

Association Française de Science Politique  
Groupes « Politiques publiques » et « Local et Politique »

**Journée d'étude les 15 & 16 juin 2006 à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble**

## **LES POLITIQUES PUBLIQUES**

### **A L'ÉPREUVE DE L'ACTION TERRITORIALE**

-----  
communication de :

Fabien DESAGE

**Faut-il que « rien ne change » pour  
que les institutions intercommunales changent ?**

Portée et limites des théories néo-institutionnalistes dans l'appréhension des  
processus d'institutionnalisation  
de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)

Fabien DESAGE, CERAPS, université de Lille 2.

Communication pour les journées d'étude de Grenoble : « Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale », 15 et 16 juin 2006.

## Faut-il que « rien ne change » pour que les institutions intercommunales changent ?

Portée et limites des théories néo-institutionnalistes dans l'appréhension des processus d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)

« Le paradoxe de l'institution, c'est qu'elle est tenue d'apparaître aux yeux de tous comme une totalité inerte, pour pouvoir continuer à être dynamique et agissante ».

Jacques Chevallier, « L'analyse institutionnelle », dans CURAPP, *L'institution*, PUF/CURAPP, 1981, p. 17.

Les années 1990 ont marqué le regain en France des tentatives gouvernementales pour renforcer la coopération intercommunale. A la différence des précédentes réformes des années 1960, celles-ci ont abouti à la diffusion quasi-générale de la coopération intercommunale sur le territoire national et au renforcement formel des compétences attribuées aux structures existantes. Si les travaux de sciences sociales sur l'intercommunalité se sont multipliés en conséquence, ils ont porté pour l'essentiel sur l'élaboration des réformes (loi ATR de 1992 puis loi Chevènement de 1999) et/ou sur les conditions de leur inégale mise en oeuvre localisée. Le fonctionnement politique et administratif des nouvelles institutions une fois en place, et surtout celui des plus anciennes, a retenu beaucoup plus rarement l'attention des chercheurs.

Aussi ai-je choisi dans ma thèse<sup>1</sup> de me pencher sur le processus d'institutionnalisation<sup>2</sup> de l'une d'entre elles, la CU de Lille (CUDL), créée par la loi de 1966. Ce parti pris monographique, compatible avec une appréhension de l'institution à la loupe et sur le temps long, m'a permis d'identifier trois séquences

---

<sup>1</sup> *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse pour le doctorat de science politique, université de Lille 2, 2005, 594p. + bibliographie (47p.) & annexes (64p.)

<sup>2</sup> L'institutionnalisation est ici classiquement définie comme la transformation d'une « réforme de papier » en un ensemble de normes et de représentations objectivables et observables dans des pratiques.

historiques distinctes du point de vue du degré d'autonomie de la CUDL par rapport à ses communes-membres. Ces variations diachroniques donnent à penser la question des conditions et des dynamiques d'intégration<sup>3</sup> d'une structure intercommunale.

Dans le cadre de cette intervention, *je voudrais revenir essentiellement sur la temporalité « contra-cyclique » de l'intégration de la CUDL par rapport aux grandes réformes*. Pour le dire autrement, il ressort d'une analyse longitudinale que :

- les deux principales réformes censées mettre en place, puis renforcer l'autonomie de la CUDL (respectivement la loi sur les CU de 1966 et la loi Chevènement de 1999) ont plutôt abouti à une réaffirmation des prérogatives municipales (I).
- A l'inverse, c'est dans la décennie qui suit la création de la CUDL, à un moment où refluent les velléités réformatrices gouvernementales que se mettent en place les conditions d'une autonomisation relative de cette structure (II).

L'explicitation de cet apparent paradoxe passe par l'analyse des conditions d'entretien – et donc de remise en cause potentielle – de l'ordre institutionnel municipaliste tel qu'il s'instaure lors de l'installation de la CUDL.

