

## La coopération transfrontalière et les trois néo-institutionnalismes

Solange Verger

**Solange Verger** : Doctorante FSRIU, Département de Science Politique, FUCAM, Académie Louvain

### Résumé :

Cet article propose d'analyser le processus d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière franco-belge à travers les théories du néo-institutionnalisme. Il s'agit d'un exercice théorique visant non pas à tester la pertinence de ces théories mais à éclairer la complexité d'un phénomène qu'une grille de lecture unique ne suffit pas à expliquer. Les trois courants du néo-institutionnalisme (du choix rationnel, sociologique, et historique) offrent des cadres d'analyse partiellement différents qui permettent de rendre compte de la pluralité des facteurs qui sous-tendent un processus d'institutionnalisation. L'application de ces différentes hypothèses théoriques au phénomène de la coopération transfrontalière franco-belge met également en évidence les limites des théories sociologiques et du choix rationnel et l'adéquation particulière de la théorie du néo-institutionnalisme historique. Autrement dit, le néo-institutionnalisme historique apparaît particulièrement éclairant pour le cas étudié parce qu'il est attentif à la fois au rôle des acteurs (comme Pierre Mauroy à Lille) et aux jeux de pouvoir tout en tenant compte du contexte socio-économique et politique (intégration européenne, programmes INTERREG,...) et des héritages politico-institutionnels (présence de l'État français, autonomie communale belge,...), autant d'éléments qui déterminent l'institution en construction.

### Introduction

Le 28 janvier 2008 est créée l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, une instance de concertation et de coopération transfrontalière réunissant les autorités publiques françaises et belges de tous les niveaux de gouvernement présents sur le territoire visé (de l'État aux communes). Cette organisation qui a pris le statut nouvellement créé par l'Union européenne (UE) de Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT)<sup>1</sup> est régie par un règlement formel et constitue le prolongement de pratiques régulières et de cadres cognitifs développés depuis 1991 au sein de ce qu'on peut considérer comme son ancêtre, la Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière (COPIT)<sup>2</sup>. L'Eurométropole repose donc sur des règles, des normes, des procédures, des représentations stabilisées, établies d'une part par ses statuts juridiques et son règlement qui définissent un ensemble de règles de fonctionnement et de principes, d'autre part par son inscription dans un héritage institutionnel qui lui a également légué normes et valeurs. En ce sens, il est possible de considérer l'Eurométropole comme le passage à une plus grande formalisation institutionnelle, à un durcissement, à une solidification des règles qu'elle attend appliquer. L'évolution depuis la COPIT jusqu'à l'actuelle Eurométropole constitue donc une phase d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière, c'est-à-dire d'établissement d'un cadre de plus en plus stable et reconnu d'échanges entre acteurs<sup>3</sup>.

Cependant, la création d'une institution et le processus d'institutionnalisation peut paraître entrer en contradiction avec les recommandations<sup>4</sup> en faveur d'une plus grande flexibilité et fluidité des relations et des échanges entre acteurs (de type réseau). L'institution dans la mesure où elle comporte un certain nombre de règles contraignantes peut apparaître comme un facteur d'inertie et de lourdeur administrative, notamment à travers le développement d'une bureaucratie propre à l'institution qui aurait tendance à s'autonomiser et à se détacher des buts initiaux de l'institution. Dans ce sens, comment peut-on expliquer la formalisation accrue des échanges, l'institutionnalisation des règles ? Quels sont les facteurs qui ont amené la coopération transfrontalière franco-belge à s'institutionnaliser ? La réponse à cette question appelle un détour vers les théories néo-institutionnalistes.

L'étude des institutions en science politique se concentre habituellement sur deux questions : celle des effets des institutions sur le comportement des agents et celle de l'origine et du changement institutionnels.

Du point de vue institutionnaliste, le changement institutionnel est plutôt rare, et quand il a lieu, il proviendrait de logiques incrémentales, d'ajustement ou d'adaptation par apprentissage, rarement d'une rupture brutale (sauf en cas de crise). Empiriquement, il est vrai qu'on a plus souvent à faire à des changements graduels des institutions existantes qu'à la création d'institutions nouvelles. C'est pourquoi, la question de la création et du changement institutionnels a souvent été traitée sous l'angle des processus d'institutionnalisation, c'est-à-dire de stabilisation des règles, de routinisation des pratiques et de légitimation.

