

ENJEUX (INTER)COMMUNAUX ?

CONSTITUTION, TRADUCTION ET EUPHÉMISATION DES QUESTIONS INTERCOMMUNALES LORS DES ÉLECTIONS MUNI- CIPALES DE 2001 DANS LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE LILLE¹.

PAR

Nicolas BUÉ, Fabien DESAGE, Laurent MATEJKO

« La politisation [...] apparaît très souvent comme une sorte de miracle spontané, quand ce n'est pas comme un triomphe de l'esprit, miracle ou triomphe dont il ne reste alors qu'à s'émerveiller ».

Lacroix, B. (1985 : 518).

« Les gens ne sont pas sensibles naturellement aux enjeux de l'intercommunalité. Il faut leur expliquer que la quasi-totalité des enjeux de proximité trouve aujourd'hui une réponse au niveau de la Communauté urbaine. [...] Mais si j'explique à mes électeurs qu'en l'état actuel des choses nous allons perdre 3% de nos ressources, je suis certain de leur réaction ».

Daubresse, M.-P., Vice-Président de LMCU et député-maire de Lambersart, *Autrement Dit*, 29/09/00.

La loi sur l'intercommunalité du 12 juillet 1999, beaucoup plus prescriptive que les dispositions législatives antérieures, s'est traduite par de nombreuses créations d'établissements publics (Marcou, 2000) et par un accroissement des prérogatives des structures existantes, au détriment de celles des communes. Les élections municipales de mars 2001 prenaient ainsi place dans un contexte juridique et institutionnel sensiblement modifié. Ces transformations furent largement commentées lors de la pré-campagne — tant

1. Cet article est une version sensiblement résumée d'un rapport de recherche dactylographié éponyme (CRAPS, 2002) auquel nous renvoyons pour plus de précisions méthodologiques et davantage de données statistiques et qualitatives.

par les professionnels de la politique que par les professionnels de son observation, journalistes², juristes³ et politistes – sur un ton plus ou moins normatif selon les champs concernés, mais presque toujours prophétique. Révolution institutionnelle annoncée, il semblait dit que cette fois-ci l'on parlerait de l'intercommunalité dans la campagne, comme si soudain le silence qui avait jusqu'alors prévalu n'était plus tenable devant l'évidence « objective » de l'enjeu. La coïncidence temporelle entre le vote des conseils municipaux et intercommunaux sur la prise des nouvelles compétences issues de la loi et la période de campagne électorale semblait renforcer la probabilité de cette politisation inédite⁴.

Suffisait-il que les compétences intercommunales soient renforcées au détriment de celles des communes pour que les termes et les enjeux du débat électoral s'accordent au diapason ?

Le choix de La Communauté urbaine de Lille (CUDL) appelle quelques commentaires liminaires, qui permettront de mieux situer la portée des résultats et les limites de leur extrapolation à d'autres sites. Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU) se caractérise, en effet, par son ancienneté institutionnelle et son territoire morcelé.

L'ancienneté de cette structure intercommunale créée par une loi de 1966 implique une certaine familiarisation des maires à son égard, fort éloignée de la situation engendrée par la création des nouvelles communautés d'agglomérations issues de la loi Chevènement⁵. On pouvait donc s'attendre à ce qu'une perception et des évocations plus ou moins routinisées de l'intercommunalité et de ses enjeux influencent la mise à l'agenda annoncée⁶.

Par ailleurs, l'hétérogénéité territoriale et politique de LMCU (87 communes et une ville-centre d' « à peine » 200 000 habitants) rend celle-ci peu représentative des structures intercommunales de taille comparable, où le nombre de communes membres est largement inférieur, et le poids relatif de la ville-centre au moins deux fois plus important. Cette sur-représentation des petites communes et cette disparité morphologique singulière, si elles diminuent la perti-

2. Par exemple : « Communautés urbaines : la face cachée des municipales », *Le Figaro*, 8/03/2001 ; « Les présidences des structures intercommunales, l'autre enjeu des élections municipales », *Le Monde*, 12/03/2001.

3. Parmi beaucoup d'autres : « Le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale », *Actualité Juridique du Droit Administratif*, n° 11, novembre 99.

4. Une revue de la presse locale et nationale lors des élections de 1995 confirme l'absence presque totale de ce thème parmi les enjeux de campagne. Seule la question de l'élection des présidents de structures intercommunales donna lieu à quelques commentaires.

5. La nouveauté institutionnelle se « limite » pour LMCU à des transferts de compétences et, surtout, à l'instauration de la Taxe professionnelle unique.

6. Paradoxalement, l'histoire longue de l'intercommunalité dans l'agglomération lilloise a probablement représenté une entrave supplémentaire à sa politisation, dans la mesure où sa dépolitisation y était routinisée.

nence méthodologique d'un comparatisme externe (avec d'autres institutions intercommunales), ouvrent *a contrario* des perspectives prometteuses pour un comparatisme interne (entre communes membres de l'institution). La richesse et la diversité de l'échantillon communal se prêtent en effet à une approche comparée des modalités d'émergence ou d'occultation de la question intercommunale, tout en restant dans un cadre institutionnel inchangé.

QUESTIONS DE MÉTHODE

L'analyse de la place accordée aux enjeux intercommunaux dans l'offre électorale impliquait dans un premier temps de collecter le maximum de documents de propagande électorale, afin de recenser ses diverses occurrences rhétoriques. Un traitement statistique simple de l'ensemble a été réalisé afin de tester plusieurs hypothèses de corrélation entre certaines variables — taille de la commune, richesse fiscale, présence d'équipements intercommunaux, position du maire dans la structure intercommunale et groupe politique — et la mise à l'agenda de la question intercommunale. A la question « *Qui parle de l'intercommunalité ?* », à laquelle nous souhaitions dans un premier temps répondre, s'est ajoutée celle du « *Comment en parle-t-on ?* ». Le croisement des variables nous a enfin conduits à aborder celle plus ambitieuse, mais plus complexe, du « *Qui parle de quoi ?* ».

Une autre difficulté de cette approche quantitative de l'offre électorale consistait à mesurer les effets invisibles ou « en creux » des transformations intercommunales en cours. Au delà des références discursives à l'intercommunalité — aisément repérables —, peut-on leur attribuer certains ajustements constatés de l'offre électorale⁷ ? Le repli de certains thèmes traditionnels de campagne concernés par les transferts de compétences (développement économique, politiques sportives ou culturelles) pose question. L'incertitude sur le rôle futur des mairies dans ces domaines ne fut pas sans effets inhi-bants indirects sur la production de l'offre électorale.

Nous abordons donc la question de la mise à l'agenda électoral de l'intercommunalité principalement du point de vue de l'offre. Les conditions de l'enquête rendaient inenvisageables la réalisation du sondage de grande échelle qui aurait permis d'en savoir plus sur le niveau de perception des questions intercommunales par les électeurs. Nos prudentes hypothèses sur ce point se nourrissent donc de

7. Se pose ici la question méthodologique de l'isolement des causes pertinentes. Comment être sûr que l'évolution de l'offre politique constatée résulte bien de la variable intercommunale et non d'autres variables indépendantes moins visibles ? Du fait des limites de l'analogie expérimentale en sciences sociales, notre raisonnement est ramené à son caractère assertorique. Voir sur ces questions l'ouvrage classique de Passeron (1991).

l'observation de plusieurs réunions publiques, et des récits que font les candidats (en entretien) de leurs interactions de campagne.

L'analyse statistique trouve ses limites dans l'évaluation des raisons de l'euphémisation du thème de l'intercommunalité qu'elle a mise en lumière. L'autre temps de l'analyse appelle donc un changement d'échelle et de méthodes. Préalablement à l'enquête quantitative, nous avons identifié cinq communes de notre échantillon dans lesquelles l'enjeu relatif au développement de l'intercommunalité semblait susceptible d'être plus saillant qu'ailleurs, justifiant un suivi plus attentif de leurs campagnes respectives. Ces études de cas, qui devaient initialement nous en dire plus sur les conditions de mobilisation des thèmes intercommunaux dans la campagne, nous renseignent finalement sur les conditions de leur euphémisation inattendue.

Cette recherche entend contribuer plus généralement à l'analyse « par en bas⁸ » des mécanismes d'institutionnalisation et d'autonomisation des structures d'agglomération⁹. Plutôt que d'insister sur les évolutions législatives ou sur la création d'établissements publics locaux¹⁰, elle s'attache à évaluer les effets des transformations intercommunales sur la compétition municipale. Il nous semble en effet que des approches trop exclusivement centrées sur les organisations communautaires, pour utiles qu'elles soient, risquent de conduire à sous-estimer l'un des principaux obstacles à l'affirmation de ces institutions comme lieux de production de normes d'actions publiques : la prégnance des stratégies municipalistes de leurs membres (Gaxie, 1997 ; Savary, 1998). L'ambivalence des discours, des stratégies et des rôles des conseillers communautaires, selon qu'ils sont à la Communauté ou dans leur commune, implique de ne pas s'en tenir à leurs prises de positions dans l'arène intercommunale, mais de les confronter à l'analyse de leurs discours municipaux.

Enjeu interne (Gaxie & Lehingue, 1984) émergent du champ politique local, *enjeu externe* introuvable, la question de l'intercommunalité aura finalement fait figure d'*enjeu manqué*¹¹ des dernières élections municipales. Plus qu'à un assentiment sur sa gestion ou à un désintérêt pour cette institution, cette euphémisation renvoie aux conditions de possibilité encore insatisfaites de la politisation de

8. Sur le recours à la « micro-analyse » et au changement d'échelle comme méthode de recherche, voir Revel (1996). Concernant ses implications méthodologiques pour la science politique, voir Sawicki (2000).

9. Pour une perspective théorique comparable, Le Saout (2000). La prégnance des ressources acquises sur les terrains municipaux le conduit à relativiser le processus d'autonomisation institutionnelle de l'intercommunalité.

10. Pour des analyses très différentes de ce phénomène, voir Michel (1997) ou Moquay (1998).

11. L'analogie avec le concept psychanalytique d'« acte manqué » n'est pas fortuite. On a bien affaire à une politisation annoncée de l'enjeu, dont la non-réalisation trahit le désir ou l'intérêt plus ou moins conscient qu'elle n'aboutisse pas.

l'intercommunalité, parmi lesquelles la nécessaire transcription de ses transformations en cours en enjeux de politiques publiques, de fiscalité, ou de démocratie locale, plus facilement appropriables par les électeurs. D'un point de vue plus général, la politisation manquée des enjeux intercommunaux lors des élections municipales de 2001 rappelle l'importance du travail de *traduction* (Callon, 1986)¹² des enjeux comme condition de l'échange politique « descendant »¹³.

I - L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LA CAMPAGNE : L'EUPHÉMISATION D'UNE THÉMATIQUE

Dans un premier temps, il s'agit de prendre la mesure de la mise à l'agenda de la question intercommunale, en évaluant sa fréquence d'évocation et son rapport avec les caractéristiques des discourants.