Le choix d'une focale resserrée et centrée sur le cas lillois, loin de condamner à un repli monographique, permet ainsi d'engager un dialogue théorique avec les nombreux travaux disponibles sur les processus d'intégration des institutions fédératives nationales ou supranationales (en particulier avec ceux portant sur l'Union européenne), dont la CU apparaît dès lors comme une variante, de type infra-national. Cette perspective microsociologique m'a également conduit à discuter certaines hypothèses néo-institutionnalistes sur le changement et la résistance au changement dans les organisations. J'en dirai quelques mots pour finir (III)

## **I/ L' « enfer est pavé de bonnes intentions » : les effets contradictoires des grandes réformes intercommunales**

---

<sup>3</sup> Entendue ici, par analogie avec les travaux sur l'Union européenne, comme le renforcement de sa capacité à produire des normes d'action publique propres, opposables aux communes.

« Il est une chose incontestable, et c'est même un fait de l'histoire, mais auquel nous ne rendrons pas justice aujourd'hui: le résultat final de l'activité politique répond rarement à l'intention primitive de l'acteur. On peut même affirmer qu'en règle générale, il n'y répond jamais et que très souvent, le rapport entre le résultat final et l'intention originelle est tout simplement paradoxal ».

Max Weber, *Le savant et le politique*, Union générale d'éditions, coll. 10/18, 1963, p. 165.

L'avant-projet de loi sur les communautés urbaines est conçu à partir de 1964 par un groupe de travail réunissant une quinzaine de hauts fonctionnaires. Ces derniers profitent de l'opportunité que leur offre le nouveau régime pour mettre à l'agenda législatif des mesures de réorganisation administrative des agglomérations qui, si elles ne sont pas nouvelles dans leur contenu, s'étaient heurtées jusqu'alors à l'opposition des élus locaux relayée par les parlementaires<sup>4</sup>. Cette réforme, partie prenante d'un mouvement de « modernisation » administrative plus large<sup>5</sup>, est empreinte d'une conception juriste et fonctionnaliste de l'intercommunalité, faisant la part belle aux objectifs d'« économies d'échelle » ou à la poursuite d'« optimums dimensionnels ». Comme j'ai essayé de le montrer dans ma thèse, elle n'est cependant pas dépourvue d'une multitude d'autres objectifs plus implicites – calculs partisans, intérêts administratifs sectoriels<sup>6</sup> – qui viennent concurrencer dès le départ ses desseins les plus fonctionnalistes.

Il serait trop long de revenir ici sur l'histoire des concessions successives faites aux élus locaux lors de la traduction législative de la réforme (désignation des conseillers communautaires par les conseils municipaux, élargissement de l'effectif du conseil de Communauté et de la représentation des maires des petites communes, etc.). Je me contenterai de souligner ici que loin d'être imposée de manière discrétionnaire<sup>7</sup>, la création des CU procède d'une série de compromis – alors perçus comme nécessaires à leur légitimation – qui vont largement hypothéquer la réalisation des objectifs réformateurs.

L'étude de la mise en place de la CUDL et de ses premières années de fonctionnement m'a amené à parler de « municipalisation de l'intercommunalité »

---

<sup>4</sup> Sur la position des élus locaux et de leurs associations dans le régime de la IVe voir la thèse de P. Le Lidec : *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Université de Paris 1, 2001.

<sup>5</sup> Sur cette question de la « modernisation » administrative, voir Delphine Dulong, *Moderniser la politique. Aux origines de la Vème République*, L'Harmattan, 1997.

<sup>6</sup> Ceux-ci résultant des interactions permanentes entre le groupe et le ministère de l'Intérieur ou de l'intériorisation par les réformateurs des objectifs politiques du nouveau régime.

pour qualifier le mouvement de remise en cause rapide de son autonomie par rapport aux communes. Plusieurs phénomènes, plus ou moins intentionnels, y participent :

- La forte mobilisation des élus municipaux qui nouent des accords interpartisans avant même sa mise en place afin d'obtenir l'assurance du respect de la souveraineté de l'ensemble des communes par le futur gouvernement intercommunal.
- Les effets d'aubaine ouverts par la création de la CU. La reprise programmée de la compétence et des emprunts en matière de voirie pousse par exemple la plupart des maires à augmenter sensiblement les investissements l'année précédant le transfert. Ces stratégies individuelles cumulées anéantissent durablement les marges de manœuvre financières de la nouvelle structure, elle qui hérite à peine créée d'une dette importante qu'elle n'a pas contractée.
- La situation d'improvisation et d'incertitude caractéristique de la mise en place, qui tend à favoriser le recours aux ressources (fonctionnaires, expertise de services, etc.) et aux routines d'action municipales.