Le néo-institutionnalisme sous ses trois formes les plus connues, sociologique, du choix rationnel et historique, a apporté des explications diverses pour comprendre l'institutionnalisation grandissante de normes et de pratiques : pour le néo-institutionnalisme du choix rationnel, c'est l'acteur qui décide de l'institutionnalisation lorsqu'il considère, grâce à un calcul stratégique, qu'elle peut stabiliser ses attentes et ainsi, mieux satisfaire ses préférences que dans la situation existante (mais le coût de l'institutionnalisation doit être inférieur aux bénéfices escomptés) ; pour le néo-institutionnalisme sociologique, l'institutionnalisation est le reflet d'un changement des pratiques socio-culturelles et des cadres cognitifs reconnus dans la société (or ce type de changement est relativement lent) ; enfin, le néo-institutionnalisme historique considère que l'institutionnalisation de nouvelles normes et pratiques dépend du tissu institutionnel déjà existant et qu'il est l'enjeu de relations de pouvoir contenus dans l'édifice institutionnel historiquement construit (d'où un phénomène dit de « *path dependence* » pour reprendre les termes de Pierson<sup>5</sup>). Ainsi, les trois courants du néo-institutionnalisme qui considèrent l'institutionnalisation comme un processus coûteux, lent et dépendant d'autres variables, se situent donc bien loin d'une logique de changement radical au profit d'une vision qui met en évidence une dynamique de continuité et d'incrémentalisme.

En détaillant les réponses données par ces trois courants du néo-institutionnalisme à la question de l'institutionnalisation, nous verrons qu'il est possible d'éclairer le mouvement qui a mené à la création de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Néanmoins, les explications données par les néo-institutionnalismes sociologiques et du choix rationnel concernant l'institutionnalisation peuvent s'avérer insuffisantes à l'épreuve du terrain et au regard des critiques qui ont été formulées envers elles ces dernières années. C'est pourquoi, nous nous efforcerons de soulever la portée mais aussi les limites de ces théories pour notre champ d'étude. Nous explorerons alors plus attentivement le néo-institutionnalisme historique qui, en insistant sur les enjeux de pouvoir et les forces institutionnelles en présence, ouvre des pistes particulièrement intéressantes pour comprendre les

spécificités de notre cas d'étude.

Notre recherche repose sur un travail d'entretiens menés auprès d'une vingtaine d'acteurs locaux impliqués dans la coopération transfrontalière franco-belge<sup>6</sup>. L'analyse de documents de «littérature grise» est venue compléter les données issues des entretiens.

## **1. Plus d'efficacité, plus de rationalisation (ou l'institutionnalisation vue par le néo-institutionnalisme du choix rationnel)**

Si on examine les raisons données spontanément par les acteurs qui ont contribué à la création de l'Eurométropole, on s'aperçoit qu'elles décrivent un besoin de «structuration», la nécessité «d'obliger tous les acteurs à se réunir», «de mettre tout le monde autour de la table pour se coordonner», «de rassembler toutes les compétences»<sup>7</sup>. Ces attentes correspondent aux atouts institutionnels mis en avant par le néo-institutionnalisme du choix rationnel pour qui les institutions procurent aux individus des éléments pour former des anticipations et coordonner leurs comportements<sup>8</sup>, ces individus en étant conscients. Il faut alors s'interroger sur la nature des éléments qui permettent aux acteurs de se coordonner, de faire des prévisions, de faciliter la coopération, bref, de réduire l'incertitude et la conflictualité en favorisant la rencontre des intérêts.

D'après ses promoteurs, l'institution Eurométropole repose sur deux éléments principaux qui relient ses membres : un cadre commun de perception et d'interprétation de l'environnement d'où une représentation commune des objectifs, stratégies, programmes d'actions et instruments de gestion ; une base juridique qui établit les principes généraux d'organisation et les valeurs fondamentales de l'institution. Alors que le cadre de perception et d'interprétation se retrouve dans les documents fondateurs de l'Eurométropole (principalement les documents produit par la COPIT et le groupe de travail parlementaire franco-belge), la base juridique s'appuie sur les statuts officiels du GECT qui s'inspirent eux-mêmes d'autres documents produits également à l'époque de la COPIT. Au-delà des documents, on retrouve ces mêmes éléments dans le discours des membres de l'Eurométropole : d'un côté, ils partagent une même vision du territoire (Lille-Kortrijk-Tournai), de ses atouts et faiblesses, de la stratégie à mettre en œuvre pour développer ce territoire conjointement (stratégie de métropolisation dans le cadre européen), des priorités d'action (environnement, emploi, recherche et développement, mobilité) ; d'un autre côté, ils se sont mis d'accord sur les modes de fonctionnement de l'institution (deux organes politiques, un organe technique, réunions tous les six mois...) et sur les principes de base (bilinguisme, double parité franco-belge et wallon-flamand, identité tri-culturelle, fonctionnement partenarial, règle du consensus).