A/ Conditions d'émergence de l'enjeu intercommunal

Par souci d'homogénéité, le traitement statistique ne prend en compte que les propos tenus dans les tracts. Le matériau réuni couvre 62 communes sur les 87 de la Communauté urbaine (CU). Pour 12 d'entre elles, nous ne disposons de tracts que pour une partie des listes en compétition. Pour 50 (soit 57% de l'ensemble), nous possédons au moins un tract de chaque liste¹⁴. Cette proportion non négligeable, obtenue après trois relances, n'exclut pas une certaine marge d'erreur, qui impose de préciser la représentativité de notre échantillon. Cette dernière se caractérise par une légère sous-représentation des petites communes (moins de 14000 habitants¹⁵). On observe également une sur-représentation des communes où l'élection est concurrentielle. Ce phénomène découle pour une large part de l'observation précédente.

Nous disposons au total de la propagande de 134 des 211 listes candidates sur le territoire de la CU (soit 64%). L'échantillon de listes présente des lacunes comparables à l'échantillon de communes. On notera en particulier une légère sur-représentation des

12. Nous faisons ici un usage du terme de « traduction » plus proche de son sens ordinaire que du concept défini dans cet article. Si les étapes de problématisation et d'intéressement sont compatibles avec notre perspective électorale, celles d'enrôlement et de mobilisation des alliés sont moins utiles dans la mesure où l'on ne s'intéresse pas ici à la mobilisation des soutiens ou des colistiers.

13. La question ici posée (Comment des enjeux internes deviennent-ils des enjeux externes ?) représente la situation inverse de celle plus couramment étudiée de la transformation des enjeux sociaux en enjeux politiques : Gaxie & Lehingue (1984 : 272-274).

14. Cette incomplétude globale des documents électoraux tend nécessairement à sous-estimer la présence du thème.

15. Seuil à partir duquel les communes disposent de deux conseillers communautaires.

sortants par rapport aux challengers et aux figurants¹⁶, résultat du rôle d'intermédiaires qu'ont joué les mairies dans notre collecte des documents électoraux.

| PRÉSENCE DU THÈME | NOMBRE DE LISTES |
|-------------------|------------------|
| Oui | 66 (49%) |
| A minima | 39 (29%) |
| Non | 29 (22%) |
| Total | 134 (100%) |

A minima : cas où le mot intercommunalité apparaît (souvent en lien avec un autre thème de campagne), sans faire l'objet de l'exposition d'une position ou d'un quelconque développement.

L'intercommunalité apparaît comme thème saillant pour une moitié seulement de l'ensemble des listes recensées, bien loin de ce que les propos d'avant campagne laissaient supposer. En outre, parmi les listes qui évoquent la question, 52% seulement en font un thème autonome sur lequel elles développent un discours spécifique.

Nous avons ensuite essayé d'identifier les facteurs favorables à l'inscription de la question intercommunale à l'agenda électoral.

L'influence des propriétés des communes

Le degré de compétition politique

On constate sans surprise que dans les communes sans compétition politique, 5 listes seulement sur 17 (29%) investissent la thématique, dont deux qui en font un thème spécifique. En revanche, dans les communes concurrentielles, la question n'est totalement absente de la propagande de l'ensemble des listes que dans 4 cas sur 34 (12%). Dans 23 cas (68%), plusieurs listes abordent le sujet et dans 7 autres (22%), une seule liste.

La compétition politique est donc une variable prédictive — bien que non suffisante — de la référence à l'intercommunalité dans la campagne.

16. Sortant : liste sur laquelle se présente le maire ou, s'il ne se représente plus, la majorité de son conseil. Challenger : listes en position de l'emporter ou d'inquiéter la liste sortante. Figurant : listes qui ont a priori peu de chances d'atteindre le second tour.

La taille de la commune

Les petites communes sont plus souvent réticentes que les grandes à l'intégration intercommunale, craignant la domination des villes-centres (Massardier, 1997 : 139-164). Cela se traduit-il dans leur propagande électorale ?

Dans les communes où l'élection est concurrentielle, la probabilité que la question intercommunale soit abordée par plusieurs listes augmente à mesure que diminue la taille de la commune (83% dans les communes de moins de 3500 habitants, 67% dans celles qui comptent plus de 3500 habitants et un seul conseiller communautaire, 63% dans les communes de plus de 14000 habitants et deux conseillers communautaires). De même, plus la commune est peuplée, plus la probabilité qu'aucune des listes n'évoque la question augmente (respectivement 0%, 8% et 19%). Il faut souligner que nous n'avons rencontré aucun cas de commune concurrentielle de moins de 3500 habitants d'où la question fût totalement absente. A l'inverse, le thème est totalement absent dans 73% des communes non concurrentielles de moins de 3500 habitants.

Le revenu moyen par habitant de la commune

Ce critère ne semble pas fortement prédictif même si on peut noter la sur-représentation des débats intercommunaux dans les communes riches concurrentielles. On peut y voir l'effet des enjeux fonciers liés au développement intercommunal. Les candidats de ces communes insistent fréquemment sur leur vigilance quant aux menaces que l'urbanisation ferait peser sur leur cadre de vie privilégié. Le rejet de la prise de compétence logement (devant le « spectre » des HLM et de la diversification sociale) ou d'un développement de zones d'activité sur les terres agricoles de la commune accompagne la plupart du temps une mise à l'agenda défensive de l'intercommunalité.

Le potentiel fiscal communal en taxe professionnelle

La loi Chevènement consacre la spécialisation fiscale en transférant la taxe professionnelle aux structures intercommunales et en laissant aux communes les taxes sur les ménages. Plusieurs travaux ont montré combien la réticence de certaines communes à l'intégration intercommunale était liée à ses effets présumés sur leurs ressources (Guimbretière & Pourcher, 1997). Les communes « riches » répugnent d'autant plus souvent à l'intégration fiscale que leurs ressources budgétaires sont les premières à en pâtir. Il semble pourtant que l'importance de la TP dans le budget communal ne favorise pas l'émergence du thème de l'intercommunalité dans la campagne. Dans les communes non concurrentielles, les effets du transfert de la TP sur le budget de la commune sont la plupart du temps passés

sous silence. En revanche, dans les communes concurrentielles, lorsqu'il y a un débat sur l'intercommunalité, celui-ci porte dans 62% des cas (en partie ou en totalité) sur la fiscalité.

Autrement dit, les élus sortants dans les communes à liste unique — qui risquent de perdre à terme une part significative de leur recette fiscale — évitent le sujet d'autant plus aisément qu'ils ne sont pas confrontés à une opposition qui se saisit de cette question contre eux.

Selon les propriétés des compétiteurs

Le groupe politique auquel appartient la tête de liste¹⁷

Les listes des Verts font de la question intercommunale un thème important dans 60% des cas. L'absence de sortants paraît déterminante dans leur évocation programmatique de l'intercommunalité. À l'inverse, les listes FN ne l'évoquent presque jamais (25%).

Sur les 28 listes PS ou assimilées, 6 n'évoquent pas l'intercommunalité. 8 listes, toutes sortantes, en parlent *a minima* et 14 (50%) abordent franchement le sujet. Leur localisation géographique semble ici déterminante. Les listes PS « muettes » ou très discrètes sur l'intercommunalité sont en effet majoritairement issues de communes limitrophes de Lille ou de Lomme (associées en 1999, créant une intense polémique). Dans celles-ci, les candidats sortants prennent soin d'éviter tout sujet qui pourrait laisser à penser qu'ils sont favorables à une fusion avec Lille.

32 têtes de liste appartiennent au GADEC¹⁸. 29 sont sortantes (90%). Dans dix communes, on a affaire à une liste unique. 10 de ces listes n'évoquent jamais le thème de l'intercommunalité, ce qui peut paraître paradoxal, dans la mesure où l'histoire du GADEC est intimement liée à celle de la CU et que le Groupe n'a d'expression politique que dans ce cadre. Quatre listes abordent le sujet *a minima* et 18 plus nettement (soit 58%). Les listes GADEC candidates dans des configurations non concurrentielles se caractérisent par leur plus grande discrétion sur le sujet : 5 sur 10 ne l'évoquent pas du tout, et 3 *a minima*.

La position de la liste dans le champ municipal

L'éloignement par rapport au centre du pouvoir municipal diminue généralement la probabilité de se saisir de cette théma-

17. Groupe politique communautaire intégré par le gagnant, groupe quitté par le sortant, groupe annoncé par le challenger/figurant.

18. Le Groupe d'Action Démocratique et d'Entente Communautaire rassemble essentiellement des élus des petites communes, sur une ligne « apolitique » auto-proclamée.

tique : les sortants n'évoquent pas l'intercommunalité dans 25% des cas seulement, les *challengers* 34% et les figurants 56%¹⁹. Enfin, dans les 4 communes concurrentielles de moins de 3500 habitants où une liste place la question intercommunale à son agenda électoral, il s'agit toujours de la liste sortante. De même, quand une seule liste d'une commune concurrentielle – quelle que soit sa taille – évoque la question, il s'agit dans 8 cas sur 10 de la liste sortante. La détention inégale d'informations sur le fonctionnement et les enjeux intercommunaux semble davantage rédhibitoire dans les petites communes où l'opposition est moins insérée dans les réseaux partisans et institutionnels que dans les grandes villes.

Au total, l'enjeu est moins présent qu'annoncé (49%). La compétition électorale favorise son émergence, d'autant plus fortement que diminue la taille de la commune. Par ailleurs, plus on s'éloigne des positions dominantes dans le champ du pouvoir local, moins les enjeux intercommunaux sont évoqués. Signalons enfin que l'évocation de l'intercommunalité n'est pas sensiblement plus fréquente chez les anciens détenteurs d'une position de vice-président à la CU, relativisant ainsi l'hypothèse d'un effet mécanique de l'acculturation institutionnelle sur la production de l'offre électorale.

Modalités d'évocation

Parmi les groupes communautaires, seule l'Union Pour la Métropole²⁰ se distingue, en faisant de l'intercommunalité un thème spécifique 9 fois sur 12 (75%). Il est à noter que 7 des 8 listes *challengers* UPM (88%) font de l'intercommunalité une question autonome. Dans les autres cas, la variable « groupe » ne semble pas déterminante.

A l'inverse, il semble que le groupe communautaire soit une variable pertinente pour expliquer la manière d'envisager la question intercommunale. Ainsi, aucune des listes PS ne présente-t-elle l'intercommunalité de manière négative. Appartenant au groupe majoritaire à LMCU, les candidats socialistes peuvent difficilement assumer un discours critique sur son bilan. L'influence normative de l'argumentation partisane apparaît à la lecture des tracts : sur 22 listes faisant référence à l'intercommunalité, 9 expriment un point de vue bienveillant et 13 un point de vue relativement neutre.

Les candidats des Verts se montrent, quant à eux, unanimement favorables au renforcement de l'intercommunalité : cinq listes abordent directement ce thème, de manière enthousiaste pour quatre

19. Nous verrons cependant plus loin que si les figurants parlent moins souvent d'intercommunalité, ce sont cependant eux qui en politisent le plus souvent les enjeux.

20. Le groupe UPM rassemble les élus revendiquant leur appartenance à la droite communautaire.

d'entre elles et neutre pour la dernière. Transparaît également une certaine homogénéité de l'argumentaire, résultat d'une réflexion militante sur ce thème lors de la pré-campagne et de l'objectif plusieurs fois exprimé de créer un groupe des Verts à la CU.

