

Nicolas Bué, Fabien Desage, Laurent Matejko (CERAPS, université de Lille 2)  
(Article paru dans Le Saout R. et Madoré, *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 39-58).

## L'intercommunalité sans le citoyen

### Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique

Tout laisse désormais à penser que les élections municipales de 2007 ne connaîtront pas de changement majeur dans le mode de désignation des conseillers communautaires. Longtemps annoncée, cette réforme a été une nouvelle fois ajournée *sine die*, après avoir été plusieurs fois reportée lors du vote de la « loi Chevènement » de juillet 1999<sup>1</sup>, sur l'amélioration et le renforcement de la coopération intercommunale. Les arguments municipalistes des sénateurs et d'une partie des députés – craignant que ce changement n'augure le développement d'institutions intercommunales renforcées et concurrentes des communes sur le terrain même de leur légitimité démocratique<sup>2</sup> – ont une nouvelle fois eu raison des velléités de démocratisation électorale de l'intercommunalité. Velléités dont la timidité conduit d'ailleurs à interroger la portée : jusqu'à quel point ses propres promoteurs y croyaient-ils eux-mêmes, eux qui ont semblé si prompts à s'accommoder du *statu quo* ? Pierre Mauroy, s'il se prononce ainsi en faveur d'un nouveau mode de scrutin<sup>3</sup> en tant que président de la « Commission de réflexion sur l'avenir de la décentralisation »<sup>4</sup>, tient un discours beaucoup moins volontariste quand il s'adresse à nous en tant que président de la communauté urbaine de Lille (CUDL)<sup>5</sup> :

*« Quand dans une assemblée de 170 personnes, vous en placez déjà 85 dans leur fauteuil, et que vous dites : c'est la proportionnelle pour ce qui reste, y compris les villes où les maires sont déjà installés... C'est pourquoi, je disais : le suffrage universel ! ». Parce qu'il faut quand même respecter la démocratie des suffrages. Tandis que là, c'est une démocratie du second degré qui, tout de même, a fait une entorse à la représentation démocratique... Mais d'un autre côté, vous savez, comment construire une communauté urbaine en ne prenant pas les maires ? Donc je veux dire que j'ai finalement accepté tout à fait cette situation, d'ailleurs je ne pouvais pas faire autrement, et j'en ai vu l'avantage : je savais que les maires étaient vraiment les meilleurs artisans de la construction communautaire. »*

Cet énième projet de réforme avorté du mode de scrutin intercommunal pourrait donc faire figure de nouvel avatar dans la dispute récurrente à laquelle se livrent les maires et les modernisateurs patentés des communes depuis les années 1960, et qui se conclut

<sup>1</sup> Sur l'évolution du projet de loi : « Des députés proposent l'élection au suffrage universel des structures intercommunales », *Le Monde*, 6 février 1999, « Le Sénat a adopté, en le modifiant, le projet de loi sur l'intercommunalité », *Le Monde*, 6 mai 1999.

<sup>2</sup> Sur l'enjeu de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, voir notamment LE SAOUT R., « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux » *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°140, décembre 2001, p. 73-79.

<sup>3</sup> C'était déjà le cas au Sénat en 1994, lors du débat sur la loi d'orientation d'aménagement et de développement du territoire : DEMAYE P., « La recherche de la démocratie intercommunale », dans CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.

<sup>4</sup> Cette commission fut réunie à la suite d'une commande du Premier ministre et préconisa l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct à partir de 2007. Rapport : *Réformer l'action publique locale*, Paris, La documentation française, 2000.

<sup>5</sup> Entretien réalisé par Fabien Desage, 11/07/2003.

immanquablement par la réaffirmation du fait communal<sup>6</sup>. Ce serait pourtant méconnaître la spécificité du contexte institutionnel sensiblement renouvelé dans lequel ce dernier acte en date a pris place. La loi Chevènement a en effet connu un « succès<sup>7</sup> » institutionnel inédit, rompant avec le sort jusque-là réservé aux tentatives de réforme qui l'avaient précédée. Contrairement à ces dernières, elle s'est traduite par de nombreux regroupements<sup>8</sup> et par d'importants transferts de compétences des communes vers ceux-ci<sup>9</sup>. Autrement dit, cet ajournement de la question du mode d'élection des conseillers communautaires contraste sensiblement cette fois-ci avec la quasi-unanimité qui s'est dégagée pour accroître le rôle des structures intercommunales en matière de politiques publiques locales. Jacques Chevallier parle « d'effet ciseau<sup>10</sup> » pour décrire cette situation paradoxale : alors que les communes perdent des prérogatives mais gardent, voire accroissent, leur légitimité politique, les structures intercommunales sont frappées d'une dynamique institutionnelle inverse. Une comparaison entre l'évolution des budgets communaux et intercommunaux dans l'agglomération lilloise ces dernières années permet de prendre la mesure d'un tel phénomène. Pour ne nous en tenir qu'à la ville-centre, pendant que le budget municipal lillois triplait entre 1968 (date de création de la communauté urbaine) et 2002, celui de la CUDL était multiplié par six<sup>11</sup>. En outre, la structure très différente de ces deux budgets (part du fonctionnement sensiblement supérieure dans les budgets communaux) accuse encore davantage la nouvelle centralité communautaire en matière d'investissements.

Tout se passe donc comme si la plupart des élus locaux consentaient désormais à doter les structures intercommunales de compétences de plus en plus larges<sup>12</sup>, tout en persistant à les reléguer dans un état de subordination politique par rapport aux communes<sup>13</sup>. Pour aller plus loin, il semble que le transfert de nouvelles compétences a accentué la réticence des maires devant l'autonomisation politique des institutions intercommunales, dans la mesure où elles devenaient d'autant plus décisives pour la réalisation de leurs propres politiques municipales. Ce processus de renforcement de l'intercommunalité « sans démocratisation<sup>14</sup> » confirme que l'amplification du rôle des autorités locales ne s'accompagne pas nécessairement d'une implication accrue des citoyens dans les processus de décision

<sup>6</sup> Voir sur ce point : LE LIDEC P., *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, 2001.

<sup>7</sup> On aurait sûrement profité de revenir plus empiriquement sur ce « succès », dans la mesure où la création de nouvelles structures peut faire illusion sur l'ampleur de la dynamique intercommunale engagée. Seule une étude du fonctionnement réel des nouvelles structures permettrait de dire dans quelle mesure ces dernières acquièrent une certaine autonomie par rapport aux communes, conformément au projet du législateur.

<sup>8</sup> Pour un bilan détaillé, voir MARCOU G., « L'application de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale : une étude de mise en œuvre dans 18 régions », dans *Les travaux du Centre d'études et de prévision*, avril 2000, p. 73-147.

<sup>9</sup> La loi dote notamment les établissements intercommunaux de la compétence en matière de développement économique (accompagnant le transfert de la taxe professionnelle), d'espaces naturels, de grands équipements culturels et sportifs, d'organisation de grands événements.

<sup>10</sup> Conclusion à l'ouvrage collectif du CURAPP : *L'intercommunalité, Bilan et perspectives*, Paris, PUF, 1997.

<sup>11</sup> Calculs effectués en francs constants à partir des budgets primitifs principaux et annexes auxquels ont été appliqués les déflateurs CPI.

<sup>12</sup> Catherine Ribot souligne avec justesse combien à l'intercommunalité des années 1960, subie et impulsée par le centre, a succédé une intercommunalité consentie, davantage négociée, et présentée comme une opportunité de ressources supplémentaires pour les maires dans la conduite des politiques publiques locales : RIBOT C., *La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité*, Thèse, Montpellier 1, 1993.

<sup>13</sup> L'argument de la spécialisation des institutions intercommunales qui permettait de les assimiler à des établissements publics et non à des collectivités territoriales (et de justifier le mode de scrutin indirect) est battu en brèche par l'importance et la diversité de leurs compétences. Sur ce point, voir CAILLOSSE J., LE LIDEC P., LE SAOUT R., « Le « procès » en légitimité démocratique des EPCI », *Pouvoirs locaux*, n°48, 1/2001, p. 91-96.

