

## Les fonctionnaires intercommunaux ont-ils une âme ?

La contribution des élites bureaucratiques à l'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille<sup>1</sup>

– Fabien DESAGE, CERAPS/Lille 2 –

Le « morcellement communal » représente l'un des traits largement commenté – en même temps que souvent décrié – du système administratif local en France. Cette image d'une « France aux 36000 communes » contraste singulièrement avec celle d'un Etat « jacobin », hyper-centralisé et omnipotent. Paradoxe que ces deux « images d'Epinal », souvent accolées, mais où la première suffit pourtant à faire mentir la seconde. La grande stabilité du nombre de communes depuis la Révolution française, en dépit des nombreuses tentatives gouvernementales pour le réduire, invite en effet à complexifier l'analyse des rapports entre le « Centre » et la « Périphérie » en France, voire à contester la pertinence même de cette opposition (Le Lidec 2001).

Dans ce paysage institutionnel marqué par une certaine stabilité, la diffusion massive de l'intercommunalité depuis le début des années 2000 interroge<sup>2</sup> : d'abord sur les raisons du succès apparent d'une réforme qui s'était jusqu'alors heurtée à la résistance des maires ; ensuite, sur celles de l'engouement de ces derniers, qui pourrait paraître tel un revirement ; enfin sur les effets de ce développement de l'intercommunalité sur l'action publique et le jeu politique local.

Plusieurs études réalisées depuis la fin des années 1990 montrent que le succès quantitatif de la dernière réforme en date est ambigu et que le « raz-de-marée intercommunal » tient en partie du trompe-l'œil (Guéranger 2003, Le Saout et Madoré 2004, Desage 2005a). Si les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) se sont multipliés à la suite de la « loi Chevènement »<sup>3</sup> de juillet 1999, si les Communautés d'agglomération (CA), Communautés urbaines (CU) et Communautés de communes (CC) ont fleuri sur l'ensemble du territoire national, c'est d'abord parce que les maires – également conseillers communautaires – sont parvenus à *domestiquer* ces institutions, à réduire considérablement le risque qu'elles s'autonomisent (Desage et Guéranger 2011). Ainsi, la situation de l'intercommunalité en France n'est pas sans faire penser à d'autres formes de « fédérations », au niveau européen notamment, où l'intergouvernementalisme<sup>4</sup> reste une clef de lecture déterminante pour comprendre les processus d'institutionnalisation à l'œuvre et les limites de l'« intégration », en dépit parfois des apparences.

La « révolution intercommunale » des années 2000, si elle a bien eu lieu, ne fut pas celle que l'on croit. Elle n'a pas tant correspondu à un transfert massif par les communes de leurs compétences à une nouvelle structure – dès lors politiquement souveraine sur un territoire élargi – qu'à la captation par les maires/conseillers communautaires de la production de

---

<sup>1</sup> Je tiens à remercier Marie Le Ray pour sa précieuse relecture.

<sup>2</sup> Le nombre d'EPCI est ainsi passé de moins de 500 en 1993 à 2611 au premier janvier 2010. Le nombre de communes regroupées était alors de 34 700, soit presque 95% des communes françaises.

<sup>3</sup> Du nom du ministre de l'Intérieur qui a porté le projet de loi n°99-586 du 12 juillet 1999 « relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ».

<sup>4</sup> On fait ici référence aux travaux sur l'institutionnalisation de l'Union européenne qui insistent, contre les théories « néo-fonctionnalistes », sur la capacité des gouvernements nationaux à contrôler le rythme de l'intégration et qui conçoivent les politiques européennes comme le produit d'un rapport de force entre états défendant des intérêts propres, construits d'abord à l'échelle nationale. Voir notamment A. Moravcsik (1993), l'un de ses principaux représentants.

l'action publique locale, à l'intérieur d'instances délibérant le plus souvent à huis clos et gouvernées par de larges coalitions partisanes largement dépolitisées (Desage 2009).

Plusieurs travaux se sont penchés sur le développement récent de l'intercommunalité, en se focalisant le plus souvent sur l'élaboration législative et/ou les conditions localisées de mise en œuvre de la réforme. Le fonctionnement concret de ces instances une fois en place et, *a fortiori*, le personnel administratif qui les a progressivement peuplées, ont été beaucoup moins étudiés<sup>5</sup>. Cette relative indifférence académique – qui n'est pas loin de concerner l'administration territoriale dans son ensemble<sup>6</sup> – est triplement injustifiée : elle tranche d'abord avec la place croissante des intercommunalités dans l'emploi public territorial<sup>7</sup> ; elle contraste ensuite avec le rôle toujours plus grand des instances intercommunales dans la production de l'action publique locale<sup>8</sup> ; elle surprend, enfin, dans la mesure où le fonctionnement politique atypique des EPCI – gouverné par des élus au second degré et très peu visible pour les citoyens – place très fréquemment élus et fonctionnaires en « face à face ». Ici, plus qu'ailleurs, plane le spectre d'un pouvoir « technocratique », parfois brandi par les élus communautaires eux-mêmes. Autant d'éléments qui incitent à se pencher de plus près sur une administration intercommunale en plein essor.

On voudrait le faire ici à l'aune d'un questionnement plus large<sup>9</sup>, portant sur les *processus d'institutionnalisation de l'intercommunalité*, entendue comme la transformation d'une réforme de « papier » – c'est-à-dire ici une série de prescriptions législatives – en un ensemble de pratiques, de normes et de représentations relativement stabilisées. On s'interrogera notamment sur la contribution singulière des acteurs administratifs à ce processus d'institutionnalisation, en s'appuyant sur l'étude approfondie d'une structure intercommunale emblématique<sup>10</sup>, la Communauté urbaine de Lille.

On peut distinguer *trois séquences distinctes*, du point de vue à la fois de son autonomisation par rapport aux communes membres, mais également – ce qui nous intéresse ici – du rapport entre fonctionnaires et élus et de leurs contributions respectives au processus. Dans un premier temps, qui correspond à l'installation de l'institution (1968-1973), on observe une convergence tacite entre fonctionnaires et élus pour *neutraliser les attendus de la réforme* et municipaliser l'institution intercommunale, c'est-à-dire pour la placer sous la dépendance des objectifs communaux et des maires (Desage 2010). Le personnel administratif est alors

---

<sup>5</sup> Deux exceptions, le travail dirigé par Rémy Le Saout (2003) sur les conditions de transfert des personnels des communes vers les EPCI suite à la loi Chevènement et le traitement par Frank Bachelet (2005) d'un questionnaire adressé aux cadres de la fonction publique territoriale, avec une entrée spécifique pour les personnels intercommunaux.

<sup>6</sup> Il aura fallu la thèse de Emilie Biland, soutenue en 2008, pour apporter un éclairage microsociologique salubre sur les transformations de la fonction publique territoriale, sous l'effet des transformations des modalités de recrutement notamment.

<sup>7</sup> Les effectifs des structures intercommunales sont ceux qui ont le plus sensiblement progressé ces 15 dernières années. Alors que le nombre d'emplois dans les communes progressait légèrement entre 1998 et 2008 (passant de 1 032 000 à 1 112 000), il triplait dans les EPCI pour la même période (passant de 55 000 à 156 000). Source : *Bulletin d'informations statistiques* de la DGCL, n° 75, août 2010.

<sup>8</sup> Aujourd'hui, dans de nombreux domaines (voirie/aménagement, grands équipements culturels ou sportifs, transport) l'essentiel des budgets d'investissement proviennent des structures intercommunales et non des communes.

<sup>9</sup> Qui fut celui d'une thèse pour le doctorat en science politique (Desage 2005a).

<sup>10</sup> Emblématique, la CUDL l'est d'abord par son ancienneté, puisqu'elle fit partie des quatre premières CU de France (avec Lyon, Strasbourg et Bordeaux), rendues obligatoires par la loi de décembre 1966 et installées en 1968. Cette ancienneté est ici un atout de taille pour le chercheur, dans la mesure où elle permet d'appréhender les dynamiques institutionnelles sur le temps long, d'observer les évolutions du personnel administratif et leurs effets sur l'institution. Emblématique, elle l'est également par le caractère particulièrement composite du territoire concerné par la coopération, composé de 85 communes et d'autant de maires, avec une ville-centre pesant moins de 20% de la population totale (un peu plus d'un million d'habitants).

exclusivement recruté dans les communes et se trouve confronté à la nécessité de faire fonctionner une institution dans l'urgence, sans moyens. Il puise dès lors dans les routines et les projets municipaux préexistants des solutions aux problèmes auxquels il est confronté, sous le contrôle attentif des maires.

C'est seulement dans un second temps (1973-1989), alors que la CUDL semble sous la coupe des élus municipaux, que s'opère un ensemble de transformations, qui tendent à renforcer discrètement son autonomie par rapport aux communes (Desage 2007). L'arrivée de nouveaux fonctionnaires, plus diplômés et moins liés à ces dernières que leurs prédécesseurs, n'est pas pour rien dans cette affirmation incrémentale de la CU, soutenue par le président d'alors.

La dernière séquence (1989-2008) correspond du point de vue de l'institution à un retour à *l'ordre municipaliste* des débuts, réaffirmant l'emprise des maires sur la fixation des priorités de la CU. Ici, les aspirations des fonctionnaires communautaires et des élus semblent diverger de manière inédite par rapport aux deux séquences précédentes, sans que cette divergence soit toujours explicite, tant les élus continuent de plaider publiquement pour un renforcement de l'intercommunalité tout en favorisant par leurs pratiques un mouvement contraire (Bué, Desage, Matejko 2003). Ainsi, cette dernière période est-elle aussi celle d'un hiatus croissant entre les attentes – municipalistes – de la plupart des élus et celles des fonctionnaires. Si ces derniers sont amenés à jouer le jeu du consensus, d'autant plus fortement qu'ils occupent des positions proches des gouvernants, nombre d'entre eux ne cachent pas leur frustration par rapport à la dépendance de l'institution intercommunale, à sa faible capacité d'initiative et de maîtrise sur le territoire. Aussi développent-ils des stratégies de résistance aux pratiques municipalistes des maires, voire d'affirmation de l'autonomie intercommunale. C'est sur cette dernière séquence que nous nous pencherons plus particulièrement ici.

Ces trois séquences distinctes – dont on a toutes les raisons de penser qu'elles illustrent des processus qui ne sont pas spécifiques à la CU de Lille – invitent d'abord à prendre la mesure du renouvellement du personnel administratif, qui n'est pas sans effet sur ses représentations de l'institution (I) Cette évolution du profil et des attentes des fonctionnaires à l'égard de la CU éclaire leur contribution à son autonomisation (II).

## **I. Le renouvellement du personnel d'encadrement et de ses aspirations institutionnelles**

Il n'est pas possible de rendre compte uniformément des rapports qu'entretiennent les fonctionnaires<sup>11</sup> à l'institution intercommunale, largement dépendants de leurs trajectoires professionnelles et de leurs positions en son sein. Le risque est toujours grand de peindre à grands traits une réalité qui s'accommoderait mieux des petites touches et des multiples nuances de la palette pointilliste. En nous appuyant sur nos entretiens<sup>12</sup> et sur les observations réalisées au cours de notre immersion au sein de la CU<sup>13</sup>, nous reviendrons sur quelques aspects saillants de leurs *rapports à l'institution*<sup>14</sup>. Si l'on peut constater l'existence largement partagée d'un discours sur la nécessaire affirmation de la CU face aux communes, celui-ci connaît des déclinaisons variables.

---

<sup>11</sup> Le nombre de fonctionnaires de catégorie A – environ 400 pour la CUDL – suffit à saisir les limites de toute appréhension globalisante.

<sup>12</sup> Environ 70 réalisés auprès de fonctionnaires communautaires entre 2001 et 2004, complétés par une vingtaine dans la période plus récente, dans le cadre d'une enquête sur les politiques intercommunales du logement.