A l'inverse, le propos des candidats de l'UPM n'est positif que dans 17% des cas et se révèle négatif dans 58% (tous les UPM *challengers* sont négatifs). Le thème de l'intercommunalité est le plus souvent mêlé à celui de la fusion, brandie comme une menace potentielle pour la survie des communes (cf. *infra*), notamment dans les communes limitrophes de Lille. Un passage dans l'arène communautaire semble cependant euphémiser la critique, plus acerbe chez les candidats de l'opposition des villes petites ou moyennes qui n'ont pas siégé à LMCU lors du précédent mandat, que chez les conseillers communautaires sortants.

Quatre des 22 listes GADEC portent un propos défavorable ou défensif à l'égard de l'intercommunalité, 12 un propos neutre, et 6 un propos positif. Le discours développé par les membres du GADEC apparaît peu unifié et traversé de contradictions qui reflètent un clivage interne entre des maires soucieux de la défense de leurs intérêts communaux et les *leaders* du groupe, qui ont davantage tiré profit de leur participation au gouvernement communautaire. Il faut noter également que l'appartenance au GADEC n'est revendiquée explicitement que par une seule liste. Enfin, les rares élus sortants qui présentent l'intercommunalité de façon négative (4 sur 44) appartiennent tous au GADEC.

Cinq listes du PCF seulement sont représentées dans notre échantillon (3 sortants et 2 *challengers*). Trois abordent franchement le thème (une positivement, une de manière neutre, une négativement). La caractéristique principale du discours des candidats PC semble sa dispersion, contrastant avec la position nationale du PCF, longtemps hostile à la loi Chevènement et aux regroupements de communes.

Pour conclure, on observe que les discours du PS et des Verts sur l'intercommunalité sont marqués par une certaine homogénéité normative alors que ceux des autres groupes sont plus dispersés, dépendant davantage des situations locales et des positions intercommunales antérieures de la tête de liste.

De la même manière, la position dans le champ municipal n'est pas sans effet : la distance avec le pouvoir municipal (et intercommunal) accroît assez fortement les prises de position négative et diminue la fréquence des discours « non normatifs »²¹. Par ailleurs, il faut souligner que *les challengers qui envisagent l'intercommunalité de manière positive sont tous Verts ou socialistes*.

21. *I.e.* abordés en termes exclusivement techniques.

En définitive, la structure du capital politique possédée joue sensiblement sur la connotation des discours intercommunaux : plus la liste a le sentiment d'avoir des chances de participer au futur exercice du pouvoir communautaire, moins son discours à l'égard du pouvoir intercommunal paraît négatif. Les candidats sortants (issus de la majorité ou de l'opposition municipale) ont en effet moins à redire sur un jeu intercommunal dont ils ont été les principaux protagonistes, alors que ceux qui ont vocation à y prendre part après les élections (comme les Verts) ont beaucoup à perdre à trop critiquer la gestion de ceux avec lesquels ils devront faire alliance. Certains élus de la droite métropolitaine échappent en partie à cette règle et procèdent à un déplacement de la critique sur le thème du refus de la fusion de communes, comme en témoigne une analyse plus qualitative des discours.

B/ Points saillants et points aveugles des discours communaux sur l'intercommunalité

L'évocation de l'intercommunalité doit être appréhendée tant à travers les thèmes qu'on lui associe qu'au travers des omissions des candidats à son encontre.

Topiques du discours sur l'intercommunalité

La fusion

18 de nos listes (13% de l'ensemble) font référence à cette problématique (12 proviennent de l'UPM et du GADEC, contre 3 seulement du PS). Les socialistes abordent le sujet de la fusion de manière préventive, comme pour parer les attaques attendues de leurs adversaires sur ce point. La position géographique de la commune apparaît fortement prédictive. Sur les 18 occurrences, 5 proviennent de Lille et de Lomme, où le sujet reste d'actualité, et 7 de communes limitrophes. Ceci tend à confirmer que la fusion, contre laquelle la droite s'était dressée à l'échelle de l'agglomération en organisant notamment des référendums hostiles, a fait l'objet d'une tentative de politisation autour de Lille, « parasitant » la mise à l'agenda de l'intercommunalité.

Ce sujet est également présent à Roubaix et dans le programme de deux maires sortants de communes situées entre Lille et Roubaix. La prise de position du maire de Roubaix en faveur de la fusion avec Lille lors du précédent mandat (cf. *infra*), a joué sans aucun doute un rôle non négligeable dans la politisation de ce thème dans cette zone.

Les politiques publiques communautaires

Les « vieilles compétences » techniques de la CU (assainissement, voirie, transports...) : Elles continuent de concentrer la majorité des discours sur l'intercommunalité et sont évoquées 33 fois (24 par des sortants, 7 par des challengers et 2 par des figurants), soit par 25% de l'ensemble des listes. Cette répartition confirme que le discours « technique » sur l'intercommunalité reste l'affaire d'initiés qui ont assimilé les attributions historiques de la CU et compris le profit symbolique que la mise en exergue de leur compétence en la matière pouvait leur conférer. Surtout, l'évocation des compétences techniques de la Communauté est l'occasion d'appréhender cette dernière dans ses aspects les moins polémiques et incertains.

La gestion des sols et l'aménagement du territoire communautaire : Parmi les nombreuses compétences communautaires, la gestion des sols semble a priori l'une des plus propices au débat municipal, en raison de ses répercussions communales. Or, 14 listes seulement (10%) évoquent l'intervention de la CU sur leur territoire en matière d'urbanisme dont 12 sortants. Les grands projets d'équipements et le futur schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme sont presque absents de la propagande électorale (7 occurrences dont 4 négatives). Tout juste une liste de gauche dans une petite commune s'oppose-t-elle à l'implantation d'une station d'épuration communautaire et les Verts de Lomme appellent-ils à la vigilance face à l'implantation prochaine d'un Centre de Valorisation Organique à Sequedin, alors même que cette implantation est absente du débat électoral dans cette commune (cf. *infra*).

La Taxe professionnelle unique (TPU) et ses conséquences fiscales : 25 listes abordent la question (9 PS, 8 GADEC, 6 UPM, 1 PC et 1 sans étiquette), soit 19%. Le croisement de cette variable avec la teneur normative du propos montre que les listes PS et GADEC adoptent très majoritairement une position neutre, tandis que les listes de droite lui sont plutôt hostiles (1 seule positive). Cependant, sur un sujet qui pourrait susciter la polémique tant les incidences de la loi pourraient remettre en cause l'économie budgétaire de certaines communes, les oppositions restent très feutrées. Ainsi, parmi les 15 communes les plus riches de notre échantillon (richesse appréciée en fonction du potentiel fiscal total des quatre taxes locales, données 2000), 6 listes seulement évoquent les risques financiers potentiels du passage en TPU. L'euphémisation de l'enjeu est ici patente. L'incertitude qui prévaut concernant les effets du changement compte probablement pour beaucoup dans l'évacuation de cette thématique.

La position adoptée dépend par ailleurs de la place occupée dans le champ municipal, puisque sur six occurrences négatives relevées,

cinq proviennent de *challengers* et une seule d'une liste sortante, les trois propos positifs étant exclusivement le fait de sortants. Autrement dit, l'hostilité au transfert de taxe professionnelle est associée à la critique d'une équipe municipale sortante, accusée d'avoir livré les ressources fiscales de la commune à la CU. Cette observation confirme de nouveau le rôle décisif de la variable concurrentielle dans la mise à l'agenda polémique de l'intercommunalité.

Le transfert de la compétence en matière de développement économique : 13 listes seulement (10%) abordent ce changement, souvent en filigrane et de façon peu politisée (2 de façon positive et 11 de manière neutre). Plus généralement, on observe un repli sensible du thème du développement économique dans les programmes des candidats, qui contraste avec sa place centrale lors des précédentes élections²². Non que les candidats se sentent nécessairement dessaisis de toute initiative en la matière, mais l'incertitude qui prévaut sur la répartition et l'exercice de cette compétence semble les avoir incités à plus de circonspection.

Démocratie locale et intercommunalité

14 listes (10% de l'ensemble) associent dans leurs tracts la question de l'intercommunalité à celle de la démocratie locale. Cinq évoquent ainsi leur souci de rendre compte des décisions communautaires aux citoyens, quatre insistent sur la nécessaire implication de ces derniers dans le processus de décision, deux précisent le rôle du maire au sein de l'institution intercommunale et deux autres se concentrent sur le rôle du conseiller communautaire. Il s'agit majoritairement de listes de gauche (9 fois). On note la faible occurrence de ces questions dans la campagne en dépit de leur mise à l'agenda de plus en plus fréquente dans la presse ou dans les revues spécialisées, qui insistent sur le décalage entre les moyens croissants dont disposent ces institutions et leur faible légitimité démocratique (Caillosse, Le Lidec & Le Saout, 2001). L'éventualité de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel, évoquée lors du débat parlementaire de la loi SRU, est absente. Il est quelque peu paradoxal de constater la prégnance de cet enjeu dans les débats au sein du champ politique local et son absence simultanée en tant qu'enjeu externe alors que c'est bien de la participation des profanes à la désignation des représentants intercommunaux dont il est question.

Dans la plupart des tracts électoraux, l'intercommunalité continue donc d'être abordée dans la continuité du passé ; bien peu de listes évoquent l'évolution que représente la loi Chevènement,

22. Qui avait donné lieu à de nombreuses analyses concluant à l'affirmation de la figure d'un maire « entrepreneur » et « développeur ». Voir notamment Le Bart (1992).

même sous une forme simplifiée ou sous l'angle de ses effets les plus concrets.

« Géographie de l'éliminé²³ »

A trop se focaliser sur les discours effectivement énoncés, on en oublie les thématiques refoulées, et par là, l'opération de délimitation d'un univers du dicible dont ils procèdent.

La liste des questions non soulevées est longue.

- Le transfert de la TP à la Communauté urbaine fait potentiellement peser, malgré les mesures de compensation, le risque d'un relèvement de la taxe d'habitation dans certaines communes, en compensation du préjudice anticipé. Cette incidence fiscale n'a pourtant jamais fait l'objet d'un débat entre candidats.

- Les conséquences potentielles des résultats communaux sur la composition et les rapports de force communautaires sont également absentes de la propagande électorale, hormis à Roubaix et Tourcoing²⁴, et pour les Verts dont on détaillera plus loin la stratégie d'encastrement des arènes. Ces exemples de connexion entre les résultats communaux et intercommunaux restent l'exception. La logique prégnante de clôture des arènes se traduit par le peu d'empressement des candidats à politiser, voire même à évoquer le « troisième tour » intercommunal dès le scrutin municipal.

Dans le même sens, la tête de liste ne mentionne presque jamais dans son programme le groupe politique communautaire dans lequel elle entend siéger. Seuls les Verts et le RPF, parce qu'ils en sont pour l'instant privés, mentionnent leur volonté de créer un nouveau groupe communautaire²⁵.

- Sur le plan des incidences de la loi Chevènement et des nouvelles compétences en matière culturelle et sportive, les listes n'évoquent jamais les équipements dont elles entendent demander le transfert à la Communauté urbaine (ou auquel elles s'opposent). Les grandes villes notamment sont pourtant particulièrement concernées, en raison de la vocation intercommunale de plusieurs de leurs équipements (piscine, conservatoire, stade, musée).

De nombreuses questions, pourtant bien présentes à l'esprit des têtes de liste si l'on en juge par nos entretiens, sont ainsi esquivées lors de la campagne. La discrétion des *challengers* surprend davantage et incite à explorer plus avant les raisons de cette euphémisation inattendue des problématiques intercommunales.