<sup>14</sup> Comme l'ont montré DEMAYE P. (art. cité) ou DOMENACH J. (« L'intercommunalité : nouvelle chance pour la citoyenneté locale ou relance notabiliaire ? », in CAILLOSSE J. (dir.), *Intercommunalité : invariance et mutation du modèle communal français*, Rennes, P.U.R., 1994, p. 131-143).

publique<sup>15</sup>. Nous soutiendrons même ici l'hypothèse inverse : dans la configuration actuelle, *le renforcement des structures intercommunales a pour effet de renforcer la séparation entre les sphères de la représentation politique et de l'action publique locale, aboutissant à une progressive division des rôles* : aux communes la représentation des habitants et la figuration du lien politique, aux arènes intercommunales l'élaboration des politiques publiques locales « en coulisses », suivant des règles du jeu qui n'ont pas grand chose à voir avec une logique majoritaire ou d'affrontement partisan entre des programmes<sup>16</sup>. L'opacité qui caractérise l'espace de transaction intercommunal, loin d'apparaître comme une incongruité passagère ou une situation transitoire auxquelles un amendement législatif pourrait facilement remédier, fait alors figure de *dimension constitutive de l'intercommunalité telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, lieu privilégié d'élaboration et de réaffirmation des compromis territoriaux et trans-partisans entre élus locaux sur la répartition des ressources de politiques publiques*<sup>17</sup>.

Pour comprendre l'opacité des processus de décision intercommunaux et l'éviction du citoyen qui l'accompagne, il faut dès lors accepter d'y voir le résultat de l'institutionnalisation singulière de ces arènes comme creusets de collusions pragmatiques<sup>18</sup> entre professionnels de la politique<sup>19</sup>, celle-ci ayant alors pour double conséquence (et condition) leur sanctuarisation et leur dissimulation au regard des profanes<sup>20</sup>. Cet hermétisme des structures intercommunales n'est pourtant pas toujours le résultat d'intentions ou de stratégies délibérées des élus. Il procède également de la façon dont ces derniers en parlent, quand ils choisissent (c'est-à-dire rarement) d'en parler. L'observation des élections municipales de 2001 dans la communauté urbaine de Lille met en évidence les nombreux obstacles qui se sont opposés à une politisation pourtant annoncée de l'intercommunalité<sup>21</sup>, parmi lesquels les modalités même de son évocation par les candidats. Celles-ci produisent l'effet inverse de celui recherché, consacrant l'ésotérisme des enjeux de l'intercommunalité et leur cantonnement au cercle des initiés.

---

<sup>15</sup> C'est déjà la thèse de Jacques RONDIN au sujet de la décentralisation : *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985.

<sup>16</sup> Il ne s'agit pas ici de remettre en cause le rôle d'initiative des maires en matière d'action publique locale – puisque c'est essentiellement à travers leurs pratiques de courtages des intérêts communaux que se déterminent les politiques intercommunales – mais bien davantage l'espace politique communal comme espace de délibération et d'exécution de ces choix. C'est de plus en plus souvent de l'insertion du maire dans le dispositif politique communautaire dont vont dépendre la sélection et la mise en œuvre de ses projets.

<sup>17</sup> Voir notamment : SAVARY G., « 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, 1998, p. 107-140 ou encore GAXIE D., « Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale », dans *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, *op.cit.*, p. 25-49.

<sup>18</sup> Il faut entendre ici « pragmatiques » dans le sens où Bailey parle de « règles pragmatiques » du jeu politique (ce que les acteurs font sans le dire pour gagner) et les oppose à ses « règles normatives » (ce qui est légitime socialement de faire) : BAILEY F.-G., *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971.

<sup>19</sup> Dans cette partie, nous nous appuyons sur les travaux de Fabien DESAGE qui achève une thèse de science politique sur l'institutionnalisation des structures intercommunales et les conditions de production du « consensus » communautaire.

<sup>20</sup> Selon la distinction classique de Pierre BOURDIEU : « La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en science sociales*, n°36-37, février 1981, p. 3-24.

<sup>21</sup> BUÉ N., DESAGE F., MATEJKO L., « Enjeux (inter)communaux ? Constitution, traduction et euphémisation des questions intercommunales lors des élections municipales de 2001 dans la communauté urbaine de Lille », dans LAGROYE J., LEHINGUE P., SAWICKI F., (dir.), *Mobilisations électorales*, Paris, PUF/CURAPP, 2003 (à paraître) et BUÉ N., DESAGE F., MATEJKO L., « La métropole n'est-elle qu'un mot ? Retour critique sur un « lieu commun » », dans DOLEZ B., PARIS D. (dir.), *La métropolisation* (titre provisoire), Paris, L'Harmattan, 2003 (à paraître).

La communauté urbaine de Lille fournit l'essentiel du substrat empirique de l'analyse. Loin d'être représentative de l'ensemble des EPCI<sup>22</sup>, son fonctionnement politique ne semble pas s'en distinguer sensiblement si l'on se réfère à la littérature consacrée à d'autres structures. Sa relative ancienneté permet de revenir sur les conditions d'institutionnalisation, de justification mais également de contestation de cette « dispense démocratique ».

## 1. Retour sur la *sanctuarisation* politique des institutions intercommunales

L'expression « sanctuarisation politique » désigne le processus suivant lequel la communauté urbaine de Lille s'est construite comme un lieu hors d'atteinte du citoyen, régi par des règles d'échange politique originales (souvent retraduites par les acteurs dans la notion ambiguë de « consensus »), autorisant sa cogestion permanente par des forces politiques ailleurs rivales. Si cette singularité des arènes intercommunales est largement redevable de son mode de scrutin indirect, on ne peut cependant l'y réduire. La permanence de celui-ci, malgré les critiques récurrentes dont il est l'objet, ne peut en effet s'expliquer qu'en tant que conséquence de l'institutionnalisation particulière de ces arènes, et non pas seulement comme cause. Bien que cette sanctuarisation procède dans un premier temps de la volonté des promoteurs centraux de l'intercommunalité de « dépolitiser » et de « rationaliser » à travers elle le local<sup>23</sup>, les élus locaux – après y avoir été hostiles – ont fini par y trouver de nombreux avantages : soit qu'elle les préservât des aléas des joutes municipales dans l'élaboration de l'action publique, soit qu'elle leur garantît une représentation minimale dans l'assemblée communautaire<sup>24</sup>. Les propos de Christian Decocq, conseiller municipal d'opposition à Lille et président du groupe Union pour la Métropole (UMP) à la CUDL sont emblématiques de cet accommodement :

*« Le consensus communautaire est fondé aussi sur l'instinct qu'il n'est pas mauvais que dans la vie métropolitaine, compte tenu des conséquences que ça peut avoir sur la vie des gens, il y ait une espèce de sanctuaire politique qui ne soit pas livré à la politique politicienne qui est le sel de la démocratie. Et ceci est particulièrement justifié par le fait qu'il n'y a pas d'élection au suffrage universel, mais au deuxième degré »<sup>25</sup>.*

### 1.1. Règles du jeu pragmatiques et justifications de la clôture : pour vivre heureux, vivons cachés

Au fur et à mesure qu'ils parviennent à domestiquer l'institution intercommunale, les élus municipaux semblent se satisfaire d'un mode de scrutin qui cantonne la communauté urbaine dans son rôle de prestataire de services aux communes et la constitue en domaine réservé des maires. Les premiers conseils de la CUDL sont ainsi l'occasion de nombreux arrangements qui aboutissent à la formation d'exécutifs associant des représentants de l'ensemble des formations politiques, à l'exception du PC. Si les accords de type « troisième force » étaient déjà de mise dans les grandes communes entre la SFIO et une partie des centristes du MRP, il n'en allait pas de même avec les élus gaullistes, pourtant étroitement associés à la gestion de la nouvelle communauté urbaine. Ainsi, les rapports des

<sup>22</sup> Elle ferait plutôt figure de « cas limite » par le nombre de ses communes (85) et de ses élus (170) ainsi que par l'absence de ville-centre hégémonique (Lille compte 200 000 habitants dans une agglomération d'environ un million).

