la « routinisation » de l'ordre institutionnel consécutive à l'élection d'Arthur Notebart au début des années 1970, loin d'entraîner sa reproduction à l'identique⁵⁶, tend au contraire ici à ouvrir des opportunités d'affirmation nouvelles pour le président de la CU et son administration et à amorcer un certain relâchement de l'emprise institutionnelle.

On ne peut comprendre cette *temporalité contra-cyclique du changement institutionnel par rapport aux grandes réformes nationales* qu'en recentrant l'analyse sur ceux qui font tenir l'ordre institué et assurent son emprise sur le temps long, à savoir les maires/conseillers communautaires⁵⁷. S'ils ne sont pas les seuls à faire exister l'institution par leurs pratiques ou par leurs attentes, ils jouent néanmoins un rôle central en CUDL en tant que gardiens du municipalisme, clef de voûte du consensus. Aussi, les annonces de grandes réformes aboutissent-elles inévitablement à renforcer leur vigilance et à les mobiliser dans la négociation collégiale de l'application des réformes, comme on a pu l'observer au moment de la mise en œuvre de la loi Chevènement au début des années 2000. Le régime de consensus ne

⁵⁶ Sur la routinisation comme mécanisme assurant la reproduction institutionnelle, voir James-G. March et Johan-P. Olsen, *op. cit.*

⁵⁷ Ils représentent environ la moitié du conseil de communauté, et jouent un rôle central par rapport aux « simples » conseillers communautaires.

semble donc jamais aussi bien assuré que quand les prérogatives municipales apparaissent menacées. A l'inverse, les « temps creux » de l'institution, entre les périodes de réformes nationales, sont les plus favorables au relâchement de l'attention des maires, à leur désinvestissement, et à des processus de subversion discrets (intentionnels ou non) de l'ordre institué.

Loin d'être un mouvement étranger aux acteurs de l'institution, s'imposant à eux du dehors une fois objectivé, *l'ordre institué a donc directement à voir avec leurs propres capacités de mobilisation*, que ce soit pour le sauvegarder ou pour le faire changer, étant entendu que cette alternative n'apparaît pas forcément aussi distinctement aux membres de l'institution et que le résultat de leur action peut contredire leurs intentions. Si la « réussite » de l'ordre institutionnel, sa félicité, repose en partie sur l'oubli de son historicité, l'observation de la CUDL nous rappelle en permanence qu'une institution exige des investissements pratiques pour perdurer et qu'elle est, de ce fait, notamment confrontée au défi du renouvellement de ses membres, élus comme fonctionnaires.

Conflits d'interprétation et quiproquo sur le sens du consensus

La conformation des membres d'une institution à un certains nombre de pratiques légitimes et/ou prescrites est presque toujours appréhendée comme la démonstration de son emprise. Les conditions de l'affirmation conjointe de la position de président et de l'administration communautaire par rapport aux communes – au cours des trois mandats successifs d'Arthur Notebart (1971-1989) – témoignent pourtant du processus inverse, quand la conformation aux règles du jeu autorise leur progressive et discrète remise en cause.

Des travaux récents sur de tout autres objets ont également souligné les effets subversifs de pratiques se vivant pourtant comme conservatrices. Ainsi, Magali Della Sudda, dans sa recherche sur les associations de femmes catholiques au début du siècle en France et en Italie, montre bien comment ces dernières, souvent constituées par hostilité aux mouvements féministes et au nom de la préservation du rôle « traditionnel » des femmes, contribuèrent paradoxalement à les faire entrer dans la sphère politique. En les mobilisant contre la redéfinition du rôle des femmes, elles les politisent et les dotent de ressources sociales inédites⁵⁸. Yann Raison Du Cleziou, dans son travail sur la politisation des Dominicains en France dans les années 1950 montre, quant à lui, comment la sécularisation de leur engagement n'est possible que parce qu'elle n'est pas vécue comme telle, mais comme un prolongement de leur foi et une restauration de la « vocation » de leur Ordre⁵⁹.

Ces deux exemples incitent à introduire dans l'analyse la question souvent absente du *rapport* qu'entretiennent les acteurs sociaux à l'institué⁶⁰. C'est bien parce que la mise en équivalence des normes ou des valeurs et des pratiques n'est jamais définitivement réglée, qu'elle est l'objet de controverses et de conflits d'interprétation⁶¹, qu'elle peut donner lieu à

⁵⁸ Della Sudda Magali, *Une activité politique féminine conservatrice avant le droit de suffrage en France et en Italie. Socio histoire de la politisation des femmes catholiques au sein de la Ligue patriotique des Françaises (1902-1933) et de l'Unione fra le donne cattoliche d'Italia (1909-1919)*, thèse pour le doctorat en histoire de l'École des hautes études en sciences sociales (Paris) et de l'Università di Roma 'La Sapienza' (Rome, Italie), 2007 (EHESS).