<sup>13</sup> Nous avons effectué un « stage » d'immersion pendant une durée d'un an et demi, par périodes discontinues, en étant rattaché au service des ressources humaines. Ce positionnement nous a laissé une grande liberté de mouvement au sein des différents services (Desage 2005).

<sup>14</sup> Nous nous inspirons ici de la notion de « rapport au poste » développé par Lionel Chaty (1997).

L'élévation du niveau de formation du personnel d'encadrement intercommunal et sa moindre dépendance par rapport au personnel politique que dans les communes sont autant de facteurs qui expliquent, pour partie, la spécificité de certaines attentes et une capacité – inégale – à développer des stratégies propres.

### ***L'évolution des conditions de recrutement et l'élévation du niveau de formation initiale***

Les données longitudinales dont nous disposons sur la formation initiale des fonctionnaires recrutés en CU de Lille depuis son origine sont partielles<sup>15</sup>. Elles permettent néanmoins, avec les entretiens réalisés, de constater une élévation significative des qualifications des personnels d'encadrement, qui s'est accentuée à partir des années 1980. Bien que ce mouvement soit loin d'être spécifique à cette instance – mais touche l'ensemble des professions et la fonction publique territoriale en particulier<sup>16</sup> –, il n'est pas sans influence sur les comportements et les attentes des fonctionnaires à l'égard de l'institution, mais aussi sur leur capacité à peser sur l'action publique. Il est donc directement en lien avec notre questionnement.

Le processus de renforcement de l'administration intercommunale est engagé au début des années 1970, avec l'arrivée d'ingénieurs en provenance des services de l'État, qui forment progressivement l'état major rapproché du second président de la CU et lui permettent d'asseoir son autorité sur un quasi monopole de l'expertise technique. Ce processus peut être décomposé en deux mouvements concomitants : le renforcement du poids relatif des agents de catégorie A<sup>17</sup> dans l'effectif global d'une part, et l'élévation de leur niveau de qualification initiale d'autre part (encadré n°1).

#### **Encadré n°1 : La hausse du nombre de fonctionnaires de catégorie A et de leur niveau de formation initiale**

En 2001, on compte ainsi 410 agents de catégorie A sur 2076 agents recensés au premier janvier, soit 20% du total<sup>18</sup>. Cet effectif a presque doublé en dix ans, 220 cadres A étant comptabilisés en 1992. L'ancienneté moyenne des fonctionnaires de catégorie A en 2001 est la plus faible de toutes les catégories – 11 ans et demi en moyenne contre 17 ans pour les catégories B et C – ce qui traduit également le renouvellement de l'encadrement dans la période récente. Ce mouvement est d'autant plus significatif qu'il s'accompagne d'une élévation des

<sup>15</sup> Notre stage d'observation, réalisé au sein du service des ressources humaines a facilité la collecte d'informations, mais nous nous sommes heurtés sur certains points à l'absence de données ou à l'impossibilité de leur traitement. Si les données sur les qualifications initiales du personnel existent et sont recensées dans une base de données informatique à laquelle nous avons eu accès, le logiciel a été changé à quatre reprises depuis la création de la CUDL. A chaque fois, les personnels encore présents au moment de ces changements ont été repris dans la base de données, mais ça n'a pas été le cas de ceux qui n'étaient plus en fonction. Nous avons donc dû nous contenter d'éléments sur la qualification initiale déclarée des cadres de la CU *encore en poste en 2002*, avec leur date d'entrée dans l'institution, et renoncer à ces informations pour l'ensemble du personnel recruté en CU depuis sa création mais parti depuis..

<sup>16</sup> Olivier Roubieu (1999 : 221) avance ainsi que la proportion de secrétaires généraux des communes diplômés d'un 2ème et 3ème cycles a plus que doublé entre 1974 et 1994. Considéré pendant longtemps, comme l'aboutissement d'une carrière débutée en bas de l'échelle, l'auteur montre comment le poste de SG s'apparente désormais davantage à celui des fonctionnaires d'État. Cette élévation de leurs qualifications n'est pas sans incidence sur leurs représentations de leur rôle, de moins en moins compatible avec la figure de l'exécutant zélé des volontés du maire.

<sup>17</sup> Depuis l'insertion de la fonction publique territoriale dans le statut général de la fonction publique, par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, celle-ci est divisée en deux filières (technique et administrative) et en trois catégories. Les emplois de direction, de conception et d'encadrement forment la « catégorie A », Les emplois d'application et de rédaction la « catégorie B » et les emplois dits d'exécution, la « catégorie C ».

<sup>18</sup> Selon les données fournies par le bilan social. Cet effectif se répartit en 219 ingénieurs pour la filière technique, 116 attachés et 11 administrateurs territoriaux pour la filière administrative. Le solde est constitué par les professions de cabinet, rattachées aux groupes politiques ou aux vice-présidents.

qualifications détenues par les agents recrutés. Un document interne de présentation des services, édité en 1993, revient sur les qualifications initiales des 34 cadres A recrutés en 1992 : neuf sont titulaires d'un bac+5, 23 d'un diplôme supérieur à bac +2 (soit 70% du total) et 2 seulement n'ont pas le bac<sup>19</sup>.

L'exploitation des données disponibles sur le niveau de qualification des fonctionnaires de catégorie A présents dans l'institution en 2002 révèle également cette tendance à la hausse des qualifications initiales, si l'on compare leurs situations en fonction de leurs dates d'entrée dans l'institution (tableau n°1).

**Tableau n°1 : La qualification initiale des fonctionnaires de catégorie A en 2002 selon leur date d'entrée dans la CUDL**

<b>% en lignes</b>					
Période d'entrée/Diplôme le plus élevé	<Bac	Bac	1 <sup>er</sup> ou 2 <sup>e</sup> cycle universitaire	3 <sup>e</sup> cycle universitaire ou diplôme d'ingénieur	Total
De 1968 à 1974	<b>58</b>	17	13	<b>12</b>	100
De 1975 à 1989	11	12	33	44	100
De 1990 à 2002	<b>3</b>	7	29	<b>61</b>	100
Ensemble	20,4	11,4	25,8	42,3	100
<b>Effectifs bruts</b>					
Période d'entrée/Diplôme le plus élevé	<Bac	Bac	1 <sup>er</sup> ou 2 <sup>e</sup> cycle universitaire	3 <sup>e</sup> cycle universitaire ou diplôme d'ingénieur	Total
De 1968 à 1974	52	15	12	11	90
De 1975 à 1989	12	13	35	47	107
De 1990 à 2002	4	10	39	83	136
Ensemble	68	38	86	141	333

**Source** : base de données sur le personnel de la direction des ressources humaines de la CUDL. Exploitation Guillaume Desage.

Nous avons montré ailleurs (Desage 2005a) comment l'entrée en CU au moment de sa création avait représenté pour de jeunes fonctionnaires issus des communes une opportunité d'ascension professionnelle rapide, ce que confirment ces données qui font apparaître un effectif relativement important de cadres A non diplômés<sup>20</sup>. Ceux-ci ont suivi des trajectoires de promotion interne<sup>21</sup>. Leurs ressources se trouvent dès lors faiblement reconvertibles dans d'autres institutions et étroitement dépendantes de la CUDL et parfois même des élus qui les ont promus. C'est le cas de cet ancien directeur du personnel, entré à la CU en 1968 comme commis de bureau et dont la position se trouve reléguée et les compétences remises en cause après le départ du second président, Arthur Notebart (1971-1989) :

« A partir des années 1990, on a commencé à donner plus de poids aux diplômes et à la formation. J'ai vu mon poste évoluer. Le Secrétaire général adjoint m'a pris une partie de mes compétences. Ça m'a incité à prendre une cessation progressive d'activité. Mon métier a beaucoup changé, je ne m'y retrouve plus. Alors, vous pourriez me dire : "Vous n'aviez qu'à évoluer !". *Mais on était pieds et poings liés à A. Notebart*. Le président était réfractaire à cela. J'ai fait plusieurs tentatives pour partir en formation, mais ça n'a jamais abouti. On était corvéables à merci. Je travaillais onze heures par jour ! »

<sup>19</sup> 9 agents n'ont pas renseigné l'enquête.

<sup>20</sup> Plusieurs des fonctionnaires avec un niveau de diplôme égal ou inférieur au bac sont par ailleurs titulaires du diplôme d'études supérieures d'administration municipale (DESAM), sanctionnant une formation de trois ans dispensée par le CNFPT pour préparer le concours d'attaché. La possession de ce titre renseigne donc sur les trajectoires « autodidactes » au sein de l'administration.

<sup>21</sup> F. Bachelet (2005), dans son étude sur les hauts fonctionnaires intercommunaux réalisée à partir du traitement d'un questionnaire à grande échelle, relève les mêmes tendances, à savoir une surreprésentation des catégories populaires avec une formation initiale plus faible que dans les autres institutions aux postes d'encadrement – notamment dans la filière technique – lié aux promotions internes. Il relève par ailleurs l'inversion très nette de tendance avec une grande majorité de diplômés du 3<sup>ème</sup> cycle parmi les fonctionnaires récemment recrutés.

La hausse des qualifications initiales des fonctionnaires communautaires est le résultat de multiples facteurs convergents : l'élévation générale du niveau de diplôme liée à la massification de l'enseignement supérieur ; le renforcement des conditions juridiques encadrant le recrutement des fonctionnaires territoriaux après l'adoption du statut de la fonction publique territoriale en 1984, imposant notamment la norme du concours et codifiant les titres scolaires nécessaires pour s'y présenter ; la transformation des modes d'intervention de la CU, les grands chantiers réalisés (comme le métro), mais également le recours croissant aux délégataires privés de service public, imposant le recrutement d'un personnel de contrôle très qualifié, au détriment des effectifs ouvriers d'exécution en régie, en baisse constante.

La condition de détention du concours, si elle ne les annihile pas, transforme sensiblement les marges de manœuvre des élus dans le recrutement des fonctionnaires. Leurs interventions semblent désormais d'autant plus décisives et discrétionnaires que l'on se trouve aux deux pôles extrêmes du spectre de l'administration territoriale. Les emplois de direction dits « fonctionnels » continuent en effet de relever de dispositions particulières, l'autonomie de nomination et de révocation du chef de l'exécutif local restant ici totale. A l'autre bout, les emplois peu qualifiés et les plus précaires (Contrats aidés notamment), en échappant à la condition du concours, restent également des niches d'intervention privilégiées pour les élus. Entre ces deux extrêmes, l'intervention des élus peut jouer un rôle décisif pour départager plusieurs candidats qui détiennent le « profil de l'emploi », ce qui n'est pas rien en période de rareté de l'emploi public mais constitue une restriction importante de leur pouvoir discrétionnaire de recrutement. C'est cette évolution que résume l'ancien directeur du personnel dont nous avons évoqué la carrière plus haut :

« Avant, quand A. Notebart disait "Il faut recruter untel", on recrutait quel que soit le profil.

Aujourd'hui, ça se joue plutôt au niveau des arbitrages mais il faut de toute façon le profil ».

Ainsi, l'accroissement des qualifications initiales des fonctionnaires et l'évolution de leurs conditions de recrutement rendent leurs carrières moins directement dépendantes des élus et leur donnent davantage de ressources expertes à opposer à ces derniers dans l'élaboration de l'action publique. La part de « capital acquis hors de l'institution »<sup>22</sup> leur autorise également davantage de distance et d'autonomie que les agents qui « lui doivent tout », ou plutôt qui doivent tout à un état antérieur de l'institution révolu – ici le système de promotion mis en place sous la houlette de A. Notebart. Cette question de l'autonomie des fonctionnaires conduit à poser celle, plus large mais aussi plus périlleuse, de leur politisation.