Les résultats de la réforme, quelques années après sa mise en œuvre, sont donc rien moins que paradoxaux :

- La faiblesse de la nouvelle institution, fortement endettée, libère des marges de manœuvre financière inédites pour les communes qui en profitent pour se lancer dans des programmes d'équipements culturels et sportifs
- Le rôle des services extérieurs de l'Etat s'en trouve pour un temps réaffirmé
- Le recours aux délégations de service public est largement généralisé pour pallier la faiblesse communautaire

Autant d'effets que souhaitaient justement combattre les réformateurs en favorisant la coopération intercommunale. La première institutionnalisation de la CUDL épouse donc une voie assez comparable à celle décrite par P. Selznick dans son ouvrage célèbre consacré à la mise en place de la *Tennessee Valley Authority*.

---

<sup>7</sup> Comme l'histoire officielle de l'institution tend à le proclamer.

Cet auteur montre bien, en effet, comment les desseins réformateurs de l'administration Roosevelt se trouvent infléchis localement par les contraintes d'action et de légitimation locale auxquelles doit faire face la nouvelle instance de planification. Obligée de « coopter »<sup>8</sup> en son sein des agriculteurs dont les intérêts sont antagonistes aux siens, elle voit ses objectifs progressivement redéfinis par ces derniers dans un sens qui leur est favorable. Le parallèle avec la situation communautaire et la « cooptation » des maires est saisissant.

La loi « Chevènement » de 1999 a souvent été présentée comme un acte décisif dans la relance de l'intercommunalité et dans le renforcement des structures intercommunales existantes. L'observation de sa mise en œuvre, favorisée par une immersion ethnographique de longue durée sous la forme d'un stage au sein des services de la CUDL, permet de relativiser très sensiblement ce jugement et de souligner combien la réforme a été acceptée – comme précédemment – au prix de la retraduction et de la dissolution de ses objectifs les plus intégrateurs. Les dispositions concernant la taxe professionnelle d'agglomération et, plus précisément, la dotation de solidarité communautaire (DSC)<sup>9</sup> qui en est issue, font ici figure d'emblème. Sans qu'on puisse revenir ici dans le détail sur les conditions de son application lilloise, on doit souligner que les multiples réunions entre élus qui précèdent le vote de la délibération aboutissent à la multiplication des critères d'éligibilité communale à cette dotation. Les conseillers communautaires/maires s'accordent ainsi pour qu'une part de la DSC vienne couvrir les pertes de ressources non prises en compte dans l'attribution de compensation. Sous la pression des élus des communes les plus attractives économiquement, une part dite d'« intéressement au développement économique » est également créée<sup>10</sup>. Au final, illustration de la grande diversité des critères retenus, toutes les communes de la CU

---

<sup>8</sup> Pour reprendre l'expression de Selznick.

<sup>9</sup> Le législateur avait prévu que la progression des recettes fiscales après l'instauration de la TPA (une fois déduites les « attributions de compensation » équivalentes à ces recettes à t0, afin que le transfert de TP ne se traduise pas par une perte de recettes nette pour les communes) serait divisée en deux parts : l'une réservée au financement des nouvelles compétences communautaires et l'autre au financement d'une dotation de solidarité communautaire (DSC), dont le produit serait redistribué aux communes selon un certain nombre de critères. Si le législateur laisse le soin à la CU de les déterminer, il lui assigne cependant comme objectif principal la réduction des inégalités fiscales et territoriales entre communes et fixe pour cela deux critères obligatoires (mais non exclusifs) : l'écart de revenu par habitant et l'insuffisance du potentiel fiscal.