<sup>23</sup> Sur ce point : LE LIDEC P., *op. cit.*

<sup>24</sup> Si les tentatives législatives de démocratisation de l'intercommunalité furent vouées à l'échec, il faut en effet souligner qu'il n'en alla pas de même des nombreuses démarches du Sénat pour améliorer la représentation des petites communes dans les plus grandes structures intercommunales. Entre 1968 et 2001, au gré de plusieurs amendements, le nombre de communes représentées au conseil de la CUDL est passé d'une quarantaine à 85 (soit la totalité) et le nombre de conseillers communautaires de 90 à 170. Toutes les communes sont représentées par un conseiller au moins depuis 1995.

<sup>25</sup> Extrait d'entretien réalisé par Fabien Desage, 28/04/03.

renseignements généraux de l'époque témoignent de la bienveillance des élus gaullistes à l'égard du premier président socialiste de l'institution et de l'état d'esprit « conciliant » de ce dernier<sup>26</sup> :

*« M. Lambrecq, maire (UNR) de Marcq-en-Baroeul, conseiller général, vice-président de la communauté urbaine, est satisfait de l'attitude jugée conciliante de M. Augustin Laurent, maire (SFIO) de Lille. Celui-ci, en sa qualité de président de la communauté urbaine, a su être suffisamment prévenant et diplomate pour s'attirer la sympathie de ses opposants au sein de la communauté urbaine. C'est ainsi que M. A. Laurent a laissé paraître sa volonté d'administrer sans arrière-pensée politique. [...] Dans la mesure où M. A. Laurent continuera de se cantonner dans son rôle d'administrateur, le groupe d'« Entente pour la Métropole » (réunissant gaullistes et centristes hors coalitions de troisième force) s'efforcera de lui apporter sa collaboration positive et de concourir loyalement à la mise en place et à la gestion de la communauté urbaine ».*

Les votes à la quasi-unanimité des premiers budgets communautaires illustrent l'accord qui s'est rapidement noué entre les principaux élus de l'agglomération pour neutraliser leurs clivages dans cette arène, chacun estimant qu'il aurait plus à perdre qu'à gagner à sa politisation conflictuelle. Le principe de « non-ingérence territoriale », qui reconnaît à chaque maire le monopole de l'initiative communautaire sur son territoire, s'accompagne donc d'une « régulation consensuelle » des décisions communautaires<sup>27</sup>. L'opacité très forte des lieux de décision constitue l'un des corollaires obligés de cette organisation politique qui déroge aux principes légitimes du pluralisme démocratique et met les élus en porte-à-faux par rapport aux positions clivées qu'ils adoptent dans d'autres arènes, notamment municipales<sup>28</sup>. Progressivement, une rhétorique appropriée – insistant sur la « technicité » des enjeux communautaires et sur l'impérieuse nécessité d'un dépassement des clivages face à la crise (non sans rappeler certaines modalités de justification des « unions sacrées ») – est venue justifier ces arrangements pragmatiques. Cette configuration politique fut ainsi progressivement naturalisée, les acteurs invoquant la singularité de l'« esprit communautaire » et/ou le charisme exceptionnel du président<sup>29</sup> pour expliquer la dénégation des clivages partisans qui la caractérise. Les exemples de pratiques concourant à l'occultation de la nouvelle instance intercommunale sont nombreux : l'absence de journal d'information communautaire jusqu'à la fin des années 1980 résulte ainsi des refus réitérés des maires, qui craignaient de se voir concurrencés sur le terrain de la communication municipale.

De même, le mouvement de sanctuarisation des institutions intercommunales se manifeste très nettement dans l'affirmation des lieux de décision à huis clos et dans la relégation concomitante des espaces de délibération publique. Ainsi, l'instance formellement souveraine du conseil de communauté est progressivement transformée en chambre d'enregistrement, et supplantée par le bureau (instance réunissant les vice-présidents sans public) comme lieu de décision central. L'ensemble de nos entretiens ainsi qu'un questionnaire réalisé auprès des élus communautaires<sup>30</sup> enregistrent ce déplacement des lieux

---

<sup>26</sup> Archives départementales du Nord, série 1008 W 107 : Service régional des renseignements généraux, note à l'intention du Préfet, 19/01/1968, archives préfectorales, cabinet du Préfet.

<sup>27</sup> Pour une description fine de ces mécanismes toujours en vigueur, voir SAVARY G., art. cité.

<sup>28</sup> Cette situation juxtaposant une « politique manifeste » d'affrontements et une « politique cachée » de collusions n'est pas sans rappeler celle de la Première République italienne : PIZZORNO A., « Les difficultés du consociativisme », *Politix*, n°30, 1995, p. 91- 112.

<sup>29</sup> Il faut noter que l'explication charismatique du consensus, en imputant les raisons à une habileté politique hors norme du président, fut appliquée successivement aux trois titulaires de la fonction. Il semble donc que l'« attestation charismatique » (Max WEBER) résulte de la configuration politique et non l'inverse.

<sup>30</sup> Dans un questionnaire auquel une cinquantaine d'élus ont répondu, Fabien Desage demandait à ces derniers de classer huit « lieux » de décision plus ou moins institutionnalisés selon leur importance. Le conseil est classé 38 fois entre les rangs 5 et 8 alors que le bureau est classé 41 fois entre les rangs 1 et 4 (23 fois au premier rang).

de compromis et d'arbitrage vers les arcanes, à l'abri des regards potentiellement réprobateurs des prescripteurs de clivages que constituent les profanes et, davantage encore, les militants<sup>31</sup>.

Les accords inter-partisans qui caractérisent la gestion communautaire entrent ainsi souvent en dissonance avec les prises de positions municipales. Les nouveaux élus de droite aux élections municipales de 2001 ont particulièrement vécu ces contradictions lors de leur entrée à la CUDL. Ils ne cachent pas leur malaise initial quand il fallût justifier leur participation à un exécutif dirigé par Pierre Mauroy, quelques semaines seulement après avoir fustigé l'adversaire socialiste dans leur commune. Nicolas Lebas, nouveau maire UDF de Faches-Thumesnil et vice-président de la CUDL, résume bien cette position ambiguë et la contrainte de discrétion qui en découle<sup>32</sup> :

« Comment s'est passée votre arrivée en communauté urbaine ?  
\_ D'abord, on avait une certaine fierté d'avoir été élu et de battre un maire de gauche... Depuis le temps qu'on se battait pour ça ! Et puis ensuite, ça nous a fait un peu bizarre de nous retrouver à devoir être dans la majorité de Pierre Mauroy. Les militants ne l'ont pas trop compris, **même si nous n'en parlons pas trop dans la commune** ».

Les propos de Pierre Mauroy traduisent également les ambiguïtés du « devoir de réserve » auquel l'assigne l'asymétrie entre les règles des jeux municipal et intercommunal :

*« C'est la contradiction dans la commune de troupes qui sont les miennes, qui se sont fait battre par un maire qu'ensuite j'honore, il devient vice-président de je ne sais pas quoi... [...]. Si j'ai donné ma délégation à un maire que l'on combat dans sa commune, bon... je fais avec ceux qui le combattent... Mais enfin je ne vais pas aller dans sa commune pour dire : « vous savez, celui-là, il ne vaut pas grand chose ». Comment ça ! Si je lui donne une délégation ! »<sup>33</sup>*

En faisant du jeu politique communautaire un jeu à somme positive, dans lequel nul n'est censé être perdant, les élus contribuent à asseoir la dimension proprement corporative de ce jeu et de ses lignes de clivage, dès lors incompréhensibles pour les profanes. Libérés des contraintes de rôle partisans<sup>34</sup>, du fait de l'absence de publicité donnée à leurs prises de position, les élus communautaires gagnent une autonomie de décision confortable, bien soulignée par Daniel Gaxie : « *Procédant indirectement du suffrage des électeurs, les responsables des groupements se sont également habitués à gérer les questions intercommunales entre eux, à l'abri des sanctions électorales immédiates, tout en pouvant se prévaloir d'une légitimité démocratique. On comprend que ce confort relatif soit pour beaucoup une raison supplémentaire de s'opposer à l'idée de l'élection des membres des conseils des EPCI au suffrage universel direct* »<sup>35</sup>. Les propos de Pierre Mauroy semblent de nouveau faire écho à cette analyse :

*« Le mandat communautaire est un mandat de confiance. C'est un mandat de relations humaines avec des gens qui ne pensent pas forcément comme moi sur le plan politique. Alors moi qui étais aussi un combattant au parti, j'apprécie cela. Ça correspond à un âge de ma vie où se fait aussi une relativité des choses. Et donc on peut apprécier ce climat de confiance, ce climat de recherche d'un consensus pour la réalisation de tel ou tel projet. Dans la ville, j'étais un maire comblé, mais de temps en temps, vous aviez la population, le quartier, etc. Ici, c'est : « la communauté décidera, la communauté ceci... ». Il y a une plus grande sérénité »<sup>36</sup>.*

<sup>31</sup> Sur la construction des clivages comme contrainte d'homologie pour les professionnels en situation de compétition, voir BOURDIEU P., art. cité.