### ***Une politisation partisane inégale aux effets incertains***

Répondre à cette question, implique d'abord d'éviter deux écueils symétriques : celui représenté par le « mythe de la technocratie » d'abord – accordant une autonomie et des velléités de domination politique à des fonctionnaires qui opposeraient sciemment la légitimité de leur compétence à celle de la représentation<sup>23</sup> – et celui de leur soumission totale à l'égard des élus ou des partis ensuite. De nombreuses études ont contribué de manière

---

<sup>22</sup> Pour reprendre les mots de P. Bourdieu (1980 : 10-11) quand il avance à propos du rapport à l'institution : « Plus on s'éloigne du fonctionnement ordinaire des champs en tant que champs de luttes pour aller vers des états limites [...] plus l'institution tend à consacrer des agents qui donnent tout à l'institution (au "Parti" ou à l' "Eglise" par exemple), et qui accomplissent d'autant plus aisément cette oblation qu'ils ont moins de capital en dehors de l'institution, donc de liberté par rapport à elle et par rapport au capital et aux profits spécifiques qu'elle offre. L'*apparatchik* qui doit tout à l'appareil est l'appareil fait homme et on peut lui confier les responsabilités les plus hautes puisqu'il ne peut rien faire pour faire avancer ses intérêts qui ne contribue *ipso facto* à défendre les intérêts de l'appareil ; comme l'oblat, il est prédisposé à garder l'institution, avec la dernière conviction, contre les déviations hérétiques de ceux qu'un capital acquis hors de l'institution autorise et incline à prendre des distances avec les croyances et les hiérarchies internes ».

<sup>23</sup> Sur la construction sociale de la « technocratie », voir les articles réunis dans l'ouvrage dirigé par D. Dulong et V. Dubois (1999).

salutaire à raffiner l'analyse de la relation entre fonctionnaires et élus dans l'action publique, en montrant notamment la porosité des frontières entre le politique et l'administratif et en invitant plutôt à les considérer comme des catégories de classement labiles (Eymeri 2003). La politisation de la fonction publique n'est dès lors plus exclusivement entendue dans un sens partisan, mais renvoie – dans une acception plus large – à l'intégration par les fonctionnaires, dans leur action quotidienne d'objectifs et de contraintes définis comme politiques et/ou signifiants pour les élus. Elle s'apparente à ce que Stéphane Dion (1986) nomme, dans son étude sur les relations entre fonctionnaires et élus dans cinq municipalités de gauche, la « politisation fonctionnelle », abandonnant la seule perspective de l'affiliation partisane pour s'intéresser à l'implication des fonctionnaires dans la définition et la construction de l'action municipale.

Les travaux disponibles sur les hauts fonctionnaires territoriaux, qui portent surtout sur les secrétaires généraux des communes (Thoenig et Burlen 1998, Roubieu 1999), soulignent que les cadres dirigeants des collectivités locales et les membres élus de l'exécutif, bien que susceptibles de poursuivre certains objectifs propres, appartiennent en quelque sorte à un même cercle<sup>24</sup> et se caractérisent par leur interdépendance. On retrouve certains de ces éléments en CU de Lille, même si notre observation laisse également entrevoir certaines spécificités dans les relations qu'y entretiennent les fonctionnaires de catégorie A et les membres de l'exécutif, marquées notamment par la spécificité des aspirations institutionnelles des premiers, dans l'ensemble plus favorables à l'intégration intercommunale que les élus, et par une proximité plus ténue avec le parti du chef de l'exécutif.

La difficile identification de l'engagement ou de la sensibilité partisane de nombreux cadres communautaires, et le fait qu'à l'exception de quelques-uns elles ne soient pas notoires, constitue déjà un premier indice de leur relative euphémisation et d'une contrainte de discrétion. Pour ce qui concerne les directeurs – les plus en prise avec les élus et qui doivent leur position à l'exécutif – on observe des différences sensibles entre les services d'administration générale (Finances, Moyens généraux, Instances, Ressources humaines) et du développement (Urbanisme, Aménagement, Foncier, Développement économique) d'un côté, et les services « techniques » (Voirie, Eau et assainissement, Transports, Résidus urbains) de l'autre. Si l'appartenance ou la proximité des premiers avec le parti socialiste est fréquente (au moins trois directeurs en sont membres avérés, plusieurs ont des liens indirects avec ce parti<sup>25</sup> ou reconnaissent des affinités avec celui-ci<sup>26</sup>), cela semble moins évident pour les directeurs des services techniques<sup>27</sup>. La situation du DGS entre 2000 et 2008 est sur ce point emblématique puisque ce dernier – polytechnicien recruté par le président A. Notebart au milieu des années 1970 et longtemps responsable du service métro – revendique son autonomie par rapport au parti socialiste et se plaît à rappeler que M.-P. Daubresse, candidat de droite face à P. Mauroy en 1995, avait annoncé qu'il en ferait son secrétaire général en cas de victoire.

---

<sup>24</sup> L. Magnier (2003) montre bien dans son étude fouillée sur les relations entre l'exécutif politique et les hauts fonctionnaires dans la ville de Brest et au conseil général du Finistère, que les cadres dirigeants des collectivités locales ont souvent plus de points communs avec leur(s) patron(s) élus – dont ils partagent souvent les objectifs de l'action publique et les intérêts à la réélection – qu'avec les cadres intermédiaires de leur administration.

<sup>25</sup> A l'instar du directeur du service de l'urbanisme par exemple, dont l'épouse fut assistante parlementaire de A. Cacheux, vice-président socialiste en CU et adjoint au maire de Lille.

<sup>26</sup> Relations d'ailleurs attestées par l'assistant du groupe socialiste avec lequel nous avons développé pendant notre période d'observation une relation privilégiée.

<sup>27</sup> Précisons ici que la proximité partisane de certains fonctionnaires est loin de signifier leur soumission aux objectifs de l'exécutif. Deux des fonctionnaires parmi les plus critiques que nous ayons rencontrés sur les effets de la gestion consensuelle de la CU sur ses politiques publiques et sur la faible implication de leur vice-président socialiste étaient d'ailleurs membres de ce parti.

La technicité associée à plusieurs compétences de l'institution favorise la nomination à certaines directions de fonctionnaires dont l'expertise présumée est au moins aussi importante que la sensibilité partisane dans la confiance qui leur est accordée<sup>28</sup>. La relative distance partisane du DGS avec le parti socialiste n'empêche d'ailleurs pas sa politisation fonctionnelle, puisque qu'il participe directement à l'entretien du consensus et conçoit largement son rôle au regard de cet objectif proprement politique.

Certains traits du régime de consensus (Desage 2009) tendent également à s'opposer à un monopole du parti dominant sur le recrutement des fonctionnaires. Si ce dernier n'est pas soumis à un système de répartition des dépouilles formalisé et quantifié entre les groupes politiques – comparable à celui qui s'exerce pour les postes politiques et, dans une certaine mesure, pour les ressources d'action publique – la cogestion partisane de l'institution proscrit néanmoins une emprise trop marquée du parti socialiste sur le recrutement, qui pourrait indisposer les partenaires de l'exécutif. C'est le sens des propos de la directrice chargée des affaires juridiques et des instances, puis du secrétaire général entre 1979 et 1996 :

« Ça pourrait être risqué de recruter des personnes trop marquées politiquement dans une situation de coalition de gestion, parce qu'on a besoin de travailler avec les uns et les autres. Quand je vois passer certains recrutements qui pourraient poser problème, parfois je signale à P. Mauroy que l'opposition pourrait réagir. Après, il voit s'il maintient, s'il a envie d'aller au feu, ou s'il retire »

« Le recrutement en CU n'était pas fait que sur des critères politiques. Parce que quand ça arrive, compte tenu du fonctionnement, il y en a de tous les partis. Le recrutement des fonctionnaires principaux s'est fait beaucoup par cooptation par les fonctionnaires déjà en place. [...] Les postes supposent une certaine technicité. On ne peut pas se contenter de prendre quelqu'un d'encarté »

Le poids du critère de proximité partisane avec le parti socialiste dans les recrutements semble encore plus tenu pour les cadres intermédiaires, où l'autonomie des services est forte, comme l'avance l'ancien secrétaire général précédemment cité, en invoquant la « cooptation par les fonctionnaires ». Plusieurs de ceux rencontrés nous ont effectivement confié avoir été directement recrutés par le directeur du service, sans parfois rencontrer un seul élu dans toute la procédure, souvent à leur grand étonnement. Ainsi du directeur du service Voirie, qui fut d'abord choisi comme directeur-adjoint par son prédécesseur. Ingénieur de l'Équipement détaché au service de la voirie du Conseil général du Nord pendant quelques années, il revient sur la faible implication des élus dans son recrutement :

« Je suis arrivé un peu ici sur un coup de tête. J'ai répondu à une offre d'emploi sur le Minitel. [...] Je n'ai pas usé de relations politiques. Un collègue m'a dit que tout avait été joué politiquement et approuvé par Cacheux [vice-président socialiste chargé du logement, alors député]. Peut-être, mais je ne l'ai pas senti ! J'avais plutôt l'impression qu'ils s'en foutaient de moi les élus ici. [...] Certains ici tiennent leurs positions de leurs acointances politiques. Moi j'ai répondu à une annonce Minitel le dernier jour où l'on pouvait. Je n'arrivais pas non plus à une fonction stratégique. La voirie est importante politiquement mais pas autant que le développement de la métropole où il faut une convergence de vue politique entre les fonctionnaires et les grands élus. A la voirie, on recherche d'abord un technicien pour faire l'intendance. Je ne sais pas comment les élus interviennent sur ce type de recrutements. Peut-être que ce serait quelque chose à étudier »

Le régime de consensus oblige également les fonctionnaires à une plus grande discrétion sur leurs affinités partisans, eux qui sont constamment amenés à travailler avec des élus de

---

<sup>28</sup> Le choix du directeur général des services en 2000 illustre bien cette hiérarchie des priorités. Ce dernier fut en effet nommé à ce poste alors qu'il était en concurrence avec un autre directeur général adjoint, alors responsable du pôle « développement », dont les ressources partisans étaient alors les plus nettes. Ce dernier, fils du maire socialiste d'une ville moyenne qui joua un rôle essentiel dans la fondation de la CU, est alors adjoint (socialiste) dans cette même ville (dont il deviendra d'ailleurs maire en 2008). Cette proximité partisane avec le président ne suffit pourtant pas à le faire désigner au poste de DGS, face à la réputation de compétence de son concurrent pour ce poste – qui jouit du prestige de son statut de polytechnicien et de responsable du métro –. La crainte du président de trop marquer à gauche son DGS, dans un contexte de gouvernement collégial avec la droite, explique également ce choix.



différentes sensibilités et qui peuvent être placés sous l'autorité d'un vice-président de droite. On peut ajouter à ce constat de relative distance partisane, l'impression générale qui ressort des entretiens d'une faible conception militante de leur rôle chez les fonctionnaires communautaires, plus prompts à faire référence à une identité professionnelle de type bureaucratique ou technique. Seuls trois fonctionnaires, tous près de la retraite et entrés en CU dans les années 1970, évoquent leur militantisme en entretien, comme ce directeur recruté directement par A. Notebart alors qu'il venait de terminer ses études de droit, et qui fut aussi conseiller municipal socialiste à Lomme :

« Nous faisons [les fonctionnaires des débuts] partie d'une génération très militante. [...] On ne me fera jamais dire qu'un maire ou un président peut avoir des gens opposés autour de lui. Il a besoin de gens qui font des propositions dans le sens de ce qu'il souhaite. Le problème ne se posait pas trop pour moi. Je suis au PS depuis 1962, avec un grand-père et un père militant. [...] Il y a moins de gens qui ont le culot d'annoncer la couleur aujourd'hui. C'est plus facile d'être couleur muraille. Moi, je ne conçois pas la vie sans engagement ».