23. Expression qu'utilise Michel de Certeau (1993) pour caractériser les blancs qui traversent la mémoire officielle des pratiques populaires et qui révèlent en creux les logiques sélectives de son évocation,

24. Le candidat d'opposition RPR-UDF indique dans un tract d'entre-deux-tours que « Si le 18 mars Tourcoing bascule, le Grand Lille (CUDL) changera de majorité ! ».

25. « Avec la loi Chevènement, la CUDL renforce ses pouvoirs. Nous devons y être présents. Les communes sont un passage obligé » déclare Jean-Jacques Guillet, secrétaire national du RPF. *La Voix du Nord*, 7/12/2000.

C/Des enjeux faiblement politisés parce que rarement traduits

« 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 ».

Tête de liste de la gauche plurielle à Comines, extrait d'entretien.

« L'attention accordée aux événements politiques comme la réception (même partielle ou « travaillée ») des messages politiques est donc pour une part suspendue à la possibilité d'établir un lien entre les intérêts des agents sociaux et l'activité politique des professionnels ».

Gaxie & Lehingue (1984 : 43).

Il est d'autant moins aisé de politiser la question de l'intercommunalité qu'elle a jusqu'alors été présentée sur un mode essentiellement technique. Comment sortir d'une dépolitisation routinisée ?

Daniel Gaxie et Patrick Lehingue ont mis en évidence la tendance à l'autonomisation des enjeux politiques et la faiblesse globale de l'attention accordée par les profanes aux événements propres au champ politique. Les questions intercommunales ne pouvaient ainsi devenir un enjeu signifiant pour les « profanes » qu'au prix de leur sortie d'un cadre de débat proprement institutionnel et de tout un travail politique d'explicitation des transformations en cours et de leurs conséquences sur les politiques publiques locales. Non seulement ce travail de politisation des questions intercommunales n'a que très rarement été mené, mais elles furent souvent présentées sous un jour peu favorable au débat de l'expertise et de la fatalité.

L'intercommunalité comme processus inéluctable

Plusieurs candidats sortants mettent d'abord en avant le caractère inéluctable du renforcement de la coopération intercommunale. Ainsi un maire explique-t-il que « [...] l'avenir de notre cité dépassant le cadre de notre commune, ce qui d'ailleurs ne fera que s'accroître, j'ai été aussi présent et actif à la Communauté urbaine »²⁶. Le renforcement de l'intercommunalité est présenté comme une tendance naturelle plus que comme un processus politique, sujet à débat. Le maire de Comines déclare en ce sens au cours d'une réunion publique à destination des « forces économiques » : « Vous verrez que, dans les années qui viennent, le développement économique, il ne se décidera plus à Comines, il se décidera ailleurs. Ça, il fallait le préparer ».

26. Tract, Quesnoy-sur-Deûle, 2001.

Dans ce discours récurrent (« Il faut être au bon endroit »), la Communauté urbaine est présentée comme un *lieu neutre*²⁷, ne fonctionnant pas selon les clivages politiques habituels. Tout se passe plutôt comme s'il suffisait d'être compétent et de porter les dossiers communaux avec pragmatisme pour être entendu. Le maire de Comines se fait à nouveau le chantre d'un tel discours : « Je suis un homme d'idées [...], c'est ce qui me permet de travailler à la CUDL, au Conseil général du Nord, avec toutes les tendances politiques confondues »²⁸.

Les voies embryonnaires de la politisation

Le rejet de la fusion de communes aura été le principal vecteur indirect de politisation de l'intercommunalité, moyennant une confusion savamment entretenue entre ces deux thèmes par certains candidats. Ainsi à Roubaix, le candidat RPF rappelle-t-il que « Roubaix ne doit pas devenir uniquement un laboratoire social administré par des experts parisiens et des subventions métropolitaines distillées par les Lillois ». Selon lui, les conseillers municipaux actuels sont « les fossoyeurs de l'identité roubaisienne et ont organisé les funérailles sans le consentement de la famille : les électeurs »²⁹. La politisation de la question intercommunale passe ici par son association à la question plus polémique de la fusion de communes, supposée mieux comprise par les habitants parce que chargée du poids symbolique de l'identité locale.

Dans les communes suburbaines résidentielles, c'est sous un registre assez similaire que sont traduits les enjeux intercommunaux. Les possibles conséquences foncières du renforcement de l'intercommunalité et, de façon plus voilée, ses implications en terme de peuplement, sont souvent mises en avant par les candidats. La traduction des enjeux intercommunaux est ici plus évidente, dans la mesure où elle rencontre directement les intérêts des propriétaires.

Les traductions/politisations des enjeux intercommunaux sont donc le plus souvent défensives, les candidats des communes pauvres ne prenant jamais la défense de la CU ou d'une plus grande péréquation des ressources communautaires dans leurs programmes.

Un rare exemple de politisation/traduction favorable au renforcement de l'intercommunalité est fourni par les candidats Verts. Leurs programmes sont les seuls à rejeter explicitement la technici-

27. Au sens de Boltanski et Bourdieu (1976), lieu où s'élabore le discours socialement dominant, caractérisé par un « bon sens » et une mesure qui rejettent le conflit.

28. Tract d'H. Ségard.

29. *La Voix du Nord*, 28/02/2001

sation des enjeux intercommunaux, en insistant sur la portée croissante des politiques publiques intercommunales :

« 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 techno-structure. [...] Or cette irresponsabilité est trompeuse, puisque les élus siègent dans une formation politique, et ne sont pas fondés à se retrancher derrière des arguments techniques »³⁰.

Les enjeux internes au champ politique, et notamment le partage des trophées, ne sont pas absents de cette entreprise de politisation. Les candidats Verts conditionnent ainsi la passation d'un accord d'entre deux tours avec le PS dans les quatre plus grandes villes de l'agglomération (Lille, Roubaix, Tourcoing et Villeneuve d'Ascq) au nombre global de conseillers et de vice-présidences communautaires qui leur sera attribué. Ce marchandage, où les trophées du jeu intercommunal imposent leurs règles au jeu municipal, est à notre connaissance inédit pour la métropole lilloise. Les Verts évoquent systématiquement la création d'un groupe communautaire comme un élément nécessaire à leur affirmation politique future (« L'accord se fera à l'échelle de la Communauté urbaine ou ne se fera pas »³¹). Les difficultés intervenues pour conclure cet accord confirment par ailleurs la valeur des ressources intercommunales aux yeux de leurs partenaires de coalition, fussent-ils plus discrets à ce sujet.

Une tentative de politisation, sur un mode assez comparable quoique plus radical, émane des quelques candidats de la Ligue Communiste Révolutionnaire présents dans notre échantillon qui utilisent à deux reprises l'élection des structures intercommunales au suffrage universel indirect pour illustrer les insuffisances de la démocratie locale.

Cette restitution resterait incomplète si l'on n'ajoutait que ce sont paradoxalement des communes rurales situées aux franges extérieures de la CU qui connaissent la politisation la plus nette de la question intercommunale, sur un mode cependant défensif. Les listes concurrentes se trouvent en effet fréquemment réunies pour réaffirmer à l'occasion de la campagne leur refus d'intégrer LMCU. L'incidence fiscale immédiate que produirait une telle intégration – à l'exclusion de toute autre considération sur ses incidences – semble faire beaucoup plus pour sa mise à l'agenda que ses évolutions institutionnelles incrémentales au sein de la CU.

30. E. Quiquet, tête de liste des Verts à Lille, in *Nord Eclair*, 26/02/2001.

31. S. Tir, tête de liste Verts à Roubaix, *La Voix du Nord*, 13/03/2001.

II - UNE POLITISATION SOUS CONTRAINTES ÉTUDES DE CAS

« Autant que le décryptage des énoncés « bruts » effectivement performés, l'analyse de discours doit s'attacher au réseau de prédéterminations discursives, et pour ce faire, quitter le strict point de vue intra-linguistique pour considérer les conditions sociales présidant à la production de tel énoncé ».

Gaxie, D. & Lehingue, P. 1984 : 177.

L'émergence des thèmes intercommunaux dans la campagne apparaît donc contrastée et fortement dépendante de la configuration de la compétition politique locale, de la position du candidat et de la situation de la commune dans l'ensemble intercommunal. Loin de s'imposer de manière uniforme, les enjeux intercommunaux rencontrent donc des histoires et des conjonctures politiques singulières, qui modifient la probabilité de leur évocation et en modèlent les formes³². L'autre conclusion importante du traitement agrégé est la neutralité normative qui semble caractériser les évocations de l'intercommunalité. Quand elles existent, elles font souvent figure de citations obligées, peu problématisées, et presque jamais d'enjeux polarisants. *Plutôt qu'au problème initial de la mise à l'agenda de la question intercommunale, c'est donc à celui de son occultation – ou, au mieux, de son euphémisation – que nous nous sommes trouvés confrontés.* Un changement de focale s'impose alors pour donner un sens à ce dont le traitement quantitatif rend compte sans pouvoir l'expliquer.

A/ Changement d'échelle et choix des terrains d'enquête

Les tracts ne nous disent finalement pas grand-chose du processus de construction et de sélection des enjeux dont ils sont en quelque sorte une image refroidie et imparfaite. Seul un resserrement de notre échantillon de communes autorisait une observation plus minutieuse des évocations de l'intercommunalité en situation, impliquant le suivi des réunions publiques et des réunions de liste qui nous étaient ouvertes, ou encore la réalisation d'entretiens avec les candidats.

La *saillance probable* des enjeux intercommunaux – selon des critères qui devaient être suffisamment variés pour ne pas trop restreindre a priori les hypothèses concernant les variables pertinentes – fut le critère retenu pour sélectionner nos « communes tests » (voir encadré).

32. En ce sens, la réforme de l'intercommunalité ne diffère pas des autres réformes nationales sur le local, nécessairement soumises à des usages et des mises en œuvre... localisées. Voir Mabileau (1997).

Comines (12000 h.), est située à l'extrême nord du territoire communautaire. Son maire sortant, H. Ségard, était président du Groupement d'Action Démocratique et d'Entente Communautaire³³ et jouait le rôle d'apôtre de l'intercommunalité depuis que P. Mauroy, président de LMCU, lui avait confié la mission de préparer les transferts de compétences. Il présentait les attributs du leader politique communautaire et ne faisait pas mystère de sa foi dans le développement de l'intercommunalité. Après avoir annoncé qu'il ne briguerait pas un troisième mandat, victime du « mal des maires » selon ses propres mots, il revint sur sa décision, motivant notamment son revirement par l'importance des transformations intercommunales en cours et par son souhait d'en être acteur. Face à sa liste dite « apolitique », une liste de « gauche plurielle » était emmenée par J-P. Fossier, conseiller municipal communiste sortant.

Champigny-sur-Deûle³⁴, commune résidentielle suburbaine (2500h.), avait été le théâtre d'un conflit politique singulier, opposant le maire sortant (membre du GADEC) à plusieurs de ses adjoints au sujet des transferts de compétences à la CU. Cette opposition culmina lors du vote d'une motion de défiance par la majorité des conseillers municipaux désavouant les prises de position intercommunales du maire en juin 2000. Cette situation inhabituelle se traduisit par la constitution de deux listes aux élections municipales, toutes deux issues de la majorité sortante.