<sup>32</sup> Extrait d'entretien réalisé par Fabien Desage, le 27/03/2003.

<sup>33</sup> Entretien cité.

<sup>34</sup> Sur cette dimension constitutive du métier d' élu, voir BRIQUET J.-L., « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice du métier politique », *Politix*, n°28, 1994, p. 16-26.

<sup>35</sup> GAXIE D., « Stratégies et institutions de l'intercommunalité », art. cité, p. 45.

<sup>36</sup> Entretien cité.

Dès lors, seules certaines mobilisations externes semblent en mesure de « déssectoriser »<sup>37</sup> l'arène communautaire, en visibilisant les prises de position de ses élus et en les poussant à endosser des positions jusqu'alors orphelines.

## 1.2. « Quand des citoyens s'invitent » : les mobilisations d'habitants comme facteur de politisation de l'assemblée

L'opacité et le consensualisme des affaires communautaires trouvent leurs limites dans la contestation externe de certaines politiques publiques, notamment en matière d'urbanisme. Deux exemples de mobilisations d'habitants contre des projets communautaires, à une dizaine d'années d'intervalle, permettent d'en éclairer les modalités et d'observer la réaction de l'institution et de ses élus face à ces intrusions.

Au début des années 1970, « l'affaire des Plans d'Occupation des Sols<sup>38</sup> » apparaît comme la première expérience marquante de contestation des décisions communautaires par des groupes d'habitants. En vertu de la loi foncière de 1967, la communauté urbaine détient depuis son origine la responsabilité de traduire le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) en prescriptions plus fines, contenues dans les POS. La politique de construction massive d'infrastructures, promue par l'Etat et endossée par la communauté urbaine depuis sa création, entraîne la programmation de destructions importantes dans les quartiers traversés, suscitant les protestations des populations concernées dont certaines se regroupent rapidement en « comités de défense ». La presse locale se fait largement l'écho de l'émotion des habitants et insiste sur la faible prise en compte de leurs protestations dans la procédure<sup>39</sup>. La pression de ces comités sur les élus municipaux amène certains maires à revoir leurs positions et à réouvrir certains débats au sein du conseil de communauté. Parmi beaucoup d'autres, on peut citer cet élu d'une commune moyenne, tentant de se justifier en conseil face aux invectives du président d'alors, Arthur Notebart, fustigeant les « revirements » :

*« Je ne voudrais pas que l'on puisse penser que mon attitude au sein de cette assemblée soit différente de celle que je peux avoir dans ma commune et vis-à-vis des journalistes. Je précise que j'étais d'accord avec les POS mais que, depuis, le préfet a ordonné une enquête publique et la parole a été donnée à la population. Celle-ci, par l'intermédiaire des associations, des partis politiques, de groupes de quartier, s'est manifestée, les populations ont réagi. Alors un maire ne peut être taxé de despote, il lui appartient d'écouter les doléances de sa population et particulièrement de la population ouvrière comme c'est le cas pour moi. Tout à l'heure, vous avez bien voulu nous assurer que des accommodements seraient possibles, mon propos n'est pas de vous demander autre chose ; on a parlé d'humaniser, c'est un grand mot, tentons de réexaminer dans le détail certaines de nos décisions prises »<sup>40</sup>.*

Dans une posture qui n'est pas sans rappeler celle des fonctionnaires de l'Etat face aux élus locaux<sup>41</sup>, le président de la communauté urbaine de l'époque dénonce dans ces mobilisation la « défense d'intérêts particuliers » auxquels il oppose l'« intérêt général communautaire » :

---

<sup>37</sup> Nous employons cette expression dans le sens que lui donne Michel DOBRY pour qualifier les situations de « conjoncture fluide », caractérisées notamment par l'imbrication des logiques de secteurs sociaux jusqu'alors autonomes ou « auto-référents » : *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la FNSP, 1986.

<sup>38</sup> D'après le titre d'un article consacré à cette question : BEAUFORT C., « L'affaire des POS dans la CUDL », *Hommes et terres du Nord*, 1974, p. 44-50.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Extrait du procès verbal du conseil du 26/10/1973.

<sup>41</sup> Voir CORCUFF P., LAFAYE C., « Du fonctionnalisme au constructivisme. Une relecture critique du pouvoir périphérique », *Politix*, 7-8, 1989, p. 35-45.

*« Je ne suis pas le mandataire de ces propriétaires quels qu'ils soient et vous non plus, car votre mission d'élus n'est pas de faire de l'intérêt privé la politique générale de la communauté urbaine; en tout cas j'en ferai un casus belli, je ne l'accepterai pas. [...] Je ne désire pas anticiper sur l'avenir mais, si une modification devait intervenir, j'entends que le bénéficiaire de ce déplacement de cette rocade en matière de terrains à urbaniser soit la communauté urbaine, car les gagnants ne peuvent être ceux qui sont à l'origine de l'agitation, ce n'est pas possible ! »<sup>42</sup>*

Les élus communistes se font les principaux porte-voix des associations d'habitants et de riverains concernées, dans les quartiers populaires de Lille notamment. Leurs protestations trouvent néanmoins peu d'écho jusqu'à l'important renouvellement important du conseil de communauté en 1977. A cette occasion, l'arrivée de nombreux élus engagés dans les « luttes urbaines » contribue à une politisation<sup>43</sup> éphémère de l'institution, contraignant le président à réouvrir le chantier des POS et à abandonner, bien malgré lui, certains des projets d'infrastructure les plus contestés.

Une décennie plus tard, c'est le projet d'implantation d'une décharge de type tumulus sur le territoire de plusieurs petites communes qui est remis en cause de manière comparable. Depuis 1975, la quasi unanimité des élus et les maires des communes intéressées s'étaient pourtant prononcés à neuf reprises en faveur de ce projet, tant qu'il restait abordé dans l'ambiance feutrée de la communauté. L'enquête publique réalisée en 1986 alerte les agriculteurs et les habitants de ces communes qui se réunissent en comité de défense, soutenus par des associations écologistes régionales. Des manifestations rassemblent plusieurs centaines de personnes devant l'hôtel de communauté. Ces mobilisations conduisent les maires des communes concernées par l'implantation à demander la réouverture du débat, en faisant par la même occasion amende honorable :

*« Je reconnais avoir commis des erreurs, mais ces erreurs que l'on nous reproche aujourd'hui, comme celle de mon collègue J.G., maire de Quesnoy-sur-Deûle et avec l'accord des maires de Deulémont et de Warneton, ne sont pas que les nôtres, ce sont des erreurs collectives du Conseil, elles ont des circonstances atténuantes de par le fait de la présentation des dossiers (sic) ; mais serait-ce cela l'esprit communautaire, qu'une majorité, aussi grande soit-elle, puisse, demain imposer son diktat à des petites communes sans défenses et dont cependant on est parfois bien heureux d'obtenir les suffrages ? »<sup>44</sup>*

Le projet est finalement réduit de moitié<sup>45</sup> avant d'être purement et simplement abandonné à l'occasion du changement de président en 1989.

Dans ces deux cas de figure, la visibilisation des prises de position des élus sous l'influence de mobilisations externes produit une politisation de l'enjeu et l'apparition de clivages jusqu'alors contenus. Se dessinent à travers ces illustrations rapidement esquissées, à la fois le succès relatif de ces mobilisations (qui parviennent à infléchir sensiblement le projet originel ou à le remettre en cause) et leurs limites : si elles démontrent que le mode de scrutin indirect n'annihile pas toute possibilité d'intervention des citoyens dans les politiques publiques, elles restent cantonnées à des groupes bien constitués, suffisamment influents socialement pour être relayés dans l'espace communautaire par des élus qui craignent pour

<sup>42</sup> Extrait du procès verbal du conseil de communauté du 26/10/1973.