Parmi les nombreux jeunes fonctionnaires rencontrés, aucun ne mentionna une implication militante ou partisane. A l'inverse, leurs propos se révèlent souvent méfiants, voire dénonciateurs à l'encontre des fonctionnaires les plus marqués politiquement<sup>29</sup>, auxquels il est reproché de devoir leur carrière à leur accointances partisans<sup>30</sup> et/ou de céder trop facilement aux revendications des maires, désavouant par la même occasion leurs services. Le récit accusateur de cette jeune ingénieure du service de l'urbanisme va également dans ce sens :

« Certaines zones d'activité sont intéressantes pour la CU mais pas forcément pour les maires. Le maire de Lesquin nous tanne depuis quatre ans pour qu'on retire une zone du PLU. *On a essayé de tenir et on a refusé de la retirer. Jusqu'au jour où il a convaincu notre directeur.* On lui avait pourtant expliqué avant qu'il y aille ce qu'il devait savoir et comment donner au maire des réponses à ses questions. Ils sont allés sur le terrain et il a retiré la zone. Le directeur lui a dit : " Vous avez raison ". Ça nous met en porte-à-faux et c'est décourageant pour la fois suivante.

– *Comment s'y prennent les maires quand ils s'opposent à vos avis ?*

– Ca dépend des maires. Certains écrivent au cabinet. On n'aime pas trop ça. Ensuite on doit envoyer une note au cabinet pour expliquer et qu'il puisse répondre au maire. *Ça passe également souvent par X.* [directeur du service du développement] *qui est toujours d'accord avec les maires et ça ils le savent.* [...] ».

En régime de consensus, il apparaît ainsi que la politisation des fonctionnaires s'entend moins comme leur dépendance par rapport aux objectifs partisans de l'exécutif – à de nombreux égards introuvables –, que comme leur conformation plus ou moins forte aux prescriptions municipalistes associées à ce régime. On observe sur cette forme de politisation fonctionnelle des différences sensibles selon les positions occupées. Les directeurs, qui tirent leur influence de leur position d'interface entre les sphères politiques et administratives, semblent plus enclins à relayer les demandes des maires que les cadres intermédiaires<sup>31</sup>, même si c'est de

---

<sup>29</sup> Nous rejoignons S. Dion (1986 : 102) quand il revient sur la dualité des effets de l'appartenance partisane des fonctionnaires, qui de ressource peut devenir contrainte pour les fonctionnaires : « Le fait d'être membre du parti peut aider le gestionnaire [fonctionnaire] à faire face à ces contraintes. Il peut tirer de son statut politique une plus grande confiance de la part des élus et de meilleures entrées auprès des membres de l'exécutif municipal. Mais il risque aussi d'être impliqué dans les jeux de pouvoir entre les membres du parti et d'y perdre une partie de sa liberté d'action. *De plus, il s'expose, lui aussi, en tant que militant et homme de confiance des élus, à une résistance administrative menée au nom de l'apolitisme et de l'intégrité de la fonction publique* ».

<sup>30</sup> Parmi de nombreux exemples, un jeune fonctionnaire du service des finances – pourtant lui-même militant au parti socialiste – évoque un ancien directeur de son service : « Selon mes infos, c'était quelqu'un qui n'était pas moteur, qui fonctionnait beaucoup dans une logique de parti. Il était très dépendant du politique et sensible aux symboles du pouvoir. Un peu béni-oui-oui par rapport aux élus. Il a un peu été poussé dehors par [noms de deux fonctionnaires] qui étaient intéressés par son poste de secrétaire général adjoint ». Echange informel devant une machine à café, le 27/04/01 ; carnet d'observation.

<sup>31</sup> Dans la mesure également où l'influence des directeurs repose en partie sur leur « charisme bureaucratique » pour reprendre les mots de Pierre Bourdieu, c'est-à-dire leur capacité à négocier un assouplissement des règles

manière une nouvelle fois fort variable, selon leur trajectoire et leurs ressources personnelles<sup>32</sup>, ou selon la position de leur vice-président, plus ou moins impliqué dans la défense de l'autonomie de leur secteur face aux communes. Ils manifestent ainsi leur intégration de la contrainte d'évitement du conflit avec les maires, plus décisive que leur allégeance partisane dans le jugement qui sera porté sur eux par un président soucieux avant tout du maintien du consensus.

S'ils n'ont pas le monopole des relations avec les maires, largement partagées avec les fonctionnaires intermédiaires ou les « unités territoriales » pour les services techniques, les directeurs ont en revanche celui de la relation avec leur vice-président. Ce couple se caractérise par une situation d'interdépendance plus que de domination même si, une nouvelle fois, son économie est largement dépendante de leurs ressources et de leur implication respectives. La configuration politique complexe du consensus tend à favoriser une certaine autonomie des directeurs par rapport aux vice-présidents, dans la mesure où ils ne sont pas placés en théorie sous l'autorité directe de ces derniers<sup>33</sup>, mais du président, peu impliqué dans le suivi des dossiers. Les directeurs ont presque toujours une ancienneté supérieure à leur vice-président en CU, et ils y sont surtout présents en permanence. Ils représentent ainsi une clef d'entrée indispensable dans l'institution et les dossiers pour l' élu. A l'inverse, les directeurs de service sont souvent amenés à faire de leur vice-président un allié face à l'exécutif – ce, quelle que soit son appartenance partisane – pour obtenir une décision ou un arbitrage favorable dans la répartition des crédits, ou pour accroître l'autonomie de leur secteur. Ils obtiennent plus ou moins facilement ce soutien selon l'implication du vice-président dans sa délégation et son intérêt à jouer le jeu du consensus. Le directeur du service de l'urbanisme évoque par exemple à demi-mot la difficulté que peut représenter le fait d'avoir un vice-président candidat déclaré à la succession de P. Mauroy, qui n'est pas dans une position lui permettant de porter les options d'urbanisme défendues par le service quand elles vont à l'encontre des positions des maires :

« Comment porter la bonne parole [des plans locaux d'urbanisme] aux maires, sans avoir le portage des élus communautaires ? Il est hors de questions que nos fonctionnaires se fassent allumer par les maires et portent les projets tout seuls. Ils doivent pouvoir dire : “C'est la politique du vice-président ”. Il faut que les élus reprennent la représentation communautaire. Ça pose notamment la question du cumul des mandats. La période précédente a été très difficile parce qu'on ne se sentait pas appuyés politiquement ».

---

communautaires avec un élu, concernant les délais nécessaires à l'inscription d'une délibération à l'ordre du jour, ou les critères communautaires d'intervention.

<sup>32</sup> Les fonctionnaires en détachement d'un service de l'État, comme s'ils gardaient des éléments d'un habitus bureaucratique spécifique les inclinant à endosser la posture de dépositaires de l'intérêt général face aux élus (Corcuff et Lafaye 1989), semblent particulièrement prompts à critiquer la proximité entretenue par certains fonctionnaires avec les élus. Ainsi, parmi de nombreux exemples, cet ingénieur des mines devenu directeur en CU, particulièrement critique vis-à-vis de certains de ses collègues : « Certains fonctionnaires n'arrivent plus à dissocier leur rôle de celui des élus. Ils deviennent tellement force de proposition que... Beaucoup de gens sont là depuis le début et ont pris l'habitude de relations directes avec les élus desquels ils sont parfois redevables. [...] Chez certains fonctionnaires, la proximité avec les élus leur donne une impression d'importance. Moi je suis plutôt sur une logique de la démythification de l' élu comme vous avez pu vous en rendre compte. Parfois j'observe des comportements inadmissibles des élus par rapport aux services. Moi je dis : “One man, one vote” comme disait l'autre. Il faut parfois rappeler aux élus d'où ils viennent. [...] Je pense qu'on est parfois passé d'un logique de service par rapport aux élus à une logique de servilité ».

<sup>33</sup> Le recrutement « direct » du directeur du développement économique par la vice-présidente M. Aubry en 2003, trancha avec les pratiques habituelles en CU et entrava semble-t-il sa légitimation auprès de ses collègues. Il quitta d'ailleurs son poste en CU pour devenir directeur général des services en mairie de Lille deux ans plus tard, avant de revenir en CU en 2008, quand Martine Aubry devient présidente, mais comme directeur de cabinet cette fois.

Les fonctionnaires communautaires, forts de ressources propres et d'une relative autonomie vis-à-vis de l'exécutif, tendent d'autant plus facilement à développer des attentes institutionnelles spécifiques.

***Des représentations de l'institution en décalage avec l'ordre municipaliste en vigueur***

L'une des originalités de la « remunicipalisation » de la CU qui intervint à partir de 1989, sous l'égide du nouveau président Pierre Mauroy, fut de se présenter sous le jour flatteur de la métropolisation et du développement de l'intercommunalité (Bué, Desage, Matejko 2003). Cette rhétorique présente au niveau local est redoublée dans les années 1990 par la mise à l'agenda de plusieurs réformes successives de l'intercommunalité, qui rehaussent le prestige symbolique de ces structures en les faisant apparaître de nouveau comme *l'horizon institutionnel probable des agglomérations*. Ces discours entretiennent, parmi les fonctionnaires recrutés à cette période, une représentation de l'institution intercommunale plus autonome par rapport aux communes que ce qu'elle est réellement. Ceux-ci décrivent ainsi en entretien le décalage entre l'idée qu'ils se font de la CUDL avant de l'intégrer, et ce qu'ils y découvrent une fois en poste :

« *Quelle image aviez-vous de la CU avant d'y entrer ?*

– J'avais tendance à la percevoir comme une grosse mairie. Il n'y a pas d'équivalent dans la région parisienne [d'où vient l'interviewé]. Je n'avais pas une idée réaliste de ce que c'était. Avec le recul, je vois que ça n'a rien à voir » (contrôleur de gestion, recruté en 1997).

– « *A quoi vous attendiez vous avant d'arriver à la CU [en 1993] ?*

– Je m'attendais à trouver un grand établissement, compétent en matière d'aménagement. Je voulais retrouver la satisfaction de la ville nouvelle, voir le résultat concret de son action. Sur ce plan là, j'ai été déçu » (directeur général du contrôle de gestion de 1993 à 2000).

– « *Quelle vision aviez-vous de la CU avant d'y venir ?*

– Celle d'une grosse collectivité, avec beaucoup de moyens, qui réalise beaucoup de choses. (...) Avec un peu de recul, je vois que cette maison fait des choses, mais qu'elle a un fonctionnement qui reste très compliqué à saisir. (...). *On voit qu'il y a un monde entre le fonctionnement théorique et le fonctionnement réel*. On se rend compte qu'il y a des élus qui ont beaucoup de poids, qu'il y a des équilibres politiques qui font office de règles d'or qui se déclinent ensuite dans les commissions. Il ne faut pas se leurrer. Si le président a promis quelque chose à Villeneuve d'Ascq, on le réalise » (directeur adjoint du service voirie, recruté en 2000).

Cet écart entre leurs attentes et la réalité qu'ils découvrent s'apparente à une sorte de « dissonance cognitive » (Festinger *et ali* 1956), que les fonctionnaires concernés vont gérer de différentes manières. Pour reprendre les catégories célèbres d'Albert O. Hirschmann (1970), ils ont en quelque sorte le choix entre la « prise de parole » – c'est-à-dire ici la dénonciation du municipalisme – la « loyauté » ou l'« *exit* ». Le départ précoce de nombreux jeunes cadres, recrutés à l'occasion d'une campagne de recrutement organisée à la fin des années 1990, a été mentionné à plusieurs reprises au sein des réunions de fonctionnaires auxquelles nous avons assisté. Si nous n'avons pu vérifier l'ampleur de ce mouvement de départ, faute de données précises disponibles, et si les motifs en sont nécessairement multiples, certains de nos interlocuteurs n'hésitent pas à franchir le pas et à rendre « l'absence de projet communautaire » en partie responsable de ces départs, les apparentant ainsi à une forme d'*exit*. Ce décalage entre les représentations de l'intercommunalité des nouveaux entrants – d'autant plus disposés à prendre au mot les discours réformateurs qu'ils n'ont pas d'expérience pratique du fonctionnement de l'institution – et son fonctionnement effectif est en grande partie responsable de la « prise de rôle » ratée (Lacroix et Lagroye, 1992) du secrétaire général recruté en 1996, qui partira de façon anticipée en 2000 après s'être mis à dos une bonne partie des élus et des directeurs (encadré n°2).