⁵⁹ Raison Du Cleziou Yann, « De la contemplation à la contestation : socio-histoire de la politisation des dominicains de la Province de France (1954-1969) », Communication au congrès de l'association française de science politique, Toulouse, 2007.

⁶⁰ Nous nous inspirons ici librement de la notion de « rapport au poste » développé par Lionel Chaty dans son étude de l'administration : *L'administration face au management*, L'Harmattan, 1997.

⁶¹ Pour une remise en cause stimulante de l'« iconographie de l'ordre » qui sied souvent aux approches institutionnalistes, voir Orren Karen, Skowronek Stephen, « Beyond the iconography of order : Notes for a « New Institutionalism », in Dodd Lawrence, Jillson Calvin, eds, *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, Westview Press, 1994, p. 311-330.

des investissements jugés paradoxaux. Ces conflits n'apparaissent jamais aussi clairement que dans l'observation directe des acteurs en situation. Ainsi, l'immersion au sein de la CUDL donne à voir un ordre institutionnel moins objectivé et plus controversé que l'analyse à distance peut le laisser penser *a priori*. Plus qu'une coalition « réformatrice » qui contesterait l'ordre municipaliste et le consensus de l'intérieur et s'opposerait à une autre coalition « conservatrice », il apparaît d'ailleurs 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 l'entretien de la prééminence municipale d'une part, et la défense d'une autonomisation partielle ou sectorielle de la CUDL d'autre part. On ne saurait, dans ces conditions, surestimer la démarcation entre les porteurs de l'ordre et du changement dans une organisation ou une politique publique, alors qu'il peut s'agir des mêmes individus, jouant de différents registres selon les circonstances⁶².

Les acteurs agissent donc sous contraintes, mais ces contraintes contiennent toujours une part d'ambiguïté et d'indétermination. C'est ce qui ressort notamment des travaux de sociologues des organisations ou interactionnistes, lorsqu'ils soulignent certaines limites à l'emprise des institutions, même les plus « totales ». Erving Goffman, s'il décrypte la force de l'institution asilaire, dimension la plus souvent retenue de son oeuvre, accorde la même attention aux formes d'insoumissions discrètes, aux « adaptations secondaires », stratégies de maintien de l'identité, qu'opposent tant bien que mal les individus à cette emprise⁶³. La conformité apparente, voire l'allégeance ostensible aux règles, n'empêche pas la distance critique avec les normes. Elle en est même parfois la condition de possibilité, tant donner des gages de conformation permet d'éviter les sanctions ou l'exclusion⁶⁴. Si rien ne semble les distinguer en apparence⁶⁵, la conformation subie – et ressentie comme telle – ou consentie à une norme ne recèlent pas les mêmes potentialités de subversion, quand l'occasion en est donnée.

Faut-il le rappeler, l'institution et ses prescriptions ne se transmettent pas par la grâce d'une socialisation mécanique et uniforme. Dans la plupart des approches institutionnalistes, la force de l'institution est pourtant appréhendée de façon relativement générique, sans prendre en compte la pluralité des trajectoires et des dispositions des acteurs qu'elle rencontre. Plutôt qu'une force transcendante, préexistante aux individus qu'elle soumettrait, l'institution gagne à être appréhendée comme *un processus à géométrie et à influence variable*, dépendant pour partie des conditions de son interprétation – dans les deux acceptions du terme⁶⁶.

Les nouveaux entrants, en CU ou ailleurs, sont confrontés à un ordre duquel ils ne sont pas familiers et qu'ils n'ont donc aucune raison d'interpréter de façon univoque et spontanée.

⁶² C'est souvent à travers ce schéma antagoniste que les tenants des approches cognitives pensent le changement. Cf. par exemple Muller Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », RFSP, 2005, p. 155-187.

⁶³ Goffman Erving, *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*, Éditions de Minuit, 1979 (1^{ère} éd. 1961).

⁶⁴ Voir sur ce point les travaux de Nels Anderson sur les sans-abris et la mise en scène « stratégique » de la conformité aux attentes de rôle des institutions charitables : *Le hobo. Sociologie du sans-abri*, Nathan, 1993 (1^{ère} éd. 1923).