Sequedin (3600h.), commune périphérique de Lille, venait d'être retenue par le ministère de l'Intérieur, en accord avec la Communauté urbaine, pour y implanter la deuxième prison de l'agglomération. En outre, LMCU venait de décider, en accord avec le maire sortant, d'y construire son futur Centre de Valorisation Organique. La présence d'un équipement intercommunal important et potentiellement générateur de nuisances, à quelques centaines de mètres à peine du centre-ville, laissait penser qu'il en serait question lors de la campagne et que des associations de riverains ou des membres de l'opposition pourraient se saisir de cette question. Deux listes étaient en présence : la première menée par un ancien adjoint, successeur désigné du maire sortant (GADEC), et la seconde, sans appartenance partisane affichée, mais conduite par une militante socialiste.

Seclin (12000h.) pouvait émarquer à plusieurs titres :

- Sa taxe professionnelle par habitant, l'une des plus élevées de l'agglomération, laissait craindre que son budget ne soit affecté négativement par la plus grande péréquation fiscale annoncée³⁵.

33. Deuxième groupe politique de la Communauté urbaine par le nombre de ses élus (ce qui représente presque un tiers des conseillers communautaires), et premier par le nombre de ses maires.

34. Le nom de cette commune a été modifié conformément à l'article qui lui est consacré dans cet ouvrage (Desage, F.) et au choix de son auteur de préserver l'anonymat de ses protagonistes.

35. La loi Chevènement, si elle garantit aux communes une attribution de compensation qui correspond à leurs recettes fiscales à l'année n-1, ne prend pas en compte la croissance des bases qui vient ainsi abonder le budget communautaire, au détriment de celui des communes.

- Les prises de position fluctuantes de son maire communiste sur le renforcement de l'intercommunalité — d'abord opposé à la loi Chevènement dans le droit fil des députés de son parti à l'Assemblée Nationale, puis rallié aux modalités de transferts de compétences proposées par l'exécutif communautaire en octobre 2000 — ne permettaient pas d'anticiper son attitude sur le sujet ni celle de l'opposition pendant la campagne.

- sa position géographique enfin, à l'extrême sud de la Communauté urbaine. Nous pressentions qu'elle nourrirait peut-être des récriminations sur l'abandon de la commune par la CU, registre fréquemment mobilisé par les périphéries à l'encontre des centres.

Deux listes se sont affrontées à Seclin : l'une regroupant les différentes composantes de la « gauche plurielle » derrière le maire, et une coalition hétéroclite d'opposants, représentant les différentes tendances de la droite locale et un transfuge de l'équipe municipale sortante.

Roubaix (97000h.) : Avec ses 13 représentants au conseil de communauté (parmi lesquels les têtes de liste de l'opposition³⁶), la conquête de cette ville n'était pas sans enjeux pour la formation de la majorité intercommunale. On pouvait se demander si cette dimension constituerait un argument de campagne, contribuant à l'emboîtement électoral des arènes. Le choix de cette commune reposait cependant avant tout sur le rôle important de son maire sortant au sein de la CU³⁷ et sur ses prises de positions originales lors du précédent mandat.

Son départ de Force Démocrate et son rapprochement d'avec la gauche intercommunale s'étaient accompagnés de déclarations qui firent sensation au moment de l'association entre Lille et Lomme en 1999.

René Vandierendonck annonça en effet que non seulement il approuvait cette fusion, mais qu'il appelait de ses vœux celle de Lille et Roubaix, à moyenne échéance. Nous voulions voir dans quelle mesure ses prises de positions et leur destin polémique rejailliraient sur l'évocation de l'intercommunalité dans la campagne. R. Vandierendonck, soutenu cette fois-ci par le PS et le PC, trouva huit listes face à lui. La principale était conduite par un ancien membre de sa majorité municipale, conseiller communautaire sortant membre de l'UDF, revendiquant sa fidélité à la ligne politique de centre-droit abandonnée par le maire.

Les cinq communes retenues étaient toutes en situation de « compétition électorale ». Si la présence de la thématique intercommunale était donc — à des degrés divers — prévisible, l'absence de débats et de politisation qui l'accompagne surprend davantage.

36. Le fait que les leaders de l'opposition au maire soient également des élus intercommunaux sortants n'est pas sans influence sur la nature du débat électoral sur l'intercommunalité.

37. Il était 1^{er} Vice-Président en charge de la politique de renouvellement urbain.

B/ Les facteurs d'euphémisation des enjeux intercommunaux

Plutôt que de présenter les résultats de cette seconde partie sous la forme d'une succession de monographies, nous avons privilégié le regroupement thématique des facteurs d'euphémisation recensés. La typologie établie n'a pas vocation à être exhaustive et la multiplication des sites aurait probablement permis de l'enrichir. Les obstacles identifiés sont cependant suffisamment génériques ou récurrents pour être proposés à un usage élargi. Pour plus de clarté, notre présentation tend à dissocier des effets qui se cumulent en pratique.

1. Les premiers facteurs sont d'ordre **conjoncturels** et regroupent l'ensemble des effets inhibants que produit l'incertitude du contexte institutionnel et juridique de l'intercommunalité sur son évocation pendant la campagne. Les nombreuses interrogations qui entourent l'interprétation de la loi Chevènement et l'avenir des structures intercommunales au moment de l'élection entament le sentiment de compétence des candidats, et en particulier celui des moins titrés.

2. Les facteurs **configurationnels** (Elias, 1976) résultent des interdépendances entre les arènes municipale et intercommunale, et entre leurs acteurs. Ils constituent l'un des principaux obstacles à une polarisation de la question de l'intercommunalité, dans le sens où, bien qu'emboîtées, ces arènes continuent d'être gouvernées selon des règles du jeu politique asymétriques sinon contradictoires.

3. Les facteurs **stratégiques** se rapportent aux multiples tentatives observées de dissimulation de l'institution intercommunale par les candidats : soit parce que leurs prises de position passées dans cette arène sont difficiles à assumer sur le terrain municipal, soit parce que leurs stratégies d'auto-imputation (Le Bart, 1992) des résultats des politiques communautaires empêchent la visibilisation de cette institution. Ces facteurs mettent ainsi l'accent sur l'une des conditions de la politisation, qui, en dépit de sa trivialité apparente, semble pourtant largement sous-estimée : pour que les candidats parlent des enjeux intercommunaux dans la campagne — en l'absence d'incitations externes — encore faudrait-il qu'ils aient le sentiment d'y avoir intérêt. Cette condition est loin d'être toujours remplie, en raison notamment du cumul des mandats municipaux et intercommunaux.

4. Les facteurs **interactionnels** renvoient aux interactions entre les candidats et les électeurs ou groupes d'intérêt. La rareté des interpellations sur l'intercommunalité et ses enjeux nous conduira finalement à parler de celle-ci comme d'une « offre sans demande ».

Les incertitudes quant aux effets de la loi Chevènement

Ce premier facteur d'euphémisation est probablement le plus généralisable à d'autres espaces politiques locaux, même s'il touche différemment les candidats selon leurs ressources intercommunales.

Si la loi Chevènement est votée dès juillet 1999, ses modalités concrètes d'application restent encore largement à définir en mars 2001. Certains conseils municipaux ont d'ailleurs choisi de ne pas se prononcer sur les transferts de compétences avant l'échéance électorale. Les simulations réalisées par les services communautaires sur les conséquences du transfert de la Taxe Professionnelle pour les communes, en l'absence de décisions politiques sur de nombreux points³⁸, sont loin de lever tous les doutes. Ces derniers transparaissent par exemple dans les contradictions entre le maire de Seclin (annonçant dans la presse que sa commune ne devrait pas pâtir du transfert) et son secrétaire général (affirmant lors de la présentation des vœux au personnel que la TPU aurait de lourdes conséquences sur les recettes).

L'incertitude prévaut également concernant les équipements municipaux qui seront transférés à la Communauté urbaine dans le cadre de ses nouvelles compétences en matière culturelle et sportive. Les élections de 2001 se sont déroulées sans qu'aucune décision n'ait été prise à ce sujet, mais dans la perspective de voir des transferts se réaliser dès le prochain mandat.

Ces nombreuses « zones d'incertitude » (Crozier & Friedberg, 1977) ont semble-t-il beaucoup contribué à la discrétion des propositions des candidats dans les domaines de compétences les plus concernés par les changements en cours ou à venir.

Cette situation d'*interrègne institutionnel* se traduit par une remise en cause des schèmes de perception de l'institution municipale tels qu'ils sont habituellement mobilisés lors de l'élaboration des programmes, et de ses capacités d'intervention futures. Les candidats doivent composer cette fois-ci avec des compétences communales et intercommunales mal stabilisées.

L'incertitude est d'autant plus forte que les candidats sont éloignés du champ du pouvoir intercommunal. A l'inverse, les *leaders* intercommunaux jouent souvent de leurs ressources intercommunales et de leurs informations pour se légitimer face à leurs adversaires, moins bien introduits qu'eux dans les instances de décision. Leurs prophéties sur la portée des changements à venir, privilège des initiés, semblent attester de leur maîtrise rassurante de l'incertitude.

38. Comme sur les critères de répartition de la future Dotation de Solidarité Communautaire entre les communes ou sur les conditions de maintien des politiques d'abattements fiscaux consentis par certaines communes.

Les *leaders* intercommunaux mettent d'autant plus aisément en scène leurs ressources intercommunales présumées qu'elles semblent faire d'eux les meilleurs garants de la défense des intérêts communaux. La perspective de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, contrairement à ce qu'on aurait pu en attendre (l'affirmation de l'importance à venir de l'intercommunalité), sert souvent de prétexte aux candidats pour réaffirmer leur attachement à la représentation communale, éludant les éventuelles justifications démocratiques d'un changement de mode de scrutin.

H. Ségard prône ainsi, notamment lors des réunions publiques, un mode de scrutin « mixte »³⁹, conciliant les contradictions apparentes d'un discours favorable au développement de l'intercommunalité et à la « préservation du rôle des communes ».

Pour résumer, l'incertitude quant aux développements en cours a deux conséquences principales :

- *L'occultation ou l'euphémisation des enjeux et des thèmes de programme les plus concernés par ces transformations.* Cette discrétion est d'autant plus fréquente que les candidats sont peu informés et occupent une position dominée. Ces derniers investissent du coup les thématiques de campagne traditionnelles qui semblent les moins concernées par les changements (comme l'action sociale⁴⁰ ou le logement), usent du registre de la proximité et laissent le quasi-monopole de la parole légitime sur l'intercommunalité au sortant, empêchant toute polarisation du débat sur ce thème.

- *Une problématisation fréquemment défensive de l'intercommunalité.* Elle conduit en effet les maires sortants à réaffirmer leur loyauté à l'égard de l'institution communale menacée. La mise à l'agenda de la question intercommunale produit donc ici l'effet inverse de celui recherché par ses promoteurs.

L'asymétrie de l'information et l'inégalité des ressources institutionnelles

Ce facteur recoupe en partie le précédent. Il est cependant moins lié au contexte législatif particulier qu'à l'inégalité structurelle entre candidats en matière de ressources et d'informations intercommunales.