**Encadré n° 2 : Un exemple de prise de rôle désajustée : le secrétaire général de 1996 à 2000.**

Jean Louis Destandau, nommé préfet au tour extérieur en 1981<sup>34</sup> est recruté par P. Mauroy pour remplacer son prédécesseur, malade. Le nouveau secrétaire général, sans expérience intercommunale préalable, mais impliqué dans des réseaux nationaux de réflexion sur les politiques urbaines et sur les réformes institutionnelles, prend en quelque sorte ses désirs pour la réalité, en considérant la CUDL comme une institution plus autonome par rapport aux maires que ce qu'elle est réellement. A la différence de son prédécesseur, il se heurte progressivement à nombre de ces derniers, notamment parmi les maires des petites communes dont il rechigne à prendre en compte les revendications. Une belle unanimité se fait jour parmi les fonctionnaires rencontrés pour souligner son comportement « inapproprié », en décalage avec les attentes de rôle des élus :

- « Nous sommes au service des élus. Il y a une relation de hiérarchie ou au moins de déférence à leur égard. J.-L. Destandau n'a jamais compris cela et a fini par partir » (le DGS depuis 2000, auparavant directeur des services techniques).

- « Jean-Louis Destandau, *il n'a pas compris le rôle*. Je lui ai dit plusieurs fois, d'une façon peut-être pas assez appuyée. Il n'avait pas le contact avec les élus non plus » (un ancien directeur du service de la voirie).

- « Il est très vite apparu que le préfet (*sic*) n'avait pas compris que c'étaient les élus qui commandaient ici. Il pensait qu'il n'avait pas à recevoir les petits maires. Ça s'est su et ça s'est vu. Certains ici avaient un préjugé favorable à son égard mais on a vite vu arriver cet esprit préfet très difficilement supportable. Très vite, il s'est discrédité et on s'est demandé comment le président allait sortir de ce merdier. [...] On a été surpris de la façon dont il ne comprenait pas les règles. Dans son esprit, il ne fallait pas laisser les élus faire n'importe quoi » (le directeur du service de la voirie de 1998 à 2003).

Loin d'obtenir le soutien des services dans son entreprise, J.-L. Destandau s'aliène également l'ensemble des directeurs des services techniques en lançant des réformes de l'organisation qui aboutissent à remettre en cause l'autonomie de gestion dont ils bénéficiaient jusqu'alors<sup>35</sup>. Si l'on ne peut revenir plus avant ici sur cet épisode de l'histoire de l'institution, il illustre néanmoins la montée des ambiguïtés entre fonctionnaires et élus sur le devenir souhaitable de l'intercommunalité, dans un contexte où la mise à l'agenda d'une nouvelle réforme (la loi Chevènement de 1999) nourrit les anticipations contradictoires.

Nous avons été également confrontés lors de notre immersion à de nombreux exemples de « prises de parole » des fonctionnaires – bien que confinées aux espaces de l'administration le plus souvent – critiquant le fonctionnement municipaliste de l'institution et l'indétermination des priorités qui en découle.

***Une plainte récurrente : le flou des priorités intercommunales***

« Ce qui nous manque, tous les services sont unanimes, c'est une définition de priorités et de stratégies claires par le politique, qui doivent pouvoir se transcrire dans la préparation du budget ».

La directrice du service des finances, extrait d'entretien.

La régulation consensuelle propre aux EPCI (Savary 1998 ; Guéranger 2003, Desage 2009) n'est pas sans effets sur le travail quotidien des fonctionnaires. La pluralité des centres d'initiative qui la caractérise confronte ces derniers à une multitude de demandes d'interventions issues des communes, peu hiérarchisées entre elles et sur lesquelles le pouvoir intercommunal doit le plus souvent abdiquer son droit d'appréciation. Il en résulte un sentiment fréquemment exprimé d'« absence de pilotage » ou d'« absence de priorités politiques », comme chez ce directeur – chargé de l'encadrement du service du développement économique à titre provisoire, avant le transfert définitif de cette compétence à la CU – puis chez un ingénieur du service de l'urbanisme :

<sup>34</sup> Il est alors urbaniste, membre de clubs de réflexion mitterrandiens.

<sup>35</sup> Sur la propension des nouveaux dirigeants à encadrer les procédures et à bureaucratiser l'organisation pour asseoir leur emprise sur celle-ci, voir l'étude classique de A. Gouldner (1954) sur une succession de dirigeants au sein d'une entreprise industrielle.

« Après le débat électoral sur les transferts de compétences, on a laissé les directions sans pilote. Il y a des chantiers à organiser et je ne vois toujours pas de pilotage. Moi je considère qu'au niveau d'une direction, je ne suis pas politique. Certaines personnes ici, au plus haut niveau technique n'ont pas la même vision. X [directeur du pôle développement] *est très politique<sup>36</sup> et ne nous donne aucune orientation*. [...] Je considère que le choix doit être d'abord technique. Ici, l'étendue des choix est réduite par les choix politiques en amont. Notre champ d'intervention se limite à l'application légal-juridique de décisions prises ailleurs. Vous en avez un exemple avec Digiport [organisme « satellite » chargé d'une mission de développement des nouvelles technologies]. Le rôle de la CU qui devrait être de maîtrise d'ouvrage va devenir administratif. Il n'y a aucune réflexion ni capacité du service à suivre le projet, ce qui aboutit à l'externalisation de certaines compétences. Du coup on essaye de suivre des trains en constatant que les décisions sont prises ailleurs. *On navigue entre deux extrêmes. Tantôt, on est dans le flou, sans directives, tantôt les décisions sont déjà prises et vous vous retrouvez dans la situation de l'exécutant besogneux* ».

« Pour faire de la maîtrise d'ouvrage, il faut affirmer un projet communautaire. Quelles sont nos priorités politiques ? Le débat a lieu lors du vote du budget mais ce n'est pas suffisant pour les techniciens. On se plaint de cela avec nos collègues. Les choses ne sont pas explicites ».

L'absence ou l'ambiguïté des normes d'action publique intercommunales est inhérente au mode de gouvernement consensuel et municipaliste, dans la mesure où elles découlent de la prééminence reconnue informellement aux maires dans la définition des politiques qui concernent le territoire de leur commune. Si l'ambiguïté et le flou sont donc fonctionnels politiquement<sup>37</sup>, ils représentent une contrainte pour les fonctionnaires, comme l'expriment successivement l'un de nos informateurs – travaillant auprès du directeur général des services – puis le directeur d'un service technique :

« Le problème avec le Président c'est qu'il n'exprime jamais rien clairement. Il faut toujours lire entre les lignes. A partir du moment où on réorganise, il faut s'appuyer sur des grands objectifs. Là on est dans une situation inversée. On part du bas de la pyramide, des fonctionnaires, parce que le président ne sait pas quoi impulser ».

« Personne n'ose passer la commande dans les services, parce que personne n'est sûr que cela corresponde à la demande politique. *On navigue un peu à vue actuellement*. En termes de motivation, c'est un peu insatisfaisant. Il aurait presque fallu changer le président avec les transferts de compétences. De vous à moi, je crois que le président se satisfait du fonctionnement actuel et n'a pas forcément envie de changer ».

Si le contexte dans lequel s'est déroulée notre observation<sup>38</sup> contribuait certainement à accroître l'incertitude, en même temps que les attentes de clarification des fonctionnaires, la difficulté d'arbitrer sur la répartition territoriale des crédits apparaît comme une dimension structurelle du régime de consensus qui participe de cette impression ressentie par les fonctionnaires d'une absence de priorités. Elle rejaillit par exemple dans les propos du directeur de la voirie, lors d'une réunion entre les différentes directions techniques et les vice-présidents autour de la mise en œuvre du Plan de déplacement urbain (PDU) :

« On a un schéma PDU qui a été voté, mais pas une planification de priorités. [...] Si vous me dites : "Faites douze garages à vélo là", on saura faire. Si vous nous dites, faites 60km d'itinéraires deux roues, je ne sais pas faire. On fait où ? Les zones trente, tout le monde en veut. On les fait où ? Il faut qu'une commission d'élus arbitre entre les différents projets ».

Outre la multitude de demandes municipales auxquelles ils sont confrontés et, *a contrario*, leurs difficultés à mener des politiques intercommunales contre les maires, les fonctionnaires communautaires déplorent également de manière récurrente l'« absence de transversalité » dans le fonctionnement des différents services. Loin d'être spécifique à la CU, cette segmentation est largement inhérente à la construction des organisations bureaucratiques (Crozier 1964) et se trouve alimentée ici par les concurrences administratives elles-mêmes.

<sup>36</sup> Voir *supra* sur le profil très politisé de ce fonctionnaire.

<sup>37</sup> Sur une approche en ce sens de l'ambiguïté, en rupture avec les théories organisationnelles qui n'y voient souvent qu'un « dysfonctionnement », voir J. March (1991).

<sup>38</sup> Celui de la mise en œuvre des nouvelles compétences issues de la loi Chevènement de juillet 1999.

Ces facteurs classiques sont cependant redoublés ici par les effets de l'organisation politique spécifique de la CU, où des délégations importantes sont attribuées à des élus de différentes formations politiques, avec un faible contrôle du président sur leur activité. Quoique professionnellement disposés à apporter des explications et des réponses organisationnelles et/ou managériales à cette sectorisation – notamment parce qu'ils n'ont qu'une faible prise sur le fonctionnement politique de l'institution – certains fonctionnaires font parfois le lien entre le régime de consensus et certaines difficultés de coordination entre les services. Cet échange entre deux directeurs techniques, lors d'une réunion consacrée à la coordination entre les services de la voirie et de l'assainissement, en atteste :

« **Le directeur de la voirie** : Il y a un problème de gestion politique. Il faudrait savoir auprès de qui on passe les délibérations. C'est assez significatif que la transversalité que l'on demande aux services ne se retrouve pas chez les élus.

**Le directeur général des services** : La CU, c'est un espace non euclidien assez différent de l'espace que nous avons l'occasion de fréquenter, nous, ingénieurs. Il y a beaucoup de vice-présidents et peu de commissions »<sup>39</sup>.

La mise en évidence de l'élévation des ressources propres des fonctionnaires et de la montée de leurs aspirations spécifiques conduit à s'intéresser, dans un second temps, à la manière dont ils tentent d'ajuster le fonctionnement de la CU à ces attentes, contribuant par leurs pratiques mêmes à renforcer l'autonomie de l'institution par rapport aux communes.

## **II/ L'invocation et la défense d'un « intérêt communautaire »**

A la différence des élus – qui cumulent au minimum leur mandat municipal et intercommunal – les fonctionnaires sont « à demeure » en CU, et celle-ci constitue leur principal univers de réalisation professionnelle. En ce sens, ils sont davantage disposés que les conseillers communautaires à développer des formes d'identification et/ou de loyauté particulières à son égard. S'ils doivent se plier le plus souvent aux règles du régime de consensus municipaliste, nous avons vu que cette conformation pratique n'empêchait pas une distance critique à son égard. Au contraire même, puisque l'expérience de certaines contraintes liées à cette régulation politique nourrit l'insatisfaction de nombreux fonctionnaires.

Nous voudrions montrer désormais que ces attentes spécifiques influent également sur leurs pratiques. D'abord, de manière « défensive », puisque les fonctionnaires communautaires tendent à résister à la captation instrumentale et municipaliste des ressources de la CU et à en définir par la même occasion les usages légitimes. Ensuite de manière plus « offensive », puisqu'ils déploient parfois des stratégies d'autonomisation de l'action publique intercommunale, de manière plus ou moins prononcée selon les secteurs. Nous montrerons pour finir comment le contrôle de la CU par la Chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais à la fin des années 1990, leur a permis de remettre en cause certaines pratiques municipalistes, en les objectivant et en les délégitimant.