<sup>43</sup> Entendue ici à la fois comme structuration politique de l'institution selon des lignes de clivage partisans et comme moment d'importation d'enjeux sociaux externes en son sein. Si la politique n'est jamais absente de la communauté urbaine, au travers des arrangements ou des négociations entre élus notamment, elle est cependant plus ou moins déterminée par ces clivages. Voir LAGROYE J., « Les processus de politisation », dans LAGROYE J. (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 359-372.

<sup>44</sup> Extrait d'un courrier adressé par le maire de Frelinghien à ses collègues après un conseil de communauté lors duquel « il n'a pu intervenir ». *Nord Eclair*, 15/06/1986.

<sup>45</sup> « Un tumulus réduit de moitié », *La Voix du Nord*, 18/10/1986.

leur légitimité municipale. Ces mobilisations restreignent également la participation des habitants à des postures défensives et localisées, d'autant plus sujettes dès lors aux stigmatisations de type « *nimby* » de la part de leurs adversaires.

Pour conclure sur cet éclairage sélectif, on ne peut manquer de remarquer combien les relations entre les associations et la CUDL ont souvent pris la forme du contentieux<sup>46</sup>, avec quelques victoires associatives retentissantes ces dernières années<sup>47</sup>. Ce contentieux traduit la difficile prise en compte par les institutions intercommunales des doléances associatives, même si des politiques publiques plus récentes ont été l'occasion d'infléchir en partie cette tendance<sup>48</sup>. La multiplication des réunions de présentation des projets communautaires dans les communes ne doit pas faire illusion. De l'aveu même des fonctionnaires communautaires qui y participent, elles ont beaucoup plus souvent une visée informative que concertative. Elles interviennent en aval du projet et sont souvent l'occasion d'un jeu ambigu entre fonctionnaires communautaires, habitants et élus municipaux, dans lequel ces derniers assument rarement leur fonction de décideurs communautaires et reportent opportunément sur les fonctionnaires la responsabilité des décisions contestées, obscurcissant encore davantage la perception du processus de décision pour les habitants présents.

On mesure à l'issue de ce propos combien l'institutionnalisation de l'intercommunalité a eu pour effet d'obscurcir la relation entre la sphère de l'action publique locale et celle de la représentation politique. Les citoyens continuent d'imputer aux maires des réalisations ou des services urbains qui dépendent de plus en plus d'institutions intercommunales gouvernées selon d'autres règles. Le paradoxe tient à ce que ces attentes de rôle, « désajustées » par rapport aux compétences institutionnelles, poussent les maires à jouer les courtiers<sup>49</sup> dans l'institution intercommunale et à en euphémiser les clivages pour mieux garantir leurs chances de succès en son sein. On se trouve ici typiquement dans un cercle de dépendance dont il paraît difficile de sortir, à moins de remettre en cause explicitement la prééminence du maire dans l'action publique locale et de publiciser davantage le rôle croissant conféré aux institutions intercommunales. Les élections municipales de 2001 qui surviennent dans un contexte de développement des structures intercommunales ont pu apparaître comme une opportunité dans ce sens.

## **2. Les déconvenues d'une politisation annoncée : les enjeux intercommunaux lors des élections municipales de 2001**

La période électorale constitue traditionnellement un moment privilégié de dévoilement et de politisation des enjeux, notamment institutionnels<sup>50</sup>. On ne saurait donc comprendre la persistance de la sanctuarisation de l'arène intercommunale sans analyser la façon dont sont publicisés ou euphémisés les enjeux intercommunaux lors des campagnes municipales. Une étude fut réalisée à cette fin lors des élections 2001<sup>51</sup>. Il apparaît que les

---

<sup>46</sup> Voir JOBERT A., « L'aménagement en politique, ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n°42, 1998, p. 67-92.

<sup>47</sup> Ainsi, en 1999, le tribunal administratif annule le SDAU de la métropole lilloise suite au recours d'une association de protection de l'environnement invoquant la prise en compte insuffisante de la protection des réserves en eau.

<sup>48</sup> On pense notamment à la mise en œuvre du plan de déplacement urbain ou de la loi sur l'eau qui prescrivent une consultation plus importante des associations.

<sup>49</sup> Sur les pratiques de courtage, cf. NAY O., SMITH A., « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », NAY O., SMITH A. (dir.), *Le gouvernement du compromis*, Paris, Economica, 2002, p. 1-21.

<sup>50</sup> Voir GAXIE D., LEHINGUE P., *Enjeux municipaux. La constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, PUF/CURAPP, 1984.

<sup>51</sup> Nous nous appuyons ici sur une enquête effectuée lors des élections municipales de 2001 et portant sur l'ensemble des 85 communes de la communauté urbaine de Lille (Voir BUÉ N., DESAGE F., MATEJKO L.,

déclarations d'intention des candidats avant la campagne se sont heurtées aux logiques de captation des termes du débat intercommunal, rendant difficile sa politisation<sup>52</sup>.

## 2.1. L'absence de « demande », ou comment peut-on s'intéresser spontanément à ce que l'on ignore ?

L'un des éléments expliquant cette captation tient à la faiblesse de la demande spontanée d'intercommunalité dans la campagne. Il ne s'agit pas de faire comme si une demande sociale d'intercommunalité pouvait préexister à l'échange politique, la substantialisant par la même occasion. Tout notre travail s'attache au contraire à montrer qu'en matière d'enjeux intercommunaux, l'offre politique précède nécessairement la demande. Comme l'écrivent Daniel Gaxie et Patrick Lehingue, « *lorsque les professionnels de la politique s'affrontent sur des enjeux spécifiques au champ politique central (qu'il s'agisse de la réforme des modes de scrutin, des controverses institutionnelles, de la confection des listes de candidats [...]), la compétition politique apparaît nécessairement lointaine à beaucoup et n'intéresse à la limite que ceux qui interviennent dans le jeu politique (hommes politiques, journalistes, militants, spécialistes des sondages et de la science politique, professionnels de la représentation) même si des aspects pittoresques ou ludiques des situations peuvent à un moment retenir l'attention discrète d'autres agents* »<sup>53</sup>.

Nos observations corroborent cette absence d'intérêt spontané des citoyens pour la chose intercommunale. Sur une quinzaine de réunions publiques et de porte-à-porte observés, on ne recense ainsi qu'une demi-douzaine d'interpellations des candidats par les habitants sur ce sujet. Encore faut-il souligner qu'à une exception près, ces interventions ne mentionnent pas explicitement l'institution communautaire mais concernent les compétences qui lui sont dévolues. L'existence de cette dernière est le plus souvent tue, comme si elle était absente des schèmes de perception de l'espace politique des citoyens. Il est significatif qu'une réunion publique organisée par la liste du maire sortant à Roubaix et consacrée à l'intercommunalité, malgré une annonce par tracts, n'ait rassemblé que des candidats de la liste, se transformant finalement en séance de formation expresse des colistiers les moins au fait.

Les candidats rencontrés insistent sur la rareté des interpellations sur ce sujet et semblent les premiers surpris par ce désintérêt. Tout se passe comme si, convaincus eux-mêmes de l'importance des enjeux intercommunaux, ils prêtaient aux profanes le même intérêt. Persuadés de l'évidence de la question, certains finissent par négliger le travail proprement politique de traduction et de politisation de cet *enjeu interne* afin de le constituer en *enjeu externe*<sup>54</sup>.

Les groupes de pression locaux, autres acteurs traditionnels des processus de politisation, n'ont pas non plus contribué à publiciser les questions intercommunales, alors même qu'ils mènent des actions de lobbying auprès de la communauté urbaine et des candidats. Ainsi, ni les acteurs économiques, pourtant directement concernés par le passage à

---

« Enjeux (inter)communaux ? », art. cité). Prenant acte de la multiplication des structures intercommunales engendrées par les lois sur l'aménagement du territoire de 1992, de 1995 et surtout de 1999, cette étude visait à évaluer l'impact d'un contexte juridique et institutionnel modifié sur les enjeux électoraux.