⁶⁵ Du point de vue de l'observateur distant, indifférent au sens parfois fluctuant que les acteurs investissent dans une « même » pratique.

⁶⁶ Nous rejoignons ici la perspective tracée par Vincent Dubois dans son étude ethnographique des Caisses d'allocations familiales : « 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 manoeuvre, et peuvent y déployer des pratiques et en faire des usages qui limitent son emprise - voir même la transforment », dans *La vie au guichet*, Economica, 2003, p. 145.

C'est d'autant plus vrai quand les règles de l'institution en question détonnent par rapport à celles en vigueur dans les autres espaces jusqu'alors traversés ou quand l'institution « ne choisit pas ceux qui la choisissent »⁶⁷. Le renouvellement de ses membres apparaît dès lors comme un défi permanent pour une institution. A la CU de Lille, le recrutement de nouveaux fonctionnaires originaires des corps de l'Etat dans les années 1970 modifie sensiblement le rapport de l'administration aux élus. Il s'accompagne de la construction d'une expertise technique communautaire, progressivement opposable aux demandes des maires. Julien Meimon montre également dans son travail combien le départ progressif des anciens agents de l'administration coloniale au sein du ministère de la Coopération affecte progressivement la « culture » et les missions de ce dernier⁶⁸. De même, le renouvellement du profil social des élus des petites communes en CU à partir des années 1990 – les membres des professions libérales remplaçant les agriculteurs dans le périurbain – modifie sensiblement la position traditionnelle de ces élus en CU. Désormais dotés d'un capital social et culturel plus important, ces derniers investissent davantage leur mandat communautaire et y glanent parfois en retour les ressources nécessaires à leur professionnalisation politique. Leur positionnement par rapport à l'intercommunalité s'en trouve modifié, favorisant des processus d'intéressement et d'enrôlement.

Une focale resserrée sur les acteurs politiques communautaires, attentive à leurs propriétés et à leurs manières d'interpréter la partition du consensus, met donc à jour des rapports différenciés à l'institution. Si ces variations peuvent sembler marginales au regard de la prégnance de la norme municipaliste et de la continuité du régime de consensus, elles incitent néanmoins à prendre de la distance avec une conception statique et réifiée de l'institué. Elles permettent également de rendre compte de certaines transgressions discrètes des normes en vigueur, dont nous avons montré qu'elles étaient parfois à l'origine de transformations plus spectaculaires par la suite.

C'est cependant le rapport qu'entretiennent les fonctionnaires communautaires au régime de consensus qui incite le plus clairement à insister sur les effets de la réflexivité critique des acteurs sur l'emprise de l'institué. Si les élus intercommunaux sont engagés simultanément sur différentes scènes et marquent une préférence tendancielle pour leur mandat municipal – où se joue l'essentiel de leur carrière politique et de leur légitimité représentative – les fonctionnaires communautaires quant à eux ne connaissent que l'institution intercommunale. Ils sont dès lors davantage disposés à investir en elle l'essentiel de leurs attentes. La période récente (2000-2010) semble caractérisée par l'affirmation de leurs aspirations à l'autonomisation intercommunale et donc par une dissonance croissante entre leurs attentes et celle de la majorité des élus. Tout se passe en quelque sorte comme si la majeure partie des fonctionnaires communautaires prenaient au mot les discours de légitimation du régime de consensus par les élus au nom de la « métropolisation » et du renforcement du rôle de la CU et agissaient en conséquence, s'opposant notamment à la remunicipalisation des ressources intercommunales. Les fonctionnaires tendent dès lors à devenir les promoteurs et les défenseurs les plus constants d'un « intérêt communautaire », non sans effet sur le cours de l'institution⁶⁹.

⁶⁷ Ainsi, la situation est bien différente dans les grandes écoles par exemple, où le processus de sélection est déjà une évaluation du degré de conformation aux attentes de l'institution avant de l'avoir intégrée. Voir Bourdieu Pierre, *La noblesse d'Etat. Grands corps et esprit de corps*, Editions de minuit, 1993.

⁶⁸ Meimon Julien, *"Et pourtant elle tourne". L'institutionnalisation contrariée de la coopération française au développement (1958 à 1998)*, thèse pour le doctorat de science politique, Université Lille 2, 2005.

⁶⁹ Desage Fabien, « Les fonctionnaires intercommunaux ont-ils une âme ? La contribution des élites bureaucratiques à l'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille », communication à la conférence annuelle du GEAP, Toulouse, 9 septembre 2010.