Un élu du Conseil général du Nord, également conseiller à la Communauté urbaine de Lille nous expose une des règles de base du fonctionnement de l'Eurométropole :

C'est comme ça, il n'est pas question de majorité, opposition, ça marche au consensus. Comme tout le monde partage la même foi, on peut espérer que ça fonctionnera bien. (29/11/2007)

Pour les artisans de l'Eurométropole, le cadre commun de représentations et le partage de règles de fonctionnement impliquent donc d'une part la reconnaissance d'un certain nombre d'intérêts communs relativement fixes, d'autre part, une régularité dans les relations entre acteurs : un acteur peut dès lors facilement anticiper le comportement de ses partenaires et dans la mesure

où il partage avec eux certains intérêts et valeurs, il trouve aisément des terrains d'entente et de coopération.

Dans cette perspective, l'institution, en procurant une capacité d'anticipation et de coopération autour de normes communes, permet une meilleure rationalisation des interactions et une meilleure efficacité de l'action. L'institution est alors jugée nécessaire parce qu'elle permet des résultats que, seuls, les acteurs n'arriveraient pas à obtenir, ou moins bien. Là encore, on retrouve le raisonnement des néo-institutionnalistes du choix rationnel : Jack Knight parle à ce propos de «solutions mutuellement profitables»<sup>9</sup>. C'est ce qu'évoque la plupart des acteurs pour justifier la création de la COPIT puis celle de l'Eurométropole : l'institution eurométropolitaine en faisant de la participation et de la coordination de tous les niveaux de compétences une obligation permettra de résoudre des problèmes publics localement situés, que, seules, les autorités locales n'auraient pu traiter. Un agent administratif de la Communauté urbaine de Lille l'exprime ainsi de manière concrète :

Il y a quand même des grandes questions qui restent de la compétence de l'État et des Régions qui doivent intégrer le transfrontalier ?...?. Je pense notamment aux grands réseaux de communication qui irriguent la métropole et qui doivent encore être hiérarchisés, mieux gérés. Ça, c'est quelque chose, certes d'intérêt local, mais qui ne peut être traité que par le local. Les Régions et l'État sont directement en prise avec ces questions : que ce soit le transit de poids lourds, les autoroutes, le TGV, l'enseignement supérieur, la santé... des questions comme ça qui n'ont pu être traitées jusqu'à présent mais qui restent directement liées à la vie quotidienne des habitants. (04/12/2007)

Comme nous l'avons montré, les raisons invoquées pour la création de l'Eurométropole (recherche d'efficacité de l'action par une meilleure coordination et prévisibilité entre acteurs) correspondent donc à des explications néo-institutionnalistes de type «choix rationnel». Cependant, cette approche ne permet pas d'expliquer dans toute sa complexité la création institutionnelle et se trouve souvent partiellement remise en cause par l'analyse empirique. Ainsi, les néo-institutionnalistes du choix rationnel, et de manière plus générale, la théorie du choix rationnel, expliquent la création d'une institution par la valeur de ses fonctions aux yeux des acteurs : une institution est créée car les acteurs, par un calcul stratégique, estiment qu'elle est la seule solution au problème d'action collective, qu'elle offre aux acteurs des ressources capables d'agir le plus efficacement possible, bref, qu'elle offre davantage de bénéfices que de coûts. Mais cette explication comporte deux faiblesses.

D'une part, elle résulte d'un raisonnement rétrospectif, de type déductif : on juge de l'utilité d'une institution d'après les conséquences qu'elle engendre alors que les effets d'une institutionnalisation peuvent être imprévisibles. Il s'agit là d'un raisonnement fonctionnaliste qui suppose que les individus ont une perception correcte des effets d'une institution et qui n'envisage pas que les fonctions pour laquelle l'institution est créée ne seront peut-être pas activées ou auront des effets non-escomptés.

Dans notre cas, nous constatons que l'argumentaire sur l'optimisation des décisions et des politiques permises par la mise en institution s'est construit au fur et à mesure de l'institutionnalisation de l'Eurométropole. Au vu des effets produits par les rencontres régulières entre partenaires et par l'instauration d'un dispositif de plus en plus formalisé de coopération, les acteurs ont établi un bilan de ces pratiques et en ont tiré des explications pour justifier l'institutionnalisation. Mais rien ne vient démontrer que ces arguments rationalistes ont été essentiels dans le processus

d'institutionnalisation, même s'ils ont indéniablement constitué un des moteurs importants de l'engagement des acteurs.