<sup>52</sup> La politisation est souvent entendue comme « processus de transformation d'un phénomène social en phénomène politique », selon la définition de Philippe BRAUD dans *Sociologie politique*, 6<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, 2002, p. 653. On se trouve ici dans un ordre inversé par rapport à cette définition classique : le développement de l'intercommunalité est d'abord un enjeu institutionnel qui concerne les professionnels de la politique. La politisation implique donc ici la publicisation de cet enjeu et son appropriation par les profanes afin qu'il puisse devenir clivant.

<sup>53</sup> GAXIE D., LEHINGUE P., *op. cit.* p. 42.

<sup>54</sup> Daniel GAXIE et Patrick LEHINGUE (*op. cit.*) différencient les « enjeux internes », signifiants pour les professionnels de la politique et les « enjeux externes » qui renvoient aux préoccupations des profanes.

la Taxe professionnelle unique<sup>55</sup>, ni les associations environnementales ou de riverains concernées par l'implantation d'équipements communautaires potentiellement décriés (déchetterie, prison...), ne se sont mobilisés publiquement. Le silence qui entoure l'implantation d'un centre communautaire de valorisation organique de déchets sur le territoire de la commune de Sequedin est à ce titre éloquent.

Cette faiblesse de la demande est partiellement imputable à ce qui s'apparente à un « cens caché »<sup>56</sup> intercommunal, caractérisé par des coûts d'accès importants, plus élevés encore que ceux requis par la geste électorale ; ainsi le sentiment d'incompétence caractéristique de cette logique censitaire se trouve-t-il accru par la complexité technique de l'objet, allant jusqu'à frapper la plupart des candidats eux-mêmes. On peut prendre la mesure de leurs hésitations dans cet extrait d'interaction entre colistiers :

« C'est qui le délégué communautaire ?

— C'est le maire.

— Moi je ne savais pas que c'était le maire. L'habitant moyen, il ne sait pas ce que c'est. [...]

— C'est quoi au fait le conseil communautaire ? [...]

— C'est du phrasage auquel il faut être sacrement initié pour prendre position ».

Cette faible demande sert alors de prétexte aux élus pour s'abstenir d'en parler, entretenant par là même le mécanisme de désintéressement :

« Ségard a distribué un tract sur la question intercommunale et a organisé une réunion publique, mais les gens s'en foutent. Cela ne fait pas partie de leurs préoccupations »<sup>57</sup>.

« Pour les habitants de Comines, que la route soit financée par le conseil général ou par la CUDL, ça revient, au même. L'important, c'est que le maire soit efficace »<sup>58</sup>.

« On fait campagne comme en 95 parce qu'on reste sur des thèmes de proximité. De toute façon, les citoyens viennent nous voir pour des compétences que l'on n'a pas comme la sécurité »<sup>59</sup>.

La question de la mise à l'agenda électoral de l'intercommunalité ne saurait donc être abordée du seul point de vue de la demande ; la spécificité des enjeux intercommunaux – qui sont indubitablement des *enjeux internes* avant d'être des *enjeux externes* – implique de se concentrer sur l'analyse de l'offre.

## 2.2. L'offre sur l'intercommunalité et ses *effets pervers*<sup>60</sup>

A entendre les élus avant la campagne, on pouvait imaginer que les modifications du cadre législatif sur l'intercommunalité suffiraient à amener les professionnels, mus par leur *illusio*<sup>61</sup>, à aborder ces questions. Or, non seulement ces évocations sont rares, mais elles participent quand elles existent à la mécanique d'exclusion du citoyen.

### 2.2.1. Cens et absence de sens

Face à la faiblesse de la demande de discours sur l'intercommunalité, les candidats se montrent peu prolixes et peu enclins à lui administrer du sens<sup>62</sup>. La lecture des tracts et professions de foi permet de dégager plusieurs grandes tendances, parfois contradictoires, sur

<sup>55</sup> La loi Chevènement a notamment pour conséquence de transférer la fiscalité d'entreprise aux établissements intercommunaux et d'attribuer aux communes la part « ménages » jusqu'alors perçue par les regroupements.

<sup>56</sup> Cf. GAXIE D., *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978.

<sup>57</sup> Entretien avec J.-P. Fossier, tête de liste de la gauche plurielle à Comines, avril 2001.

<sup>58</sup> Extrait d'entretien avec H. Ségard (GADEC), maire sortant et candidat à Comines, le 7/03/01.

<sup>59</sup> Extrait d'entretien avec R. Dubuisson (GADEC), candidat à Sequedin, le 19/02/01

<sup>60</sup> Terme employé ici dans le sens que lui donne Raymond BOUDON pour qualifier les effets inattendus et non délibérés de certaines actions. Voir par exemple : *Effets pervers et ordre social*, Paris, PUF, 1977.

<sup>61</sup> L'*illusio* se caractérise par la croyance en la naturalité et en l'universalité des enjeux propres à son champ.

<sup>62</sup> HASTINGS M., « Partis politiques et administration du sens », dans ANDOLFATTO D., GREFFET F., OLIVIER L., (dir.), *Les partis politiques : quelles perspectives ?*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 21-36.

la place de l'intercommunalité lors des dernières élections municipales. Le thème est cité dans 49% des cas<sup>63</sup>. Moins d'un quart des listes lui consacrent cependant un argumentaire spécifique. Ces résultats se situent bien en deçà de ce que l'on pouvait attendre au regard des déclarations de nombreux candidats avant la campagne :

*« Je mettrai l'enjeu de la politique communautaire sur la place publique. Le pari est risqué, mais nous sommes en démocratie. Il est inadmissible que la communauté urbaine définisse sa politique en catimini, dans les salons, et sans même consulter la population »<sup>64</sup>.*

Les rares évocations de l'intercommunalité la circonscrivent par ailleurs dans un espace discursif d'où le citoyen est absent : trois listes seulement abordent la participation du citoyen à la vie politique communautaire, de manière plus ou moins précise. Cinq insistent sur l'intention des candidats de rendre compte des décisions prises à l'échelon intercommunal<sup>65</sup>. Trois listes tentent de définir le rôle de l'élu municipal au sein de la structure intercommunale et deux seulement insistent sur le contexte d'évolution récente de l'intercommunalité et ses conséquences pour les communes. Étonnement, l'hypothèse – pourtant probable à l'époque – d'un changement du mode de désignation des conseillers communautaires est absente de la propagande électorale.

Ce faisant, les évocations de l'intercommunalité placent le rapport du citoyen à l'institution dans une optique le plus souvent informationnelle<sup>66</sup>. Le citoyen doit pouvoir « se rendre compte », mais sa participation n'est que très rarement sollicitée. L'élu reste le médiateur indispensable, certains allant même jusqu'à faire de ce courtage une fonction essentielle<sup>67</sup> :

*« A chaque fois qu'on parle d'un projet [à la communauté urbaine], on dit : « voilà le dossier de Roubaix ». Ca, c'est mon boulot »<sup>68</sup>.*

L'intercommunalité est ainsi le plus souvent pensée et mise en discours en dehors de son rapport au citoyen et au débat public, dans un contexte où les thèmes de la démocratie locale, de la proximité ou de la transparence sont pourtant égrenés *ad libitum* pour la sphère municipale. Tout se passe comme si l'institution communautaire échappait à ces tendances, confortant l'hypothèse de sa sanctuarisation.

En outre, une analyse plus qualitative du contenu des évocations de l'intercommunalité met en évidence leur caractère peu engageant. Ainsi, s'avèrent-elles fréquemment défensives : les listes de droite dénoncent parfois les conditions de transfert des nouvelles compétences, notamment dans les communes limitrophes de Lille où elles brandissent le spectre d'une absorption par leur puissante voisine, associant renforcement de l'intercommunalité et risque de fusion<sup>69</sup> :

*« Un autre danger menace notre village, c'est l'extension de la grande ville voisine »<sup>70</sup>.*

*« C'est souvent nous qui parlons de l'intercommunalité. Comment penser que l'on puisse discuter de la loi Chevènement ? Ce qui reste, c'est qu'on peut faire peur aux gens avec l'intercommunalité »<sup>71</sup>.*

---

<sup>63</sup> Le matériel se compose des professions de foi et tracts des différents candidats de la communauté urbaine de Lille. Sur les 211 listes en compétition, nous disposons du matériel (au moins un tract, souvent la profession de foi) de 134 listes, soit 64% d'entre elles, réparties sur 62 communes. Pour plus de détails, cf. BUE N., DESAGE F., MATEJKO L., art. cité.