### ***La dénonciation de l'instrumentalisation de la CU et la résistance à la prédation de ses ressources***

Le décalage entre les attentes des fonctionnaires et l'ordre institutionnel municipaliste en vigueur se manifeste, d'abord, à travers la fréquente dénonciation par les premiers des pratiques des maires/conseillers communautaires, accusés de privilégier les intérêts de leur commune à ceux de la CU, ou encore de ne considérer cette dernière que comme un « tiroir-

---

<sup>39</sup> Réunion de coordination entre les directions des services voirie et assainissement, le 14 juin 2001 ; relevé d'observation.

caisse »<sup>40</sup>. Parmi de nombreuses illustrations, citons les propos d'un chef de service de la direction des affaires juridiques d'abord, puis d'un ingénieur du service voirie :

- « Je n'ose pas imaginer ce qu'on a dû acquérir comme foncier quand les maires étaient responsables de l'acquisition par secteur<sup>41</sup>... Et ça continue encore. On continue à acquérir des choses qui vont à l'encontre des intérêts communautaires. Il y a une continuité pour ça entre la politique de Daubresse [vice-président chargé de l'urbanisme et du schéma directeur] et celle de Hujoux [vice-président socialiste chargé des politiques foncières] ».

- « Les élus ont parfois un comportement lamentable. Certains élus viennent défendre les voiries dans leur commune et parfois s'en vont, sans avoir même la politesse de rester pour la suite de la commission. Nous [fonctionnaires] on fait des exposés sur des problèmes qui nous préoccupent. Mais parfois ils n'en ont rien à foutre, on le voit bien. Un élu de Wattrelos a dit une fois : "Je ne suis pas là pour défendre Roubaix" pour justifier une intervention. Mais si ! Il était là en tant qu'élus communautaire membre de la commission Voirie ».

Face à ces pratiques des élus qu'ils déplorent, les fonctionnaires – dans les réunions où ils sont entre eux – ont tendance à se poser en *gardiens de l'institution*, de ses ressources et de ses intérêts. Ils s'opposent notamment aux demandes de financements, quand elles sortent du champ de compétences de l'établissement public et ne s'accompagnent d'aucune maîtrise supplémentaire pour ce dernier sur la politique concernée. C'est notamment le cas en matière d'emploi ou d'insertion, où, bien qu'incompétente juridiquement, la CU est fréquemment sollicitée par les élus pour financer des dispositifs coûteux ou le fonctionnement de structures comme les Comités de bassin d'emploi. Un projet de délibération concernant la subvention annuelle versée à ces derniers suscite ainsi l'irritation du directeur général des services, relayé par la directrice des affaires juridiques, lors d'une réunion de préparation des délibérations :

« **Le DGS** [sur un ton agacé] : Est-ce que ça va continuer encore longtemps que l'on doit payer ça ?

**La directrice des affaires juridiques et instances** [sarcastique] : Il y a les PLIE [Plans locaux pour l'insertion et l'emploi] qui vont arriver derrière. Bientôt on va devoir subventionner les CCAS [Centre communaux d'action sociale] !

**DGS** : Moi je pense que le financement des emplois-jeunes de nos [organismes] satellites, nous, CU, on devrait arrêter ! Il me semble que l'on a déjà dit que l'emploi ce n'était pas notre compétence ! »

Dans certaines occasions, et quand ils se sentent appuyés par le président, l'irritation se mue en opposition, comme ce fut apparemment le cas lors d'une réunion à laquelle nous n'assistions pas, mais qui nous fut narrée par un informateur :

« La situation financière de la CU a été évoquée lors de la dernière réunion de direction générale, et elle n'est pas bonne du tout. A côté de ça, on a de Saintignon [adjoint au maire de Lille et alors vice-président chargé des NTIC] et Aubry qui font passer des délibérations de subventions à l'Agence de promotion internationale de la métropole et à d'autres structures, pour un montant de 5MF en tout. X [Le DGS d'alors] est intervenu lors de la dernière réunion de préparation des délibérations, avec le soutien du nouvel inspecteur général des services, qui est un proche de P. Mauroy venu de la mairie de Lille. Il a demandé à Y et Z [directeurs des services émetteurs des projets de délibération] ce qu'il fallait penser de ces demandes, et ils ont reconnu que c'était excessif. Mme W [la directrice des affaires juridiques] a dit que c'était à la limite de la légalité. Ce sont des demandes qui n'étaient pas prévues et dont on n'avait jamais entendu parler avant. X a décidé de les réduire à 500KF et il a parlé de "délibération à la con", vue la situation financière »<sup>42</sup>.

La résistance des fonctionnaires communautaires à certaines revendications des communes au motif qu'elles seraient trop coûteuses pour la CU transparaît dans les propos des acteurs municipaux eux-mêmes – pour s'en plaindre cette fois-ci. Ainsi du directeur général des services de la ville de Lille :

<sup>40</sup> Pour reprendre une expression utilisée en entretien par un chef de service.

<sup>41</sup> En 1989, la remunicipalisation de la CU se traduit notamment par l'instauration de quatre secteurs géographiques en matière de politiques d'aménagement et de foncier, placés chacun sous l'autorité du maire de la commune la plus importante.

<sup>42</sup> Discussion dans le bureau de l'informateur, le 26/09/2001 ; carnet d'observation.

**Article à paraître** dans Geert Bouckaert, Jean-Michel Eyméri-Douzans (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

« On [la ville] est souvent à l'initiative des projets. Je veille à ce que ça ne grippe pas. Parfois, tel projet ne plaît pas à tel fonctionnaire. On a eu le cas récemment avec les terrains de Fives Cail-Bock [grande entreprise de mécanique industrielle disparue]. Martine Aubry voulait acheter les terrains. J'ai négocié l'acquisition et les services ne voulaient pas payer parce qu'ils trouvaient ça cher. J'ai dû remonter auprès du président. Ça a fini par passer, mais ça a été dur ».

Face à certaines revendications des élus, dont ils jugent qu'elles vont à l'encontre des intérêts de l'institution, les fonctionnaires mobilisent les registres de l'expertise technique et – de plus en plus souvent – de la légalité pour justifier leur (op)position. Cet ancien directeur du service de l'urbanisme relate ainsi son usage de la menace pénale pour résister à certaines demandes qu'il juge illégitimes voire illicites :

« Notre position [de fonctionnaire] ne nous permet ni d'imposer, ni de résister aux maires. D'autant moins qu'on est dans une structure élue au second degré. *Il faut donc essayer de convaincre*. Je joue donc une fonction de conseil. Ca m'est arrivé plusieurs fois de rappeler la règle au maire. Quand ceux-ci ne voulaient pas l'entendre, je leur disais : "Je vais être obligé de l'écrire". Il m'est déjà arrivé de brandir comme menace l'application de l'article 40 du statut, qui impose à un fonctionnaire qui constate une irrégularité de saisir le procureur [...] Moi je suis payé pour vérifier et conseiller. Certains pensaient qu'on devait leur obéir le doigt sur la couture du pantalon ».

Les fonctionnaires communautaires peuvent également entraver plus indirectement et discrètement les velléités municipalistes des élus, en leur divulguant le moins d'informations possibles sur la répartition municipale des crédits ou sur la « contribution nette »<sup>43</sup> de leur commune<sup>44</sup>. Cette stratégie se manifeste notamment dans la présentation des documents budgétaires soumis aux élus – où les lignes de crédit *thématiques* remplacent les listes d'opérations *par commune* – offrant moins de « prise » à des lectures et à des usages municipalistes.

### ***Le déploiement discret de stratégies d'autonomisation de l'institution intercommunale***

Hormis ces stratégies « défensives », visant à empêcher l'appropriation des ressources communautaires selon des logiques municipales, les fonctionnaires ont également recours à des modes d'action plus « offensifs », à travers lesquels ils cherchent à mettre leur secteur d'action publique en conformité avec leurs attentes d'autonomie. Pour être offensifs, ces modes d'action n'en sont pas moins discrets, les agents souhaitant par dessous éviter les oppositions frontales avec les maires, qu'ils savent dangereuses pour leur carrière. Si certaines de leurs pratiques contribuent de façon involontaire à l'autonomisation de la CU, d'autres semblent délibérément orientées vers cette fin, ce qui justifie l'usage du terme de « stratégie » à leur endroit. Il ne faudrait pas néanmoins donner à l'emploi de ce substantif une portée trop rationalisante ou calculatrice, dans la mesure où les « coups » des fonctionnaires se définissent souvent au cours de l'action et ressemblent donc rarement à des « plans de bataille » préétablis. La contrainte de discrétion les pousse souvent à avancer masqués. Ce directeur du service foncier, également chargé de l'habitat, explique par exemple en entretien comment il est parfois conduit – avec la complicité de son vice-président pour le couvrir – à dissimuler le contenu de certaines délibérations derrière des termes techniques, afin de détourner l'attention d'une partie des élus, rétifs à l'intervention intercommunale en matière de logement :

« Récemment, on a fait une délibération sur le logement des plus démunis. On l'a fait passer en POPS [Protocole d'occupation du patrimoine sociale] et personne n'a rien dit quand on a présenté la délibération. Ça permet d'avancer des trucs. On est obligé de faire un déguisement technique, *d'habiller les choses techniquement et de se faire couvrir par un élu*. C'est un peu

<sup>43</sup> C'est-à-dire ici la différence entre les contributions d'une commune au budget communautaire et ce qu'elle perçoit de la CU.

<sup>44</sup> Afin d'empêcher les demandes du type « *I want my money back* », pour reprendre le mot célèbre de Margaret Thatcher, après le sommet des chefs d'États européens de Dublin du 30 novembre 1979.



fatigant à force de devoir faire ça. On a été une des seules agglomérations à faire un POPS. *On avance mais sans le dire*. C'est possible de faire comme ça parce qu'on n'a pas la compétence mais on perd en lisibilité et en précision à travailler comme ça ».

Si ces pratiques de dissimulation sont envisageables ponctuellement et pour des enjeux de faible ampleur financière, susceptibles dès lors d'échapper à l'attention des conseillers, il en va tout autrement quand il s'agit de remettre en cause des pratiques ou des dispositifs structurants du municipalisme en vigueur. On veut parler ici de la remise en cause depuis 2002 du principe des « enveloppes voirie » – symbole historique de la municipalisation<sup>45</sup> – à laquelle les fonctionnaires de la direction de la voirie ont contribué directement. Profitant du contrôle de la Chambre régionale des comptes de 1996 (voir *infra*) et des critiques importantes émises à l'encontre de ce dispositif, ils élaborent des critères d'intervention en matière d'entretien de la voirie reposant sur des indices de vétusté. Ils contestent ainsi le monopole des maires dans la définition des priorités d'intervention<sup>46</sup>, comme le raconte cet ingénieur de la direction centrale de la voirie :

« Le mode de calcul des enveloppes voirie est erroné dès le départ. Le critère de la paix sociale a été maintenu. Les crédits avaient donc tendance à être reconduits d'année en année.

– *Qu'est-ce qui explique que les choses aient pu changer récemment en matière d'enveloppes voirie ?*

– [Il marque un temps d'hésitation] Peut-être qu'aujourd'hui on est plus prêts techniquement et qu'on est capable de construire une argumentation technique. Tout le monde est conscient de l'effet pervers des enveloppes. [...] *Je crois que les techniciens sont de plus en plus en mesure de montrer les besoins en entretien qui échappent aux enveloppes et qui étaient jusqu'alors mal comptabilisés* ».

La remise en cause des enveloppes autour de la question de l'entretien de la voirie – pour lequel déterminer des critères techniques d'intervention s'avérait plus facile – est ensuite étendue aux politiques d'investissement. Des réunions de la commission Voirie sont organisées à l'initiative des fonctionnaires afin de construire des lignes de crédits thématiques (PDU, zone 30, entretien, accessibilité, etc.) dans lesquelles devront désormais s'inscrire les demandes d'intervention municipale. L'abolition du système d'attribution automatique des crédits aux communes, selon des règles de calcul sur lesquelles les fonctionnaires n'avaient aucune prise, ouvre à ces derniers des marges de manœuvre nouvelles.