<sup>10</sup> Ces communes mobilisent alors d'autant plus facilement l'argument de l'incitation à l'accueil d'entreprises que l'une des conséquences inattendues du transfert de la TP à la CU est de dissuader bon nombre de communes de demander la création de zones d'activité économique sur leur territoire.

bénéficient d'une part \_ certes variable \_ de la DSC<sup>11</sup> et la part consacrée au financement des nouvelles compétences communautaires est réduite à la portion congrue. Cet affaiblissement de sa fonction de péréquation suscite sans surprise les protestations des élus des communes les plus pénalisées, insuffisantes néanmoins pour infléchir une répartition qui doit beaucoup à l'accord de gouvernement passé entre le parti socialiste et l'UMP après les élections municipales de 2001. Le maire de Mons-en-Baroeul, l'une des communes les plus pauvres de la CU<sup>12</sup>, conteste ainsi le bien-fondé des nouveaux critères lors d'une réunion de la commission des finances :

« Je suis un petit nouveau donc je vais être simple. Le problème est celui des résultats à la sortie de cette boîte noire [la DSC] dont l'objectif est la solidarité. Avec les critères retenus, on aboutit à donner aussi aux riches. Sans citer les exemples que j'ai en tête, il me semble qu'il y a des injustices qui reposent notamment sur l'intéressement au développement économique. J'ai entendu parler d'efforts mais la notion d'effort est relative. Une commune qui a 100 ha et qui refuse de l'activité économique pour des choix politiques ne fait pas d'efforts. Des communes qui ont 8000 habitants/km<sup>2</sup> [Mons-en-Baroeul] ne peuvent faire cet effort et elles se trouvent ici sanctionnées. [...] *A un moment, à force d'ajouter des critères pour plaire à tout le monde et partager le gâteau, on se rend compte qu'on fait peu bouger les choses* »<sup>13</sup>.

Je ne peux pas revenir sur les effets de la loi Chevènement en matière d'équipements sportifs et culturels, mais là aussi, la forte mobilisation des maires et la contrainte de négociation permanente dans le cadre du régime de grande coalition aboutissent à la prise en charge de nombreux équipements municipaux par la CU, sans que celle-ci puisse déterminer en amont l'« intérêt communautaire » éventuel de tels transferts.

Les moments de « grande réforme » et les perspectives de renforcement de l'intercommunalité qu'elles semblent annoncer, en favorisant l'implication directe des maires dans leur mise en œuvre localisée, aboutit dans un premier temps à la neutralisation de leurs effets. Cette conclusion rejoint celles de certaines recherches sur les politiques européennes<sup>14</sup> qui soulignent combien l'observation des grands « *round* » de négociation du conseil, parce que ces derniers sont particulièrement

---

<sup>11</sup> Le montant relativement modeste de la somme à partager, 10 millions d'euros la première année, accroît l'impression de saupoudrage des moyens.

<sup>12</sup> Cette commune a accueilli dans les années 1960 la ZUP la plus importante de l'agglomération lilloise.

<sup>13</sup> Réunion du 17 décembre 2001. Relevé d'observation.

<sup>14</sup> On pense notamment ici aux travaux de Paul Pierson. Voir par exemple : « The path to the European integration. A historical institutionalist analysis », *Comparative political studies*, vol. 29, n°2, p. 99-134.

propices aux investissements stratégistes des gouvernants nationaux, donne nécessairement crédit à des interprétations de type *intergouvernementaliste* de l'intégration européenne. Je voudrais désormais montrer, à l'instar de ces recherches, que c'est de ce fait dans les périodes d'entre-deux, d'activité plus routinière, que s'observent des dynamiques d'autonomisation de l'institution intercommunale à l' « insu » des maires.

## **II/ Et pourtant elle change... : l'autonomisation discrète et incrémentale de la CU de Lille entre 1970 et 1985**

« La plupart des changements dans les organisations ne résultent ni de processus ou de force extraordinaires, ni d'une imagination, d'une obstination ou d'une aptitude hors du commun, mais de processus routiniers, relativement stables, reliant l'organisation à son environnement ».

James G. March, « Réflexions sur le changement dans les organisations », dans James G. March (dir.), *Décisions et Organisations*, Les éditions d'organisation, 1991 (1ère éd. 1981), p. 89.

Si le volontarisme réformateur intercommunal aboutit à des résultats à l'opposé des attendus de ses thuriféraires, c'est au contraire quand « il ne se passe rien » du point de vue des réformes gouvernementales que se mettent en place les conditions d'une l'autonomisation relative de la CUDL.