<sup>64</sup> M.-P. Daubresse, député-maire de Lambersart, vice-président UMP de la CUDL, *Autrement Dit*, 29/09/2000.

<sup>65</sup> L'une d'entre elles allant jusqu'à proposer la création d'un « référent municipal », chargé des relations avec la communauté urbaine.

<sup>66</sup> DEMAYE P., art. cité.

<sup>67</sup> PAOLETTI M., « Renouvellement de l'élu médiateur », *Projet*, 265, 2001, p. 89-97.

<sup>68</sup> René Vandierendonck, maire sortant et candidat à la mairie de Roubaix, réunion publique, 5/02/01.

<sup>69</sup> La « fusion » entre Lille et Lomme, intervenue en 1999, explique en grande partie la récurrence de ce thème.

<sup>70</sup> Tract distribué dans la commune de Lompret.

<sup>71</sup> Extrait d'entretien avec un candidat d'une commune suburbaine, 2001.

L'intercommunalité apparaît alors comme « communophage », élitiste, technocratique, opaque, destructrice d'identité, distante (quand le maire serait proche) :

*« Le problème lié au transfert des compétences sera qui prendra les décisions et sous quel contrôle. Car s'il n'est pas question de refuser la mise en commun des moyens intercommunaux, on peut se demander quelles méthodes seront appliquées et qui fera les choix. Défenseurs de la démocratie directe, nous pensons que ce transfert renforcera encore plus la nécessité de la mobilisation de la population et de la prise en compte de leurs décisions. La nécessité d'une vigilance accrue car il n'y aura plus de proximité. Les gens se sentiront encore plus éloignés des décideurs et plus méfiants car plus on monte et moins les gens sont contrôlés »<sup>72</sup>.*

*« Préserver les intérêts des Sequedinois et l'identité de Sequedin à la communauté urbaine est mon premier objectif »<sup>73</sup>.*

Ce repli consécutif sur la défense et la mise en valeur de la commune comme cellule de base de la démocratie produit ainsi le contraire de l'effet recherché par les promoteurs de l'intercommunalité, construisant cette dernière comme un repoussoir ou une menace.

Parmi les rares challengers qui abordent la question, la plupart insistent sur la faiblesse démocratique de l'institution communautaire, en dénonçant le brouillard qui entoure la fabrique de la décision ou encore le déséquilibre entre les attributions croissantes dont disposent ces structures et leur faible légitimité démocratique<sup>74</sup> :

*« Les citoyens oublient que les 11 et 18 mars ils choisiront des élus municipaux à 40% de compétences, les 60% restants étant transférés à la communauté urbaine » ; « Pourtant, les élus communautaires ne sont responsables devant personne, ils sont dans la main de la technostructure »<sup>75</sup>.*

Un certain négativisme caractérise la plupart des évocations de la communauté urbaine par les sortants, relativisant la portée de son autonomie politique et institutionnelle pour mieux s'attribuer les profits symboliques de ses réalisations :

*« Ségard est un pique-assiette. Il prend le maximum et s'attribue l'initiative ou la réalisation de nombreux projets qui ne lui doivent rien ou presque. Il profite de sa position pour disposer de l'information sur les réalisations avant ses concurrents et les annoncer ensuite comme lui étant dues »<sup>76</sup>.*

Les pratiques de courtage escamotent l'établissement intercommunal derrière ses instrumentalisation. Ce dernier est alors présenté au mieux comme un partenaire, au pire comme un bailleur de fonds potentiel<sup>77</sup>, jamais comme une institution ayant vocation à intégrer certaines politiques municipales. Les candidats municipaux, en revendiquant le titre de meilleur représentant des intérêts communaux à la communauté, dissimulent ainsi la légitimité propre de cette institution :

*« Il faut être au bon endroit, où est prise la décision. Il faut que les habitants se rendent compte où sont prises les décisions. [...] Je ne suis pas trop mal placé, je suis président de la commission du SDAU... Je peux donc parler de Comines à la métropole »<sup>78</sup>.*

Les capitaux relationnel et d'expertise du candidat sont alors présentés comme des ressources essentielles pour faire aboutir les dossiers communaux. Ainsi, dans la petite commune d'Illies, l'installation d'une station d'épuration, potentiellement génératrice de

<sup>72</sup> Candidate LCR à Roubaix, *La Voix du Nord*, 7 mars 2001.

<sup>73</sup> Candidat à Sequedin, cité dans *La Voix du Nord*, 28/02/01.

<sup>74</sup> Sur ce thème, cf. CAILLOSSE J., LE LIDEC P., LE SAOUT R., art. cité.

<sup>75</sup> Eric Quiquet, tête de liste des Verts à Lille, *Nord Eclair*, 26 février 2001.

<sup>76</sup> Entretien avec J.-P. Fossier, tête de la liste d'opposition à Comines, avril 2001.

<sup>77</sup> « Pour fixer votre jugement, il faudrait que vous appréciiez parmi les 9 listes qui est le plus capable d'aller chercher l'argent là où il est (à l'Etat et à la communauté urbaine), sans augmenter les impôts », R. Vandierendonck, réunion publique, 5/02/01.

<sup>78</sup> Henri Ségard, maire sortant, candidat à Comines, réunion publique, 19/01/01.

nuisances, sert de faire-valoir à la liste d'opposition PS-PC supposée mieux à même de se faire entendre à la CUDL dont la présidence est socialiste. Après avoir promis « une large concertation sur le POS » (dont il n'est pas rappelé qu'il est de la compétence communautaire), la liste d'opposition se targue ainsi d'avoir « la détermination et les personnes capables de plaider ce dossier à la communauté urbaine ». Deux de ses colistiers travaillent en effet dans cette institution, dont un comme ingénieur... Dans une optique un peu différente, la démarche de la liste d'opposition à Comines est significative. Pour contrer les propos du maire sortant – président du GADEC<sup>79</sup> et pilier de la majorité communautaire revendiquant ses ressources en haut lieu – la liste de gauche plurielle publie un tract dans lequel s'affichent ses soutiens communautaires de renom, parmi lesquels Martine Aubry.

L'intercommunalité continue le plus souvent à être représentée en continuité avec le passé<sup>80</sup>, négligeant les profondes mutations récentes. Rares sont les évocations de la loi Chevènement et de ses possibles conséquences, même simplifiées ou retraduites. La nouvelle spécialisation fiscale et ses éventuelles incidences pour le budget communal ne sont jamais abordées par les candidats, comme s'il s'agissait d'esquiver un terrain à hauts risques. L'évocation majoritaire des « anciennes » compétences communautaires (assainissement, voirie, transports notamment) témoigne de cette dépendance aux registres d'évocation stabilisés et contraste avec le silence qui entoure les nouvelles attributions. Les plus initiés tendent à réduire l'établissement intercommunal à un « lieu neutre »<sup>81</sup> d'où les logiques de positionnement politique seraient absentes et où l'expertise et l'expérience régneraient en maîtresses. Les candidats sortants se présentent ainsi « naturellement » comme les mieux à même de faire profiter leur commune des produits communautaires, sans s'attarder sur leurs conditions de production. Cette technicisation des discours sur l'intercommunalité, en plus de ses effets censitaires, contribue à la dépolitisation routinisée de ses enjeux dont on sait qu'elle profite aux sortants<sup>82</sup>. Les *outsiders*, qui auraient davantage vocation et intérêt à politiser ces questions restent, à quelques exceptions près, très discrets, craignant de se voir disqualifiés sur un terrain qu'ils maîtrisent mal et où la « faute technique » se paye d'un discrédit porté par leur adversaire sur leur compétence.

Au total, les tentatives d'évocation de l'intercommunalité, déjà relativement rares, tendent à s'auto-neutraliser. Il ne suffit pas de mettre en mots une question pour la constituer en enjeu. L'offre sur l'intercommunalité se caractérise par sa rareté ainsi que par le bricolage et la contingence qui président à son élaboration et à sa diffusion. Son hétérogénéité partisane est révélatrice du faible investissement des entreprises politiques sur ce terrain<sup>83</sup>.