Dans d'autres occasions, les fonctionnaires profitent de la faible implication des élus sur le terrain communautaire pour intervenir dans la définition des objectifs de l'institution intercommunale. L'un des exemples les plus frappant auquel nous avons assisté pendant notre période d'immersion concerne l'élaboration du « projet communautaire », document censé définir et hiérarchiser les priorités du mandat 2001-2008 à l'initiative des directeurs de services. Ces derniers, confrontés à la nécessité d'établir des priorités en matière budgétaire, et en l'absence de toute commande politique en ce sens, s'autosaisissent. La directrice des finances en particulier, obtient de son vice-président la possibilité d'organiser des groupes de travail thématiques – déclinés selon les grands secteurs d'intervention de la CU : déplacements, cadre de vie, développement, etc. – afin de rédiger la trame d'un projet communautaire. Aucun élu n'est donc associé à cette démarche, aussi surprenant que cela puisse paraître. Cette absence, si elle confronte les fonctionnaires communautaires à une incertitude sur la portée et l'appropriation future de leur travail, leur offre également une

---

<sup>45</sup> Ce dispositif, mis en place deux ans après la création de la CU consiste à calculer pour chaque commune une « enveloppe budgétaire » au pro rata de la longueur de ses voies et de sa population, et de laisser au maire la programmation de cette enveloppe. Il s'agit d'un exemple emblématique de la remunicipalisation informelle des compétences communautaires telle qu'elle s'opère au début.

<sup>46</sup> L'intérêt des services centraux à la remise en cause des enveloppes est évident, dans la mesure où elles ont abouti à les priver de toute maîtrise dans la programmation des crédits, négociée entre les maires et les ingénieurs des unités territoriales déconcentrées.

opportunité pour combler eux-mêmes l'absence de priorités qu'ils déplorent en permanence<sup>47</sup>. Les propos du DGS à propos de ce projet communautaire, lors d'une réunion de direction générale, vont dans ce sens :

« Nous devons proposer aux élus une construction globale. [...] On a une petite fenêtre pour travailler là-dessus. Les politiques vont avoir l'esprit ailleurs pendant un moment [à cause des élections législatives], on va pouvoir avancer seuls »<sup>48</sup>.

Les fonctionnaires conduisent donc la démarche mais doivent revoir leurs ambitions sensiblement à la baisse au moment de soumettre leur document au président. Malgré leurs espoirs, P. Mauroy propose pour commencer de rebaptiser le « projet » communautaire en « programme », afin de ne pas effrayer les maires quant à la portée du document. La méthode proposée pour sa mise en œuvre, quant à elle, condamne l'affirmation de normes intercommunales qu'entendaient promouvoir les fonctionnaires. Le président décide en effet qu'une lettre sera envoyée préalablement à chaque maire, pour lui demander de faire parvenir à la CU une liste de l'ensemble de ses « projet municipaux » pour la durée du mandat. Comme le résume sur un ton dépité l'une de nos informatrices proche de la direction générale des services, le projet se transforme alors en un « listing d'opérations », auquel les fonctionnaires voulaient justement échapper.

Leurs stratégies d'autonomisation sont donc vouées à des sorts divers. Le premier exemple cité aboutit partiellement en raison du soutien préalable du président à la démarche – sous la pression du contrôle de la CRC – et de la méthode incrémentale et discrète retenue par les protagonistes. Ceux-ci s'appuient sur la délégitimation du système des enveloppes pour construire des critères d'intervention qui restreignent l'autonomie des maires dans la programmation, sans la remettre en cause totalement et, surtout, sans véritablement le dire. Dans le deuxième exemple, la stratégie d'autonomisation ne peut compter sur le soutien de l'exécutif. A vocation globale et intersectorielle, de portée très générale, elle bute par ailleurs sur les conflits qui traversent l'administration elle-même au sujet de la répartition des ressources. Cette dernière remarque invite à appréhender les dynamiques d'autonomisation au niveau des différents secteurs d'action publique, échelle à laquelle elles semblent davantage susceptibles de se produire qu'au niveau global.

### ***Des facteurs d'autonomisation intercommunale variables selon les secteurs d'action publique : une institution composite***

Certains travaux sur la Commission européenne (Lequesne 1996 ; Cini 1996) ont bien montré les limites d'une appréhension de la question de l'intégration à l'échelle d'une institution toute entière, insistant au contraire sur la spécificité des dynamiques à l'œuvre selon les secteurs d'action publique et les ressources dont disposent les acteurs en leur sein. De la même manière, la CUDL réunit une multitude de compétences qui, pour être soumises à plusieurs processus convergents en matière d'institutionnalisation, n'en connaissent pas moins certaines évolutions distinctes. Une approche comparée de l'intégration intercommunale à l'échelle des différents secteurs, même si elle ne pourra être qu'esquissée ici, permet de mieux identifier les facteurs qui participent ou font obstacle à leur autonomisation.

Les différences observées semblent notamment s'expliquer par les ressources relatives sur lesquelles peuvent s'appuyer les fonctionnaires pour justifier la définition et la mise en œuvre de normes intercommunales « opposables ». La reconnaissance de leur expertise varie selon les secteurs. Elle semble particulièrement contestée dans les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme, en raison du flou qui caractérise ce savoir disciplinaire et professionnel (Massardier 1996) mais également de l'expertise « domestique » que les maires revendiquent

---

<sup>47</sup> Nous développons ce point ensuite.

<sup>48</sup> Réunion de la direction générale du 15/01/02. Observation directe.

également. Au point parfois de pousser les fonctionnaires à « se réfugier derrière des arguments juridiques », pour reprendre les mots de cette urbaniste :

« Les élus me disent souvent : “C’est votre point de vue, ça c’est le mien”. Il faudrait pouvoir dire “C’est interdit” pour être écouté, et on en arrive parfois à se réfugier derrière des arguments juridiques. Si j’utilise des arguments techniques ou urbanistiques, ils ne sont pas pris en compte. Parce que l’urbanisme n’est pas une science. Quand la voirie donne des critères techniques, ils ne sont pas contestés. Mais chez nous les élus se sentent autant experts que l’urbaniste ».

A l’inverse, les fonctionnaires parviennent plus facilement à déterminer des critères d’intervention intercommunaux dans des secteurs où leur technicité est moins contestée, notamment parce que la réalisation des objectifs peut difficilement s’envisager à la seule échelle des communes. L’exemple le plus parlant en la matière est peut-être celui des politiques d’assainissement de l’eau, dans la mesure où leur efficacité repose sur le fonctionnement d’un réseau, sur l’existence de stations d’épuration ou encore la présence d’équipement de stockage en aval et en amont. Cela ne signifie pas que ces politiques sont complètement immunisées des stratégies municipalistes – quand il s’agit par exemple de définir les priorités pour régler les problèmes d’inondations entre différentes communes, ou de déterminer celles qui accueilleront un site potentiellement générateur de nuisances, comme une station de traitement –, mais qu’elles y sont en tout cas tendanciellement moins sujettes. La faible visibilité de ces politiques pour les habitants – si on la compare aux politiques de voirie, et à la condition qu’une fonctionnalité minimale du réseau soit assurée – est aussi un facteur favorable à leur autonomisation, dans la mesure où elle réduit l’intérêt politique pour les maires de capter leurs profits au bénéfice exclusif de leur commune. De manière non surprenante, dans le régime d’action municipaliste, ce sont de manière générale les politiques communautaires auxquelles les maires s’intéressent le moins – c’est-à-dire souvent celles dont ils anticipent le moins de retombées positives ou négatives sur leur mandat – qui autorisent le plus de marges de manœuvre aux fonctionnaires intercommunaux.

*A contrario*, ce moindre intérêt peut représenter un obstacle à la mobilisation de crédits par les services, qui doivent parfois compter sur certaines « crises » – comme les inondations successives qui surviennent à la fin des années 1990 dans certains quartiers de l’agglomération lilloise – pour justifier l’augmentation des moyens qui leur sont alloués. Le paradoxe de cette situation, c’est qu’en attisant de nouveau l’intérêt des élus pour ces politiques – condition d’une augmentation des crédits – elle restaure également leurs prescriptions municipalistes, comme en témoignent les propos de ce responsable du service de l’assainissement :

« La politiques de l’eau et de l’assainissement revient de loin. En 1996, quand je suis arrivé, on avait un très grand retard par rapport à la loi sur l’eau et notre responsabilité risquait d’être engagée. Il n’y avait pas de présence politique des élus sur ce sujet. La loi sur l’eau a fait évoluer les choses, ainsi que la venue de la Chambre régionale des comptes qui a mis en évidence les dangers pour l’institution de ce retard. Je n’arrêtais pas de prévenir le DGS de l’urgence à avancer, mais à l’époque la priorité était accordée au métro. Il y a eu une pression plus forte des maires devant les inondations, sans comprendre parfois les délais pour que la politique produise ses effets. Après je recevais des coups de téléphone du maire de Wattrelos presque toutes les semaines pour connaître les délais de réalisation des travaux ! [...] Et puis la pénalisation de la responsabilité des élus, jusqu’à celle du président, a été un moteur du développement de ces politiques. Les remarques de la CRC ont fait peur ».

La « crise » des inondations, en déssectorisant la gestion intercommunale de l’enjeu et en faisant surgir des prescripteurs externes (presse et associations locales), produit ainsi des effets contradictoires du point de vue de la contrainte municipaliste, qu’elle tend d’abord à atténuer, avant de la faire ressurgir. La référence à la loi sur l’eau de 1992 dans les propos du fonctionnaire cité signale un autre type de facteurs – les « normes supérieures » nationales ou internationales – susceptibles de légitimer l’intervention communautaire.

Cette présentation rapide, et loin d'être exhaustive, ouvre certaines pistes de recherche plus qu'elle ne les referme. Elle recense un certain nombre d'éléments qui paraissent favorables à l'autonomisation des politiques communautaires, *pour autant que des acteurs – et les fonctionnaires en particulier – s'en saisissent comme ressources argumentatives* : la déterritorialisation des politiques publiques, les processus de « mise en crise » ou encore la référence à des normes juridiques nationales ou européennes font partie de ceux-là. Certains « rappels à l'ordre » externes sont également susceptibles de transformer les rapports de force internes, comme ce fut le cas après le contrôle de la Chambre régionale des comptes.

### ***Le contrôle de la Chambre régionale des comptes : stigmatisation externe des règles pragmatiques et usages internes***

La CUDL subit à partir de 1996 un contrôle de grande ampleur<sup>49</sup> de sa gestion par la Chambre régionale des comptes (CRC) du Nord Pas-de-Calais<sup>50</sup>, qui porte sur la période de 1989 à 1996. Un jeune chef de service, arrivé au sein du service juridique au début du contrôle de la Chambre, revient sur son caractère inédit et l'émoi qu'il suscita au sein des services, encore palpable au moment de notre immersion en 2002 :

« Le contrôle de la CRC a montré à des gens que même si les services et la préfecture [ici le contrôle de légalité] n'avaient rien dit, ils avaient le droit d'obtenir des réponses et que ça aboutissait sur un rapport et éventuellement du pénal. C'était juste quand j'arrivais. Il n'y avait jamais eu de contrôle total mais des contrôles partiels, qui n'avaient pas traumatisé grand monde. Là, quelqu'un coordonnait le contrôle et il couvrait l'ensemble de nos activités. Il a occupé 50% des activités de la chambre pendant deux ans. [...] Il y avait certains conseillers un peu spéciaux qui ont traumatisé des gens ici qui ont compris leur douleur. Il y avait notamment un ancien inspecteur des douanes, complètement maboule, avec un comportement de flic, comme dans les feuillets. Certains en avaient peur ».