Entre têtes de liste et suiveurs

Ce sont presque systématiquement les *leaders* de la liste qui évoquent l'intercommunalité lors des réunions de campagne. Plus concernés par ces enjeux proprement institutionnels, ils ont souvent

39. Le scrutin mixte garantirait la représentation de chaque commune par au moins un représentant et répartirait le reste des sièges (soit l'autre moitié) à la proportionnelle.

40. Une candidate de la liste d'opposition à Ségard s'exclame ainsi en réunion interne : « On est un peu faiblard sur l'action sociale, pourtant c'est ce qui reste à la commune ! ».

reçu des formations *ad hoc* dans le cadre de leur organisation partisane ou au GADEC. Les têtes de liste qui ne sont pas sortantes entretiennent souvent des relations militantes avec des conseillers communautaires d'autres communes qui leur fournissent des informations. Le candidat communiste de Comines ne se prive pas d'en faire état lors des réunions de sa liste, comme pour donner le change à son adversaire sur le terrain intercommunal. Le rôle des groupes politiques dans la formalisation des problématiques intercommunales apparaît également dans les argumentaires souvent stéréotypés des candidats. L'analyse transversale du matériel de propagande a mis à jour l'existence d'un discours type chez les candidats socialistes, imputable à l'existence d'une « fiche » argumentative du parti sur le sujet dont plusieurs candidats se sont inspirés pour rédiger leurs tracts.

A l'inverse, on a constaté lors des réunions de liste que les contresens ou les confusions sur le rôle de la CU venaient essentiellement des colistiers les moins insérés dans des organisations⁴¹. Ce sont toujours les têtes de liste qui interviennent pour les mettre en garde ou les rappeler à l'ordre quand ces derniers s'aventurent à faire des propositions qui ne prennent pas en compte la nouvelle donne intercommunale. Les discussions plus informelles que nous avons eues avec différents candidats ont confirmé cette forte disparité de savoirs et de compétences, plus nette que sur d'autres sujets. Quand une candidate de Champigny évoque auprès de nous ses difficultés à comprendre le jargon des têtes de liste lors des premières réunions, c'est d'intercommunalité dont il s'agit : « Je ne savais pas ce que cela voulait dire GADEC ou SIVOM ». La faiblesse du sentiment de compétence intercommunale des « profanes » transparait surtout dans leurs silences gênés quand il est question de ce sujet dans les réunions de listes.

Entre élus sortants, challengers et figurants

Il ne suffit pas cependant d'être tête de liste pour maîtriser les développements récents de l'intercommunalité. Le leader de la liste d'opposition à Seclin reconnut ainsi, en entretien, qu'il ignorait quels étaient les groupes présents à la CU. Le chef de file du RPF à Tourcoing propose quant à lui, dans sa profession de foi, de développer les activités économiques de la commune afin d'accroître sa recette en... Taxe Professionnelle.

A la différence des sortants, les *challengers* dépendent souvent d'informations de seconde main, glanées au hasard de leurs réseaux ou reçues dans le cadre de formations. Les *leaders* intercommunaux usent de l'avantage comparatif que constitue leur « expé-

41. Parmi les nombreux exemples disponibles, celui d'un candidat réagissant à l'emploi du terme « communautaire » en s'étonnant que l'on parle de l'Europe.

rience intercommunale » pour discréditer leur(s) adversaire(s), non sans une certaine violence symbolique parfois. Le maire sortant de Comines opposa ainsi à plusieurs reprises, en réunion publique, sa maîtrise des dossiers intercommunaux et sa capacité à défendre les intérêts communaux en haut lieu, à « l'incompétence et au repli » de son adversaire communiste⁴².

Le sentiment de compétence des *leaders* (lié à leur position centrale dans le processus de décision communautaire) les conduit donc à aborder plus fréquemment le sujet, sans manquer de mettre en scène à cette occasion leur « entregent » intercommunal. La notoriété intercommunale du maire est parfois mobilisée pour flatter les habitants de la commune, qui se voient ainsi collectivement associés à cette reconnaissance politique. A l'occasion de la dernière réunion publique de campagne, l'un des soutiens d'Henri Ségard prit ainsi la parole pour se féliciter du « respect » nouveau qu'inspirerait Comines au sein de l'agglomération, en raison de la position intercommunale de son maire.

La mobilisation par les candidats de leurs positions communautaires comme ressource pourrait laisser croire à une émergence concomitante des débats sur l'intercommunalité. C'est pourtant tout l'inverse qui se produit dans la mesure où ces ressources intercommunales ne sont jamais présentées comme dépendantes de conditions institutionnelles ou politiques qui résultent des élections, mais comme le fruit des qualités et des compétences personnelles du candidat. On assiste ainsi à une occultation du caractère éminemment contingent de ces ressources. Le sort d'Henri Ségard à la CUDL, tombé en disgrâce pour avoir voulu se présenter contre Pierre Mauroy au premier tour de l'élection à la présidence de LMCU, illustre à ses dépens les points aveugles d'un tel discours. Plus largement, cette déconvenue politique confirme qu'il ne suffit pas d'être « présent » à la Communauté urbaine ou d'être compétent techniquement pour en retirer tous les profits en matière de politiques publiques ; encore faut-il s'inscrire dans la majorité politique communautaire, fût-elle plus extensible qu'ailleurs. Cette condition indispensable et ses implications sont pourtant largement passées sous silence.

De façon plus surprenante, les *challengers* eux-mêmes semblent portés à s'incliner devant la compétence intercommunale auto-proclamée du maire, comme s'ils lui faisaient davantage crédit de son action dans ce domaine que dans d'autres. L'intercommunalité est alors présentée comme un « domaine réservé » du maire. L'analogie présidentielle n'est pas fortuite puisqu'un candidat socialiste de

42. Sur le même registre, le maire sortant de Roubaix déclare lors d'une réunion publique : « Pour fixer votre jugement, il faudrait que vous appréciez, parmi les neuf listes, qui est le plus capable d'aller chercher de l'argent là où il est (à l'Etat et à la Communauté urbaine), sans augmenter les impôts ».

Comines nous déclara à ce sujet : « La politique étrangère du maire n'est pas mauvaise » ! Plutôt que sur l'action du maire à la Communauté urbaine, la critique des *challengers* se porte alors sur les dissonances de rôle que semble introduire cette forte implication externe. L'investissement intercommunal du maire n'est dénoncé que dans la mesure où il permet d'illustrer « son manque de disponibilité » pour les problèmes des Cominois et son désintérêt supposé pour l'action de « proximité »⁴³.

En dépit de ces quelques contre-feux, il semble que la compétence intercommunale revendiquée par les *leaders* intercommunaux sortants leur soit peu contestée, consacrant la réussite de leur entreprise de dépolitisation et de technicisation des enjeux intercommunaux.

Usages municipaux de l'institution intercommunale et stratégies d'auto-imputations

Les rhétoriques mayorales d'auto-imputation des politiques publiques intercommunales représentent un autre obstacle sérieux à la mise à l'agenda de l'intercommunalité⁴⁴.

Les interventions intercommunales sont la plupart du temps solubles dans les programmes des candidats, notamment dans les grandes villes. Par l'importance de leurs ressources, ces derniers sont en effet les plus en mesure d'influencer la définition des politiques communautaires. On ne trouve ainsi presque aucune trace de l'existence de LMCU dans les propagandes pourtant volumineuses de M. Aubry et de son principal opposant de droite, alors même que de nombreuses réalisations annoncées dans leurs programmes respectifs relèvent directement de la CU.

Quand ils ne font pas disparaître purement et simplement l'institution communautaire, les candidats se présentent comme les courtiers⁴⁵ incontournables de la défense des intérêts communaux en son sein.

Cette présentation de l'établissement intercommunal occulte ses propriétés politiques d'arbitrage et de délibération derrière ses usages instrumentaux. La Communauté urbaine apparaît dans les discours des candidats comme une source de financement parmi d'autres des politiques communales, plus que comme leur co-pro-

43. H. Ségard cherche d'ailleurs à prévenir ces critiques attendues dès son premier tract : « Peut-être me reproche-t-on mon temps passé à l'extérieur, dans les lieux où il faut être pour faire avancer les projets de Comines, grâce auquel des millions de francs ont pu être obtenus au service des Cominois ».

44. Elles sont parfois présentées comme la réponse à des attentes de rôle, comme c'est le cas dans les propos de cette tête de liste : « 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 ».

45. Sur la notion de « courtage institutionnel » et pour une illustration de sa prégnance dans les pratiques des élus régionaux, voir Nay (1997).

ducteur potentiel. Les propos de R. Vandierendonck, maire sortant de Roubaix, lors d'une réunion publique de campagne, vont dans ce sens :

« Nous, vis à vis de la métropole, on est des métropolitains. On y va en demandant notre part et on y va sur des projets. A chaque fois qu'on parle d'un projet, on dit : "voilà le dossier de Roubaix". Ça c'est mon boulot. Moi je suis payé pour que Roubaix reste compétitif sans augmenter la fiscalité. Il faut donc être prêt à aller chercher de l'argent. Certains disent que je suis un opportuniste⁴⁶. Je suis un opportuniste pour Roubaix ! Il n'y a que cette chose qui m'intéresse ».

A ces tentatives d'auto-imputation des sortants répondent tant bien que mal celles de « désimputation » ou de *banalisation de rôle* de leurs adversaires, comme chez la tête de liste de l'opposition à Comines.

« 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 en fait de sa position pour disposer de l'information sur les réalisations avant ses concurrents et les annoncer ensuite comme lui étant dues »⁴⁷.

Les effets de l'emboîtement des arènes institutionnelles et de l'asymétrie des règles du jeu qui y prévalent

Un autre facteur d'euphémisation des enjeux intercommunaux provient des modalités d'emboîtement singulières des arènes communale et intercommunale.

La campagne électorale à Sequedin, notamment, fut l'occasion d'observer leurs effets potentiellement neutralisants. L'implantation d'un Centre de Valorisation Organique (CVO)⁴⁸ avait été acceptée par le maire en contrepartie de quelques compensations⁴⁹ et de garanties concernant les nuisances induites, ce qui ne l'empêcha pas d'appeler ses successeurs à la vigilance lors du dernier conseil municipal précédent l'élection⁵⁰.

On pouvait donc légitimement s'attendre à ce que cette implantation soit évoquée, ou même dénoncée pendant la campagne, notamment par l'opposition qui n'avait pas participé à la décision et pouvait y trouver matière à redire. Elle restera cependant muette sur ce point. L'encastrement imparfait des règles du jeu municipal et intercommunal explique pour beaucoup la discrétion de la tête de liste socialiste. La Communauté urbaine est en effet gouvernée selon

46. Allusion à son changement de parti.

47. Entretien avec J.-P. Fossier, avril 2001.

48. Cet équipement s'inscrit dans le plan de traitement des ordures ménagères de la Communauté urbaine.

49. Un échangeur autoroutier notamment.

50. Compte-rendu du conseil municipal dans la *Voix du Nord* du 18/02/01.

une logique consensuelle qui diffère de la logique majoritaire des communes. Celle-ci peut dès lors d'autant moins dénoncer cette décision du maire sortant qu'elle fut prise en accord avec un exécutif communautaire auquel elle pourrait se voir politiquement associée. Elle opte finalement pour le silence, justifiant cette posture par un certain fatalisme : « On ne peut rien y faire, tout est décidé » (Entretien).

Ainsi, la question du CVO, pourtant décisive pour le prochain mandat, est-elle complètement éludée, la faiblesse de la mobilisation associative⁵¹ contribuant à rendre possible cette éviction⁵².