### 2.2.2. Quand tout converge pour ne pas en parler

Comment expliquer qu'un enjeu interne aussi évident pour les acteurs politiques ait été si peu publicisé et ne soit jamais devenu un enjeu externe ? En plus des causes structurelles déjà évoquées, divers facteurs ont joué localement contre la politisation de l'intercommunalité pendant la campagne.

---

<sup>79</sup> Le Groupe d'action démocratique et d'entente communautaire réunit une cinquantaine de petites communes constituées en groupe de pression. Représentant quelques 30 % des délégués communautaires, ce groupe constituait avec le PS l'axe majoritaire associant les élus de droite à la gestion.

<sup>80</sup> Cf. BACHELET F., « Démocratie locale et coopération intercommunale (l'intercommunalité saisie par la compétition électorale) », Communication aux journées d'étude « Les mobilisations électorales municipales : permanence et mutations », Lille, 10 et 11 janvier 2002.

<sup>81</sup> BOLTANSKI L., BOURDIEU P., « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2/3, juin 1976, p. 4-73.

<sup>82</sup> Voir sur ce point, GAXIE D., LEHINGUE P., *Enjeux municipaux*, *op. cit.*

<sup>83</sup> L'absence des organisations partisanes en tant que telles laisse parfois la place aux interventions discrètes et individuelles des principaux leaders du territoire, pour soutenir un candidat en coulisses. Pour un exemple significatif, voir BUÉ N., DESAGE F., MATEJKO L., « Enjeux (inter)communaux ? », art. cité.

Certains candidats qui paraissaient les plus favorables à l'affirmation des institutions intercommunales et semblaient les plus à même d'en parler semblent avoir adopté une toute autre posture à l'approche des élections. Ainsi, René Vandierendonck, maire sortant apparenté socialiste de Roubaix, développa un discours beaucoup plus prudent et municipaliste qu'attendu, une fois confronté aux attaques de ses adversaires sur ses déclarations passées<sup>84</sup>, stigmatisant son ralliement supposé au « Grand Lille ». Le consensus et la sanctuarisation qui caractérisent le fonctionnement de l'institution communautaire, mais aussi la prégnance des logiques communales en son sein<sup>85</sup>, renforcent les dispositions à la discrétion des sortants sur la dimension politique de l'intercommunalité. Il est significatif que seuls quelques *outsiders*, qui n'ont pas jusqu'alors participé au très consensuel jeu communautaire, en dénoncent parfois les règles. Pour autant, tous ne s'engagent pas dans cette voie. Si les candidats des Verts et du RPF – qui ambitionnent de fonder un groupe politique communautaire – n'hésitent pas à formuler revendications et propositions, beaucoup de petits candidats préfèrent éviter le débat sur une question qu'ils maîtrisent peu, voire pas du tout, comme l'indiquent ces propos de colistiers, saisis lors d'une réunion de liste :

*« Ségard, il va dire : « vous n'y connaissez rien, maintenant c'est changé ». Je ne sais pas si ce type de question n'est pas périmé, et Ségard connaît le dossier. [...] Personne ne sait ce qui va se passer à ce niveau-là »<sup>86</sup>.*

Le contexte d'*interrègne institutionnel*, caractérisé par une forte incertitude quant aux effets concrets de la loi Chevènement, incite d'autant plus les candidats à se taire ou à formuler des propos convenus sur l'intercommunalité qu'ils sont éloignés de l'arène intercommunale. La technicité des questions traitées agit encore comme filtre neutralisant en incitant les candidats soit au silence (qu'ils se jugent incompetents pour en parler ou qu'ils pensent les questions trop complexes pour les électeurs), soit à des évocations incertaines et périlleuses<sup>87</sup>.

Par ailleurs, selon leur position dans les configurations communales et communautaire, les candidats développent des stratégies qui, sans forcément le rechercher, tendent à priver l'institution de ce qui pourrait lui donner un intérêt pour les citoyens, à commencer par ses réalisations ou encore ses propriétés délibératives. Outre les stratégies d'auto-imputation des réalisations intercommunales<sup>88</sup> ou les logiques de courtage déjà évoquées, l'emboîtement des arènes municipales et communautaires a pour effet de limiter les débats : les élus communautaires sortants, qu'ils soient de gauche ou de droite, hésitent à critiquer une action intercommunale à laquelle ils ont collaboré, tandis que les oppositions municipales communistes ou socialistes optent pour la solidarité partisane<sup>89</sup>. Les oppositions de droite dans les petites ou moyennes communes, éloignées de l'institution intercommunale, semblent ainsi les plus à même de critiquer l'institution communautaire, quand elles disposent d'assez de ressources pour ne pas s'exposer aux arguments du maire sortant.

<sup>84</sup> « Communauté urbaine. Et si on ne faisait qu'une très grande ville ? », *Nord Eclair*, 14/01/1999.

<sup>85</sup> LE SAOUT R., « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, 3, 2000, p. 439-461 ; GAXIE D., art. cité.

<sup>86</sup> Réunion privée de la liste de « gauche plurielle » à Comines, 5/02/01.

<sup>87</sup> A Ronchin, une liste développe ainsi un argumentaire imputant la remise en cause du colis de Noël des personnes âgées au transfert de la taxe professionnelle...

<sup>88</sup> Sur la rhétorique d'auto-imputation, cf. LE BART C., *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pédone, 1992.

<sup>89</sup> La liste d'opposition à direction socialiste à Sequedin a ainsi évité d'attaquer le maire sur l'implantation dans la commune (avec son accord) d'un centre de valorisation organique, largement parce qu'il s'agissait d'une initiative communautaire.

Si la thématique intercommunale a parfois fait son entrée sur les marchés politiques locaux, les conditions mêmes de son évocation n'ont pas permis que cette émergence timide se traduise par une plus grande visibilité politique de l'institution communautaire. A l'inverse, les évolutions législatives furent souvent un prétexte pour réaffirmer la prééminence du rôle de maire. L'exclusion des citoyens de l'intercommunalité est donc alimentée par ses conditions de politisation encore insatisfaites et par une absence d'intérêt que beaucoup de candidats refusent – ou se montrent incapables – de susciter.

\*

Le caractère « technique » ou « l'intérêt supérieur » des enjeux intercommunaux sont fréquemment convoqués par les élus communautaires pour justifier la formation de larges majorités de gestion et l'exclusion du citoyen qui en découle, transgressant les normes légitimes du pluralisme démocratique. Cette catégorisation *ad hoc* de l'intercommunalité ne résiste pourtant pas à l'analyse et trouve ses limites dans la diversification croissante de ses domaines d'intervention. Les mobilisations associatives – en contestant certaines décisions unanimes et en ré-encadrant les prises de positions municipales et intercommunales – rappellent la diversité des options disponibles en matière d'urbanisme, de transport ou en tout autre domaine.

Si on ne peut lui attribuer la responsabilité exclusive de la captation des enjeux de politiques publiques par les élus locaux – résultat d'un faisceau de causes –, il faut souligner combien l'intercommunalité s'est avérée particulièrement fonctionnelle pour accompagner ce processus. Dans ces conditions structurelles<sup>90</sup>, et en dépit d'une réactivation périodique mais sans lendemain des emblèmes démocratiques, on peut douter de la portée des incantations au volontarisme réformateur. Rien ne garantit par ailleurs que l'instauration d'un nouveau mode de scrutin, si elle venait à être réalisée, suffirait à normaliser ces institutions et à les doter d'une autonomie politique par rapport aux communes. Les exemples de la Région<sup>91</sup> ou du parlement européen<sup>92</sup> montrent que la désignation des élus au suffrage universel ne constitue pas un sésame assuré pour ouvrir ces arènes et construire un espace public correspondant.

---

<sup>90</sup> Nous employons ce terme dans le sens que lui donne Daniel GAXIE : « *Les contradictions de l'édifice institutionnel trouvent sans doute moins leur origine dans l'imperfection des lois que dans les conséquences nécessaires d'un état de fait. Il ne suffit donc pas de vouloir les réformer pour le pouvoir* » ; « Structure et contradictions de l'édifice institutionnel » dans GAXIE D. (dir.), *Luttes d'institutions*, Paris, L'Harmattan, 1997, p.295.

<sup>91</sup> NAY O., *La région, une institution*, Paris, L'Harmattan, 1996.

<sup>92</sup> ABELES M., *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992.