Le reflux des vellétés de réforme du local après le référendum de 1969 et la domestication rapide de la CU par les maires, font office de conditions nécessaires à l'affirmation de l'institution intercommunale en ce qu'elles favorisent le relâchement de la vigilance et de l'implication des maires dans l'entretien de l'ordre municipaliste. Notre approche va donc ici à l'encontre de certaines théories du néo-institutionnalisme sociologique<sup>15</sup>, en montrant que la routinisation des pratiques, loin d'être nécessairement un facteur de perpétuation de l'ordre institutionnel, peut jouer dans certaines configurations un rôle inverse.

Le profil du nouveau président élu par les conseillers communautaires en 1971 semble d'abord consacrer le processus de municipalisation entamé depuis 1968. Maire d'une commune moyenne, il fut l'un des chantres de l'opposition socialiste au projet de loi gaulliste. Dès son arrivée à la tête de la CU, il endosse par ailleurs le rôle de « président modeste » défini par son prédécesseur, garant du respect des

---

<sup>15</sup> On pense notamment à certaines conclusions de James March et John Peter Olsen.



intérêts municipaux et *primus inter pares* plus que souverain. Illustration emblématique des concessions faites aux maires, les crédits communautaires de voirie sont divisés en autant d' « enveloppes communales », dont le montant est calculé au *pro rata* de la longueur des voies et dont l'affectation leur est entièrement déléguée.

C'est pourtant le même président, qui, 15 ans plus tard, cristallise l'opposition de la grande majorité des élus communautaires. Ces derniers lui reprochent alors son « autoritarisme » et son opposition au financement par la CU de leurs « grands projets ». Ces revendications municipales, qui aboutiront à la défaite d'Arthur Notebart face à P. Mauroy en 1989, traduisent l'affirmation du président et de son administration qui s'est produite entre le milieu des années 1970 et la fin des années 1980. Celle-ci a constitué l'une des énigmes de ma recherche.

Elle procède d'un ensemble de processus qui n'étaient pas nécessairement orientés vers cette fin, condition d'une discrétion indispensable pour ne pas réactiver les mobilisations prophylactiques<sup>16</sup> des maires. La CU voit d'abord progresser rapidement ses ressources financières sous l'effet de dynamiques fiscales difficilement prévisibles. Elle y gagne de nouvelles marges de manœuvre et rend insensiblement les élus municipaux de plus en plus dépendants de ses ressources pour le financement de leurs propres projets. Les besoins d'expertise technique sur certaines politiques, comme la création d'un métro, favorisent par ailleurs le recrutement de fonctionnaires au profil de plus en plus différent de celui des « pionniers ». Sans expérience municipale antérieure et souvent beaucoup plus diplômés que leurs prédécesseurs, ils sont en mesure d'en imposer aux maires et de construire des outils de connaissance qui assoient la position d'expertise des services communautaires (comme des indicateurs de vétusté de voirie ou encore des bases de données urbaines).

Dernier élément inattendu, le président modeste, soumis à une sorte de contrainte d' « oblativité » dans un premier temps, se prend progressivement au jeu de son mandat. Son fort investissement dans sa fonction, rendu possible par la relative faiblesse de ses ressources partisans nationales et son mandat de maire

---

<sup>16</sup> Sur cette notion de « mobilisations prophylactiques », je me permets de renvoyer à F. Desage, « Le leadership politique local face à la multipolarité : entre prophétie et prophylaxie », dans Smith A. et Sorbets C. (dir.), *Le Leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses Universitaires de Rennes, 2003, p. 107-123.

d'une ville moyenne mais également par certaines dispositions sociales, favorise une implication dans les dossiers et une emprise sur l'administration qui lui donnent un ascendant croissant sur les politiques communautaires.

Corollaire de cet investissement personnel, l'affirmation de la CU qui se produit durant cette période profite essentiellement au président. Elle repose sur des transactions interpersonnelles et sur des règles d'échange faiblement formalisées ou codifiées et ne se traduit donc pas complètement par l'émergence de normes d'action publiques proprement communautaires, dépersonnalisées et systématiquement opposables aux communes. Cette situation explique qu'elle sera facilement remise en cause après l'élection de Pierre Mauroy en 1989, qui ouvre une période de « remunicipalisation » de l'institution intercommunale.