Les magistrats de la CRC, en pointant les écarts entre les règles normatives de l'intercommunalité (telles que promues par la loi) et les pratiques en vigueur, donnent indirectement des ressources au sein de la CU à ceux qui défendent son autonomisation vis-à-vis des communes. Les juges rappellent dans leur rapport les risques juridiques – parfois pénaux – que la municipalisation officieuse de certaines politiques communautaires fait courir aux acteurs politiques et administratifs de l'intercommunalité. Cette mise en garde a joué un rôle décisif pour justifier la remise en cause de certaines pratiques, comme nous l'avons vu précédemment au sujet des « enveloppes voirie ». Si le contrôle de la CRC a représenté un traumatisme pour de nombreux fonctionnaires mis en cause ou craignant de l'être<sup>51</sup>, il a en effet représenté pour d'autres – notamment au sein des services fonctionnels, intéressés à une codification des pratiques qui renforce leur rôle par rapport aux services techniques – une opportunité pour justifier certains changements. Florilèges :

- « Le rapport de la CRC a été un déclencheur. Il a montré les effets pervers du système » (La directrice des affaires juridiques).

- « *Comment avez-vous remis de l'ordre juridique dans l'institution ?*

On a été appuyé par le contexte. Quand je suis arrivé, on a eu le premier fonctionnaire mis en examen. Objectivement, ça aide ! » (Un chef de service de la direction des affaires juridiques)

- « *Quels ont été les effets du contrôle de la CRC ?*

Ça a été une chance extraordinaire ! J'ai pu avancer beaucoup plus vite. Je ne disais pas « on va faire ça parce que c'est bien », mais « parce que la chambre va nous tomber dessus » » (Le directeur général des services de 1996 à 2000).

<sup>49</sup> Celui-ci va durer presque deux ans et mobiliser quatre magistrats à temps plein.

<sup>50</sup> Sur les Chambres régionales des comptes, créées en 1982 dans la foulée des lois de décentralisation, voir l'article d'O. Benoit (2003) tiré de sa thèse.

<sup>51</sup> Trois mises en examen – dont certaines avec garde-à-vue – parmi les fonctionnaires et le suicide d'un fonctionnaire mis en cause, ont contribué également à ce traumatisme.

Le passage de la CRC aboutit ainsi à l'élaboration, dès 1997, de « guides de procédures », qui visent à encadrer davantage les pratiques administratives et politiques, en matière de prise de décision, de marchés publics ou encore d'exécution des dépenses. Il est également invoqué de façon récurrente par les fonctionnaires, pour s'opposer à des demandes d'élus jugées illégitimes. C'est le cas par exemple lors de cette réunion de préparation des délibérations, où il est de nouveau question des subventions accordées par la CU aux Comités de bassin d'emploi, sous la pression des maires des grandes villes, dans un domaine où elle n'est pas compétente :

« **La directrice du service affaires juridiques et instances** : Il faut qu'on signe une convention d'objectifs avec les Comités de bassin. Jusqu'à présent, on paye tout mais on n'avait même pas de représentant dans les conseils d'administration.

**Le directeur du pôle développement** : Tant pis si les élus ne veulent pas le faire mais il faudra prendre pied dans cette politique au titre du développement économique [Nouvelle compétence de la CU depuis la loi Chevènement] et pas de l'insertion.

**La directrice des affaires juridiques et des instances** : Ça permettrait qu'on leur demande effectivement des choses par rapport à nos politiques de développement économique. Sinon on leur enverra [aux élus demandeurs] la Chambre régionale des comptes pour qu'ils s'expliquent, quand elle reviendra ! »<sup>52</sup>.

Les effets de ce contrôle – et du rappel aux règles normatives qu'il représente – semblent cependant se concentrer sur le court terme, puis s'estomper progressivement avec le temps. Ainsi, les guides de procédures, rédigés en 1998 pour répondre aux injonctions alors pressantes de la Chambre, n'avaient pas été mis à jour au moment de notre immersion, ce qui en rendait l'usage impossible puisqu'ils n'intégraient pas, par exemple, les changements intervenus avec le nouveau code des marchés publics depuis le 7 mars 2001. Pendant mon stage, le service « audit interne », également créé au moment du contrôle de la CRC comme signe de bonne volonté, fut supprimé et remplacé par une inspection générale, sous l'autorité directe du président et beaucoup moins autonome. Un fonctionnaire du contrôle de gestion peut ainsi déclarer en entretien :

« La venue de la CRC a été une chance pour nous. Elle a été une ressource pour faire passer nos recommandations. *Mais l'influence de cette ressource diminue de jour en jour et si ça continue, on ne va pas tarder à retomber dans les mêmes vicissitudes* ».

Plus largement, les velléités réformatrices des fonctionnaires intercommunaux restent confrontées à une sorte de quadrature du cercle : comment instaurer des normes et des procédures de décision unifiées et centralisées sans remettre en cause la prééminence accordée aux maires pour tout ce qui concerne « leur » commune ? Le « chantier de modernisation des services » conduit entre 2001 et 2004, que nous avons largement suivi durant notre immersion, cristallisa ces contradictions (Desage 2005b). Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi Chevènement de 2001, les élus communautaires demandèrent aux fonctionnaires de leur faire des propositions de réorganisation administrative. A l'issue de plus d'une centaine de réunions de groupes de travail, mobilisant de nombreux agents, le directeur général adjoint en charge de cette mission suggéra notamment de créer des « pôles de proximité » ouverts aux habitants et de renforcer ainsi la visibilité et la légitimité de l'intervention communautaire dans les communes. Faut-il s'en étonner, c'est précisément parce qu'il refusait d'entamer le monopole des communes dans la relation aux habitants que l'exécutif communautaire, reprenant la main, revint sur la quasi totalité de ces propositions, réduisant la réorganisation annoncée à presque rien.

\*

\*

\*

---

<sup>52</sup> Réunion du 29/11/01 ; relevé d'observation.

**Article à paraître** dans Geert Bouckaert, Jean-Michel Eymeri-Douzans (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

En nous focalisant sur la période récente, nous avons essayé de montrer que les principales remises en cause de l'ordre municipaliste en vigueur au sein de la CUDL émanent des fonctionnaires. Loin de se comporter en « âmes damnées » des élus, ceux que nous avons observés tendent à se concevoir tantôt comme les gardiens, tantôt comme les promoteurs d'une institution intercommunale émancipée des communes. S'il convient de circonstancier le propos, pour prendre en compte la diversité des positions, la contradiction semble néanmoins se creuser entre les aspirations de ces derniers et la position beaucoup plus timide et souvent conservatrice des conseillers communautaires.

La question rhétorique posée dans le titre, en échos à la controverse théologique célèbre de Valladolid, n'appelle bien évidemment pas de réponse. Néanmoins, souligner la contribution des fonctionnaires à l'institutionnalisation de la CU, leur propension à défendre des intérêts et objectifs propres, à s'ériger en défenseur de l'intégration intercommunale – souvent face aux élus –, revient en quelque sorte à les délivrer de la figure « sans âme » du bureaucrate moderne, agissant *sine ira et studio* (Weber 1971 [1921]).

## Bibliographie

- BACHELET F.**, 2005, « Les hauts-fonctionnaires métropolitains : sociologie et politique », communication au colloque « Logiques métropolitaines : modèles, acteurs et processus », 2 et 3 juin, Lille.
- BARBIER R., LAREDO P.**, 1997, *L'internalisation des déchets. Le modèle de la Communauté urbaine de Lille*, Economica, coll. Poche environnement.
- BENOIT O.**, 2003, « Les chambres régionales des comptes face aux élus locaux. Les effets inattendus d'une institution », *RFSP*, p. 535-557.
- BILAND E.**, 2008, *Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970 - années 2000)*, thèse pour le doctorat en sociologie de l'EHESS.
- BOURDIEU P.**, 1980, « Le mort saisit le vif : les relations entre l'histoire réifiée et histoire incorporée », *ARSS*, 32-33, p. 3-14.
- BUÉ N., DESAGE F., MATEJKO L.**, 2003, « La métropole n'est-elle qu'un mot ? Retour sur un lieu commun », in Dolez (B.), Paris (D.), (dir.), *Métropoles en construction. Territoires, politique et processus*, L'Harmattan, p. 71-93.
- BURLIN K. et THOENIG J.-C.**, 1998, « Les secrétaires généraux des villes », *Politiques et Management public*, vol. 16, n°1, p. 141-172.
- CHATY L.**, 1997, *L'administration face au management. Projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, L'Harmattan.
- CINI M.**, 1996, *The European commission. Leadership, organization and culture in the European administration*, Manchester University Press.
- CORCUFF P., LAFAYE C.**, 1989, « Une relecture critique du pouvoir périphérique », *Politix*, 7-8.
- CROZIER M.**, 1964, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.
- DESAGE F.**, 2005a, *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 F.**, 2005b, « La proximité pour s'isoler. Le chantier de "modernisation des services" à la Communauté urbaine de Lille (2000-2003) », dans LEFEBVRE R., LE BART C., (dir.), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- DESAGE F.**, 2007, « Faut-il que "rien ne change" pour que les institutions intercommunales changent ? Portée et limites des théories néo-institutionnalistes. Le cas de la communauté urbaine de Lille (1964-2003) », dans Faure A. et Négrier E. (dir.), *Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan.
- DESAGE F.**, 2009, « Un régime de grande coalition permanente? Eléments lillois pour une sociologie des consensus intercommunaux », *Politix*, n°88, 2009.
- DESAGE F.**, 2010, « L'institutionnalisation des Communautés urbaines: desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, n°80, p. 90-112.

**Article à paraître** dans Geert Bouckaert, Jean-Michel Eymeri-Douzans (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

- DESAGE F. et GUERANGER D.**, 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, 2010.
- DUBOIS V., DULONG D.**, 1999, *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Presses Universitaires de Strasbourg.
- DION S.**, 1986, *La politisation des mairies*, Economica.
- EYMERI J.-M.**, 2003, « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute-administration à la production du politique », dans Lagroye Jacques (dir.), *La politisation*, Belin, p. 47-77.
- FESTINGER L., RIECKEN Henry W., SCHACHTER Stanley**, 1993 (1<sup>ère</sup> édition US : 1956), *L'échec d'une prophétie. Psychologie sociale d'un groupe de fidèles qui prédisaient la fin du monde*, Paris (trad.), PUF.
- GOULDNER A.-W.**, 1954, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, Free Press.
- GUERANGER D.**, 2003, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Eléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, thèse pour le doctorat en science politique, Université de Grenoble 2.
- HIRSCHMANN A.-O.**, 1970, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press.
- LE LIDEC P.**, 2001, *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Paris 1.
- LE SAOUT R., MADORE F.** (dir.), 2004, *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes.
- LE SAOUT R.** (dir.), 2003, *Le transfert de personnels des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale*, Rapport présenté dans le cadre de l'ACI Travail- MENRT.
- LACROIX B., LAGROYE J.** (dir.), 1992, *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, PFNSP, 402p.
- LEQUESNE C.**, 1996, « La commission européenne entre autonomie et dépendance », *RFSP*, vol 46, n°3, p. 389-408.
- MAGNIER L.**, 2003, « Une nouvelle "technocratie" ? Les cadres territoriaux face aux élus dans les collectivités locales », Mémoire de recherche, s/d. P/ Garraud, IEP de Rennes.
- MARCH J.**, 1991, « Rationalité limitée, ambiguïté et ingénierie des choix », dans March J. (dir.), *Décisions et organisations*, Les éditions d'organisation, p. 133-161.
- MASSARDIER G.**, 1996, *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques.
- MORAVCSIK A.**, 1993, « Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, n°4, vol. 31, p. 473-524.
- ROUBIEU O.**, 1999, « Des « managers » très politiques. Les secrétaires généraux des villes », dans Dubois V., Dulong D., *La question technocratique*, PUS, p. 217- 231.
- SAVARY G.**, 1998, « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la Communauté Urbaine de Bordeaux », *Politiques et management public*, vol. 16, n°1, p. 107-140.
- WEBER M.**, 1971 [1921], *Economie et société*, Plon.