Le mode d'élection indirect des conseillers communautaires clôturera suffisamment l'arène intercommunale pour rendre tenable une certaine « schizophrénie » de ses élus, s'affrontant un jour en conseil municipal et cogérant discrètement l'exécutif intercommunal le lendemain⁵³. Cette gestion consensuelle de l'institution intercommunale rend périlleuse et incertaine l'identification d'une liste municipale à la majorité intercommunale aux larges contours.

Dans le même sens, l'auto-imputation d'une intervention communautaire peut être prétexte à un affrontement entre les listes, qui s'en disputent l'exclusive. Une belle illustration en est fournie lors de la campagne municipale à Ronchin. Dans l'un de ses tracts, le maire sortant socialiste revendique, en effet, son intervention décisive auprès de la Communauté urbaine afin de résoudre un problème récurrent d'inondations dans un quartier de la commune. Ce rôle lui est cependant contesté par la liste d'opposition qui, dans le tract suivant, insiste sur son rôle dans l'interpellation du vice-président chargé de l'eau et de l'assainissement, maire de Marcq-En-Baroeul et surtout... membre du RPR. La gestion consensuelle de la Communauté urbaine aboutit à une répartition des délégations entre l'ensemble des composantes partisans de l'assemblée. Cette répartition composite du pouvoir intercommunal peut faire de l'imputation des interventions communautaires un enjeu disputé entre les listes, selon qu'elles font valoir leur proximité partisane avec le Président de l'institution ou leurs accointances avec le détenteur d'une délégation sectorielle. Plus généralement, la spécificité des règles du jeu intercommunal rend ses enjeux difficilement transposables dans les termes polarisés du débat municipal.

51. Une association de riverains se constituera quelque temps après les élections et politisera la question de l'implantation du CVO.

52. Pour un exemple comparable de neutralisation d'un enjeu a priori saillant par des concurrents électoraux, voir Sawicki (1994).

53. Dans les grandes villes, la désignation des conseillers communautaires à la proportionnelle permet l'accès à la représentation communautaire de quelques conseillers d'opposition.

Si le bilan intercommunal est difficilement appropriable dans l'arène municipale, il est pour les mêmes raisons difficilement critiquable. L'opposition, dans les grandes villes notamment, peut difficilement fustiger un bilan communautaire qui est aussi le sien. A Lille, Roubaix ou Tourcoing, ses *leaders* sont tous conseillers communautaires sortants, quand ils ne sont pas vice-présidents. Ce positionnement contribue à expliquer la timidité de leurs critiques sur ce terrain. Même A. Verspieren, à Roubaix, portera sa critique sur le risque de la fusion et sur le revirement politique du maire plus que sur son action communautaire. Quand il s'y essaie, il est immédiatement rappelé à ses prises de positions communautaires par R. Vandierendonck qui déclare en réunion publique : « Tous les élus communautaires, Verspieren compris, ont choisi de délibérer sur le transfert des compétences dans les domaines économique, culturel et sportif ».

Faut-il dès lors s'étonner que les critiques les plus vives et les plus polémiques des engagements intercommunaux des sortants émanent presque toujours de *challengers* (dans les villes petites ou moyennes) ou de figurants (dans les grandes villes) de la compétition politique municipale, *qui sont également des outsiders du jeu intercommunal* ? Les candidats du RPF à Lille, Roubaix et Tourcoing ne se privent pas de prendre l'exemple de la gestion consensuelle de la CU pour dénoncer la superficialité des clivages entre la droite et la gauche « classiques », et marquer ainsi leur différence.

Des manœuvres.... en coulisses

Les arènes communales et intercommunales sont d'abord emboîtées d'un point de vue électoral. Des résultats municipaux dépend la future composition du conseil communautaire. Dès lors plusieurs questions se posent : cette dépendance électorale se traduit-elle par une implication des *leaders* intercommunaux⁵⁴ dans les campagnes municipales ? Les interventions des *leaders* sont-elles publicisées — ce qui préfigurerait la constitution d'un espace public intercommunal qui n'existe pas — ou se déroulent-elles essentiellement en coulisses ?

Si notre enquête a permis de mettre à jour certaines interventions — d'autant moins facilement objectivables qu'elles entrent en contradiction avec le registre du désintéressement souvent mobilisé par les acteurs et qu'elles contreviennent à la règle normative de non-ingérence dans les affaires communales d'une autre commune — il faut pour le moment relativiser l'engagement des *leaders* intercommunaux dans les élections municipales. Les propos courroucés d'Henri Ségard, estimant qu'« avec la participation d'Aubry au

54. Le qualificatif de *leader* est ici réservé aux présidents des groupes politiques qui auraient vocation à présider LM CU.

comité de soutien de Fossier, une coalition d'élus métropolitains est entrée dans la campagne contre moi », surestiment probablement la portée stratégique de cette prise de position — qui répondait en premier lieu aux sollicitations de son adversaire, soucieux de ne pas lui laisser le monopole du « capital social intercommunal ».

Si H. Ségard reconnaît lui-même quelques interventions extra-municipales (« Je regarde attentivement ce qui se passe dans les autres communes de la Communauté, notamment quand le maire est au GADEC. Quand ils me l'ont demandé, je les ai parfois aidés à rédiger leurs tracts ») (entretien), il est bien difficile d'évaluer l'influence de ce soutien, qui ne se traduit pas, en tout cas, par une homogénéisation de l'offre politique intercommunale des membres du GADEC.

La marque d'une uniformisation apparaît de façon plus évidente dans les tracts des candidats socialistes. Les informations glanées sur nos terrains mettent donc plutôt l'accent sur le rôle des entreprises politiques — plus faible que prévu par ailleurs — dans la formalisation des problématiques intercommunales, mais laissent souvent dans l'ombre l'action des *leaders* et les stratégies électorales qu'ils déploient.

Parmi nos communes tests, seule Champigny fut incontestablement le théâtre d'un affrontement discret entre deux *leaders* intercommunaux⁵⁵, par candidats interposés. Nous avons choisi cette commune en raison de l'opposition du conseil municipal aux prises de position du maire sur les transferts de compétences. La campagne devait tenir ses promesses puisque Champigny fut probablement l'une des communes où les enjeux intercommunaux jouèrent le plus grand rôle, à plusieurs titres.

L'une des deux listes en présence fit ainsi de la vigilance par rapport aux transferts de compétences à venir l'un de ses thèmes de campagne, lui consacrant un tract entier. D'autre part, l'une des seules différences dans les programmes des deux listes en concurrence concernait leur position sur l'adhésion au SIVOM Alliance Nord-Ouest⁵⁶, présidé par M.-P. Daubresse. La liste la plus explicitement réticente aux transferts de compétence à LMCU faisait ainsi de l'adhésion au SIVOM l'une de ses propositions fortes alors que la seconde liste, plus favorable au développement de la CU, s'y refusait. Ce clivage trouvait sa raison essentielle dans les soutiens extérieurs distincts dont ces deux listes bénéficiaient.

55. M.-P. Daubresse, député maire de Lambersart et premier Vice-Président de LMCU depuis le renouvellement du conseil en 2001, et H. Ségard.

56. Ce SIVOM rassemble une dizaine de communes du Nord-Ouest de la CUDL et est doté de compétences essentiellement sociales et éducatives.

Tout se joue, en effet, quelques mois avant le scrutin, au moment de la rupture définitive entre le maire siégeant au GADEC et certains de ses adjoints. Deux d'entre eux entreprennent alors de constituer une liste d'opposition aux prochaines élections et se mettent en quête de soutiens. Leur hostilité aux positions intercommunales du maire les incite à se rapprocher de M.-P. Daubresse, leader de la droite communautaire plus critique à l'encontre de la loi Chevènement et des transferts de compétences.

La question du groupe politique dans lequel siégerait le représentant de la commune à la CU devint alors un clivage entre les *leaders* des deux listes, sans jamais apparaître dans les déclarations des candidats, ni dans le matériel de propagande de la liste. De nombreux colistiers apprendront d'ailleurs, à l'issue, de l'élection la volonté du nouveau maire de quitter le GADEC pour l'UPM.

Ironie des règles du jeu singulières de l'intercommunalité, c'est M.-P. Daubresse et l'UPM qui soutiendront P. Mauroy dès le premier tour de l'élection du président du Conseil, contre... H. Ségard. Au gré des accords de coalition et des transactions, le nouveau maire de Champigny se retrouve dans la position qu'il dénonçait en entretien⁵⁷. L'incertitude qui pèse sur les compromis politiques communautaires – qui dépendent de l'agrégation de nombreux résultats électoraux et de configurations d'alliances possibles plus nombreuses que dans les communes – rend les paris politiques improbables et pousse les élus à préférer les manœuvres en coulisse, leur permettant de sauver la face en cas de retournement d'alliance imprévu.

Des prises de positions antérieures mal assumées

Nous avons choisi d'observer la campagne électorale à Roubaix et à Seclin, en raison des prises de position passées de leur maire au sujet de l'intercommunalité qui semblaient propices à une politisation accrue. C'est en fait la situation inverse qui s'est produite.

A Roubaix, les propos du maire, favorables aux fusions de communes, avaient créé la polémique. Cette conception militante de l'intégration intercommunale fut essentiellement la cible du candidat soutenu par le RPF, qui déclina un argumentaire souverainiste sur le terrain municipal et dénonça pêle-mêle la participation du maire aux politiques communautaires et la complicité de son *challenger* UDF, A. Verspieren, conseiller communautaire sortant et accusé d'« avoir soutenu René Vandierendonck à la CUDL ».

57. « Que nous a apporté le GADEC en six ans ? Pas grand chose [...]. Notre petite commune a besoin d'amis autour de nous. [...] On peut considérer le GADEC comme un allié du groupe socialiste ».

Les critiques d'A. Verspieren sur les positions du maire sortant de Roubaix à la Communauté urbaine sont plus nourries dans l'entre-deux tours, à un moment où il s'agit de séduire une partie des électeurs de son concurrent de droite. Un tract rappelle ainsi la déclaration passée de René Vandierendonck en s'y opposant fermement : « Non à Roubaix Banlieue, non à un maire qui veut brader Roubaix et n'en faire qu'un simple quartier du Grand Lille ».

Est-ce par anticipation de ces critiques prévisibles ? Toujours est-il que R. Vandierendonck se fait beaucoup plus discret que prévu sur la thématique intercommunale et ne revendique son investissement communautaire que de manière défensive et opportuniste pour sa ville. On est donc bien loin des appels au Grand Lille, et le maire semble plutôt profiter de la campagne pour réinvestir le rôle de défenseur des intérêts roubaisiens et d'élu de proximité⁵⁸ qui lui est contesté par ses adversaires.

A Seclin, prévaut également une grande discrétion du maire sortant sur les questions intercommunales. Elle s'explique à la fois par ses changements de position difficilement justifiables⁵⁹ et par le souci de préserver la croyance en la possibilité d'une gestion communale spécifique, potentiellement menacée par le transfert de la taxe professionnelle⁶⁰.