### **III/ Entre sentiers de dépendance et chemins de traverse : ce que les dynamiques d'intégration de la CUDL nous disent du changement institutionnel**

Mon travail, s'il s'inscrit par nombre de ses aspects dans un cadre de réflexion proche du néo-institutionnalisme historique<sup>17</sup>, conduit néanmoins à en critiquer certaines conclusions, à partir notamment d'options méthodologiques sensiblement différentes de celles – macrosociologiques – mobilisées habituellement dans ces travaux.

Les approches néo-institutionnalistes, en réaction à la conception « ergonomique » et malléable à l'envi des institutions des approches behavioristes et fonctionnalistes, ont souvent privilégié la mise en évidence des mécanismes de reproduction institutionnelle et la résistance de l'héritage, plaçant au second plan l'analyse des facteurs de changement. Certains auteurs parmi les néo-institutionnalistes eux mêmes (Scott 1993 ; Thelen 2002) ont souligné l'insuffisante prise en compte des mécanismes microsociologiques qui assurent le maintien d'un ordre institutionnel, obstacle méthodologique à la compréhension de

---

<sup>17</sup> En appréhendant le processus d'institutionnalisation d'une organisation sur le temps long et en accordant une attention particulière aux mécanismes institutionnels qui enserrent les pratiques des acteurs.

tout ce qui s'oppose à sa reproduction à l'identique<sup>18</sup>. Si les acteurs agissent dans un cadre institutionnalisé contraignant, qui ne dépend pas d'eux et qui les précède, c'est cependant à travers leurs interprétations et leurs pratiques qu'ils font exister ce cadre. Comme j'ai essayé de le montrer dans ma thèse, l'adoption d'une perspective micro-sociologique centrée sur les acteurs est donc décisive pour percevoir des changements souvent invisibles à distance et se débarrasser d'une conception réifiante des institutions.

De manière assez surprenante, les hypothèses de reproduction des institutions une fois en place reposent souvent sur le postulat implicite d'une absence de renouvellement des acteurs qui les peuplent et les animent. Ainsi, dans mon étude de la CUDL, j'ai insisté à plusieurs reprises sur la contribution privilégiée des nouveaux élus ou fonctionnaires dans les pratiques plus ou moins conscientes de subversion de l'ordre institutionnel. Les acteurs communautaires entretiennent un rapport aux prescriptions institutionnelles qui, loin d'être univoque ou unanime, dépend en grande partie du moment de leur entrée en CU, de leurs conditions de socialisation à celle-ci, ou encore de leurs trajectoires et dispositions antérieures.

Il faut donc faire de la transmission de l'ordre institutionnel aux nouveaux entrants un problème de recherche central dans les recherches institutionnalistes, dans la mesure où la perpétuation de cet ordre se joue, en dernière analyse, dans les conditions de son incorporation, qui n'a aucune raison d'aller de soi. Le mort ne « saisit le vif », pour reprendre l'expression de Pierre Bourdieu, qu'à travers la médiation du vif. De même que B. Lahire appelle à « prendre en charge théoriquement la question du passé incorporé » et à dépasser son invocation rituelle, *il faut prendre en charge la question de la reproduction de l'ordre institutionnel, qui appelle le même type de questionnements*<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Voir également la critique en ce sens de E. Friedberg (1993 : 513) : « Attirant à juste titre notre attention sur les logiques et les mécanismes de reproduction et conférant à leur étude une sorte de priorité épistémologique, il ne faudrait pas que la réflexion institutionnaliste nous fasse négliger l'analyse des conditions et des processus de la production de ses logiques et de leur dépassement ».

<sup>19</sup> B. Lahire écrit, justifiant sa théorie de l'action de l' « homme pluriel » (1998 : 54) : « Notre intention est donc de prendre en charge théoriquement la question du passé incorporé, des expériences socialisatrices antérieures tout en évitant de négliger ou d'annuler le rôle du présent (de la situation) en faisant comme si tout notre passé agissait, "comme un seul homme", à chaque moment de notre action ; en laissant penser que nous serions à chaque instant \_ et que nous engagerions à chaque moment \_ la synthèse de tout ce que nous avons vécu antérieurement et qu'il s'agirait alors de reconstruire cette synthèse, ce principe unificateur, cette formule (magique) génératrice de toutes nos pratiques ».

Loin d'être soumis passivement à l'ordre institutionnel, les acteurs administratifs et politiques de la CU entretiennent par ailleurs un rapport plus ou moins réflexif à celui-ci – comme le montre l'exemple des fonctionnaires communautaires –, rapport qui intervient de manière décisive dans leur conformation plus ou moins zélée aux prescriptions institutionnelles, voire dans la résistance discrète qu'ils peuvent leur opposer.

Les conceptions homéostatiques des institutions reposent sur une conception du changement souvent réduit à ses manifestations les plus visibles – uniquement perceptibles dans les produits ou les transformations formelles de l'institution<sup>20</sup>. Une institution peut pourtant paraître inchangée alors même que l'infrastructure qui la soutient s'érode à petit feu. Si ces changements semblent de peu d'importance dans un premier temps – dans la mesure où les politiques publiques et la configuration politique de l'institution n'en semblent pas fondamentalement affectées – ils permettent néanmoins d'expliquer certaines transformations qui surviendront de façon beaucoup plus manifeste ensuite, autrement qu'en termes de « chocs exogènes » ou de « *critical junctures* »<sup>21</sup>. Une allégorie buissonnière permettra de mieux illustrer ce point de vue : imaginons un immeuble ancien dont la structure en bois est tout doucement mais sûrement dévorée par des insectes xylophages. Les habitants de l'immeuble et les passants pourront garder longtemps l'impression du caractère inchangé du bâtiment, tant que celui-ci ne connaîtra pas de désordres apparents. Quand une partie du plancher de celui-ci s'effondrera, suite à une surcharge, les habitants attribueront d'abord la responsabilité de l'effondrement à cette surcharge soudaine. Pourtant, c'est bien l'œuvre invisible des bêtes xylophages qui aura rendu cet effondrement de plus en plus probable.

Les acteurs communautaires ne sont pas des insectes xylophages et les infrastructures des institutions politiques n'ont pas grand-chose à voir avec celles des bâtiments. Cette parabole entend simplement convaincre de la nécessaire

---

<sup>20</sup> Peter Hall (1993) n'échappe pas à cette critique dans sa tentative de caractériser trois « ordres du changement », dans la mesure où il s'intéresse essentiellement aux outputs visibles de l'action publique. Rappelons que s'inspirant de la théorie des changements paradigmatiques de Thomas Kuhn (1983[1960]), Peter Hall distingue les changements dans l'utilisation des instruments (changement de 1<sup>er</sup> ordre), les changements dans la création de nouveaux instruments en cas d'inefficacité de ceux disponibles (changement de 2<sup>nd</sup> ordre) et enfin des changements dans la conception du problème et des solutions, c'est-à-dire de paradigme (changement de 3<sup>ème</sup> ordre).

<sup>21</sup> Pour une critique de l'analyse du changement comme succession entre des phases de ruptures et de stabilité, voir les travaux de Michel Dobry sur la « transitologie ».

distinction entre ce que l'on pourrait appeler la façade de l'ordre institutionnel et son infrastructure, distinction rarement prise en compte dans les travaux institutionnalistes. Cette confusion entre la façade et l'infrastructure de l'institution les incline à expliquer les crises institutionnelles manifestes (comme le sinistre dans notre parabole) en termes d' « accidents », et non comme le résultat d'un long processus.

*L'analyse de l'institutionnalisation de la CUDL sur le temps long invite plus largement à remettre en cause la séparation entre les phases de changements et de stabilité, présente dans de nombreux travaux – pas seulement institutionnalistes<sup>22</sup>. Elle montre en effet comment le changement institutionnel couve ici de façon privilégiée dans des périodes de stabilité apparente, et, *a contrario*, comment des périodes de réforme proclamée dissimulent bien des retours à l'ordre.*

---

<sup>22</sup> Elle est également au cœur de l'analyse du changement dans les approches dites « cognitives » des politiques publiques.