Une offre sans demande

Tous les candidats que nous avons rencontrés s'accordent sur la rareté des interpellations dont ils ont fait l'objet sur l'intercommunalité durant la campagne. Ils disent moins volontiers que, lorsqu'ils sont interpellés sur des questions de compétence intercommunale, ils préfèrent souvent se donner le premier rôle et relativiser l'importance de cette structure⁶¹. En réunion publique, les interventions et les questions du public mentionnant explicitement la Communauté urbaine ou les évolutions institutionnelles de l'intercommunalité se comptent sur les doigts d'une main.

58. Sur le rôle de maire à Roubaix, voir Lefèbvre (1997).

59. D'abord hostile à la loi Chevènement et au transfert de compétences, le maire de Seclin s'y est ensuite discrètement rallié, moyennant notamment l'assurance de certaines compensations pour sa commune.

60. La position paradoxale de la commune communiste de Seclin à l'égard de l'intercommunalité est loin d'être isolée. De nombreuses communes communistes situées à la périphérie des grandes villes ont en effet profité de leurs disponibilités foncières pour accueillir des entreprises et accroître leurs ressources en taxe professionnelle, souvent indispensables au financement de leurs politiques sociales. Le paradoxe tient à ce que la nouvelle donne fiscale intercommunale met ces communes dans la position des communes « riches », souvent réticentes à partager leurs ressources fiscales avec d'autres municipalités moins bien loties.

61. Comme on pouvait s'y attendre, c'est surtout quand il est question de dysfonctionnements que les candidats rappellent la responsabilité des services communautaires.

L'étonnement des élus — et parfois même leur déception — devant la faiblesse des interpellations sur le sujet surprend. Elle révèle leur propension à l'objectivisme et à la confusion entre enjeux internes et enjeux externes. Celle-ci alimente en retour les effets censitaires d'une construction dès lors exclusivement institutionnelle et abstraite de l'offre électorale. Le travail de politisation paraît d'autant moins nécessaire que cette dernière est vécue par les candidats, et par eux seuls, comme évidente et inéluctable. En témoigne cet échange :

Un candidat : « *On met que les transferts de compétence ont été votés ? Certains n'ont pas encore été votés. On devrait citer ceux qui n'ont pas été votés* ».

La tête de liste : « *De toute façon, le débat se fera. Ce n'est donc pas la peine d'en faire état. Les transferts se feront. C'est dans le cadre de la loi* ».

Une seule tête de liste interrogée émit des doutes à ce propos :

« *C'est souvent nous qui parlons de l'intercommunalité. Comment penser que l'on puisse discuter de la loi Chevènement ? On s'est dit qu'il fallait être simple. Ce qui reste, c'est qu'on peut faire peur aux gens avec l'intercommunalité. [...] On explique les risques maintenant et à venir* » (entretien).

L'absence d'interpellations des candidats est plus surprenante de la part des groupes d'intérêt, notamment des acteurs économiques directement concernés par le passage en TPU. Si l'essentiel de ces interventions passe par des canaux informels et par le biais de relations interpersonnelles, difficilement observables, il est cependant intéressant de noter que ces interventions n'ont presque jamais fait l'objet d'une quelconque publicité. Une seule fois, lors d'une réunion publique à Comines, un représentant associatif interpella le maire pour lui demander si les associations de la commune pouvaient émerger aux subventions communautaires.

L'exemple le plus significatif de cette discrétion des groupes d'intérêts locaux sur les questions intercommunales concerne Sequedin et l'implantation du CVO. Aucun acteur associatif ne s'est saisi de cette problématique. La candidate socialiste de la ville se montra même surprise de notre question à ce sujet, évoquant les deux seules interpellations d'habitants sur ce point lors de ses porte-à-porte. Cette apathie associative renvoie à l'histoire et à la structuration du pouvoir municipal, mais illustre également la faiblesse de l'intégration des associations au processus de décision intercommunal. La constitution prochaine du futur conseil de développement, exigée par la loi Voynet, posera peut-être les prémisses d'un espace public intercommunal qui reste à inventer.

En définitive, de nombreux facteurs semblent s'opposer à la mise à l'agenda électoral de la question intercommunale et limitent la portée actuelle de sa politisation. On constate même un paradoxe

fréquent : le développement de l'intercommunalité, plus qu'à un débat politique sur cette instance, donne lieu à des réaffirmations du rôle de maire comme garant des intérêts et de la permanence communale dans un ensemble en mutation. Cette dialectique contradictoire du développement de l'intercommunalité est bien résumée dans un tract du maire de Quesnoy-sur-Deûle : « être constructif pour notre métropole, mais vigilant pour l'identité de notre commune ; accompagner le mouvement vers l'intercommunalité mais préserver notre identité et nos relations de proximité ».

Les allusions à l'intercommunalité semblent presque toujours s'accompagner de l'invocation fétichisée de la proximité, nouveau lieu commun du discours politique local (Lefèbvre, 2001). Plus largement, le discours sur l'intercommunalité reste fortement contraint par les enjeux municipaux. Par ailleurs, l'inégalité des ressources des candidats limite la probabilité de débats et contribue à une présentation souvent unilatérale et technicisée de ses enjeux. Cette dernière s'oppose à l'intéressement de la population et des groupes d'intérêt, contribuant à réaffirmer le monopole des élus sur cette question, monopole alimentant en retour le cercle « vicieux » de la dépolitisation.

*
* *

Au terme de cette étude, il apparaît que l'intercommunalité fut effectivement un enjeu des dernières élections municipales, mais un enjeu interne, capté par les professionnels de la politique. Le changement des règles institutionnelles, comme souvent, n'aura pas eu toutes les conséquences annoncées. L'évocation inédite de la question intercommunale ne suffit donc pas à en faire un enjeu polarisant de la compétition politique locale, prétexte à un échange politique entre les candidats eux-mêmes ou entre les candidats et leurs électeurs, mais se réduit le plus souvent à un « enjeu sans enjeux » ou à un enjeu « hors-jeu » (si l'on se réfère par là au jeu politique municipal).

Les explications sont multiples et résident autant dans l'inégalité des intérêts à la politisation que dans des capacités différentielles pour le faire (Lehingue, 1991). L'investissement de la question des transformations intercommunales semble placer les sortants dans une posture intenable : comment dévoiler les enjeux et conséquences pour la commune des évolutions institutionnelles sans nuire à la mobilisation autour du scrutin municipal — qui repose notamment sur la croyance dans la capacité du maire à agir sur la réalité ? Au-delà d'une délégitimation, voire d'une démystification de la fonction, le risque est également grand pour les candidats de compromettre leurs chances futures de participer au très consensualiste jeu intercommunal. En outre, le travail de politisa-

tion est d'autant plus difficile à mener qu'il revient à médiatiser le rôle d'une institution ancienne, dont il fut longtemps convenu d'ignorer l'importance. Les incertitudes inhérentes à cette période d'inter règne constituent un autre obstacle de taille à sa politisation. Ce sont donc essentiellement les quelques outsiders du jeu politique intercommunal qui furent les plus enclins à politiser les enjeux intercommunaux et à en détechniciser les enjeux, tout en disposant de moins de ressources pour le faire.

La prépondérance de l'offre dans la constitution des enjeux intercommunaux résulte également du déficit de visibilité et de légitimité démocratique, maintes fois constaté (Demaye, 1999), dont sont victimes les EPCI. Dès lors se pose la question des effets éventuels d'un changement du mode de scrutin. S'il est adopté, le principe de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires en 2007 pourrait donner lieu à un travail inédit de politisation, qui n'a été que peu entrepris jusqu'à présent. Beaucoup parmi les observateurs et les acteurs locaux semblent croire que cette modification de la règle électorale suffira à garantir l'affirmation politique des institutions intercommunales par rapport aux communes. Les multiples facteurs qui entretiennent la prégnance des arènes municipales - telle qu'elle ressort de cette enquête - mais également certains travaux récents consacrés à d'autres institutions⁶², appellent à plus de circonspection (Bue, Desage & Matejko, 2004).

62. Voir notamment les travaux d'Olivier Nay sur l'institutionnalisation de la Région et la permanence des logiques de courtage départementales en dépit de l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct.

RÉFÉRENCES

- Bourdieu, P. & Boltanski, L. (1976) La production de l'idéologie dominante, *Actes de la recherche en sciences sociales* 2/3.
- Bué, N., Desage, F. & Matejko, L. (2004) Métropoles en construction in B. Dolez & D. Paris (dir.) *Territoire, politiques et processus*, Paris : L'Harmattan.
- Caillosse, J., Le Lidec, P. & Le Saout, R. (2001) Le procès en légitimité démocratique des EPCI, *Pouvoirs locaux* 48.
- Callon, M. (1986) Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles St-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de St Brieuc, *L'Année sociologique* 36.
- De Certeau, M. (1993) La beauté du Mort, La culture au pluriel, Seuil [1ère édition : La beauté du mort : le concept de « culture populaire », in *Politique aujourd'hui*, déc. 1970].
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977) *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris : Seuil.
- Demaye, P. (1999) La recherche de la démocratie intercommunale, in L. Blondiaux, G. Marcou & F. Rangeon (dir.) *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris : PUF, CRAPS-CURAPP.
- Elias, N. (1976) *Qu'est-ce que la sociologie ?* Paris : Presses Pocket.
- Gaxie, D. (1997) Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale, in *L'intercommunalité, bilans et perspectives*, Paris : PUF/CURAPP.
- Gaxie, D. & Lehingue, P. (1984) *Enjeux municipaux, La constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris : PUF/CURAPP.
- Guimbretière, A. & Pourcher, G. (1997) Intercommunalité et fiscalité, in R. Le Saout (dir.) *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes : P.U.R.
- Lacroix, B. (1985) Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique, in M. Grawitz & J. Leca, dir., *Traité de science politique*, vol. 3, Paris : P.U.F.
- Le Bart, C. (1992) *La rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pédone.
- Lefèbvre, R. (1997) Etre maire à Roubaix : la prise de rôle d'un héritier, *Politix*, 38.
- Lefèbvre, R. (2001) La rhétorique de la proximité, *Cahiers lillois d'économie et de sociologie* 35-36, Paris : L'Harmattan.
- Lehingue, P. (1991) Représentation et relégation, in CURAPP, *Le social transfiguré*, Paris : PUF.
- Le Saout, R. (2000) L'intercommunalité : un pouvoir inachevé, *Revue française de science politique* 50 (3).
- Mabileau, A. (1997) Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation, *Revue française de science politique* 47 (3-4).

Marcou, G. (2000) *Les premiers mois d'application de la loi du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité*, Travaux du Centre d'études et de prévision du ministère de l'Intérieur.

Massardier, G. (1997) L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux in D. Gaxie (dir.) *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan.

Michel, H. (1997) *Intercommunalités et gouvernements locaux. L'exemple des départements de l'Ouest de la France*, Paris, L'Harmattan.

Moquay, P. (1998) *Société locale et coopération intercommunale*, Paris, L'Harmattan.

Nay, O. (1997) L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles, *Politix* 38.

Passeron, J.-C. (1991) *Le raisonnement sociologique*, Paris, Nathan.

Revel, J. (dir.) (1996) *Jeux d'échelle. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Gallimard/Le Seuil.

Savary, G. (1998) La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la CUB, *Politiques et management public* 16 (1).

Sawicki, F. (1994) L'homme politique en campagne, *Politix* 28.

Sawicki, F. (2000) Les politistes et le microscope, in M. Bachir (dir.) *Les méthodes au concret*, Paris : PUF/CURAPP.