D'autre part, et en lien avec la première critique, l'approche du choix rationnel est démesurément intentionnaliste et repose sur une distinction claire entre l'acteur et l'institution : elle suggère que les acteurs, après un calcul sans faille qui met en lumière les avantages d'une institution, créent volontairement cette institution et ont une maîtrise totale du processus d'institutionnalisation<sup>10</sup>. Pour l'acteur, l'institution est un élément qui lui permet de satisfaire ses préférences, lesquelles sont définies de manière exogène, c'est-à-dire indépendamment du fait que l'acteur appartienne à une institution.

Pourtant, les représentations et les intérêts communs sur lesquels repose l'Eurométropole ne sont pas seulement des schémas cognitifs et des normes pratiques utiles à la prévisibilité des comportements et à la rationalisation de l'action, elles influencent également les préférences, les intérêts des acteurs. La capacité de l'institution à reconnaître et à stabiliser des croyances et des règles communes n'a pas qu'une fonction utilitariste (satisfaire les intérêts des acteurs), elle fait partie du processus de (re)définition des intérêts de chaque acteur membre de l'institution : la prise en compte d'un espace transfrontalier métropolitain n'est pas seulement une représentation spatiale qui permet d'attirer plus de capitaux sur le territoire à partager entre les différentes communes, elle est devenue le cadre de référence d'un intérêt transfrontalier intercommunal intégré par chaque acteur dans son champ de préférences.

Ainsi, pour les petites communes proches de la frontière, l'Eurométropole n'apparaît pas directement favorable à la défense de leurs intérêts communaux mais pour autant, ils ne rejettent pas la perspective de l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière à travers cette organisation parce qu'ils ont développé l'idée qu'il existe au-delà de leur intérêt communal un intérêt transfrontalier. Un élu d'une commune wallonne nous dit à ce propos :

La COPIT est une façon de mieux répartir nos richesses communes, nos équipements. On ne peut pas tous tout avoir, mais à tous, on a tout (même plus qu'à Bruxelles, on ne le dit pas assez souvent, on a un aéroport, un gare TGV, des universités...) et à tous, on peut mobiliser des financements. Le but, c'est vraiment de se considérer comme une entité commune, un investissement à l'autre bout du territoire doit être considéré comme positif à l'autre bout. Tout le monde doit profiter des externalités. (21/02/2008)

Si on examine les raisons officielles que les acteurs invoquent d'eux-mêmes pour justifier la création de l'Eurométropole et qu'on retrouve dans les documents fondateurs de l'institution, les arguments du néo-institutionnalisme du choix rationnel paraissent pertinents. Mais un regard plus affiné des conditions de création de l'institution nous amène à considérer d'autres facteurs de l'institutionnalisation : l'Eurométropole en tant qu'institution ne correspond-elle pas à l'état des pratiques et croyances socio-culturelles actuelles au delà de l'intentionnalité des acteurs ?

## **2. L'adaptation aux cadres cognitifs, aux normes politiques et aux pratiques socio-culturelles dominantes (ou l'institutionnalisation vue par le néo-institutionnalisme sociologique)**

Une fois remise en question la rationalité des acteurs dans leur recherche d'efficacité, une seconde piste pour expliquer la formalisation institutionnelle serait d'envisager l'institution comme

le résultat d'une adaptation à l'environnement. L'évolution des pratiques et des croyances de la société entraînerait un ajustement des institutions qui, si elles veulent rester légitimes doivent se conformer aux schémas cognitifs dominants dans la société. C'est dans une recherche de légitimité sociale que les acteurs créeraient de nouvelles institutions plus adaptées à l'environnement macro-sociologique.

Selon ce mode de pensée caractéristique du néo-institutionnalisme sociologique, l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière à travers l'Eurométropole correspondrait à une nécessité de s'adapter aux changements socio-économiques et culturels liés à la construction de l'UE tels que l'ouverture des frontières, la multiplication des flux transfrontaliers, la réalisation du marché unique, le développement d'une citoyenneté européenne ainsi qu'à des évolutions plus globales comme les mouvements de décentralisation, la fin de l'État-providence, la mondialisation économique...

À notre question sur la justification de l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière, un élu de la Communauté urbaine de Lille nous répond ceci :

On peut justifier ça comme ça : les collectivités sont rattrapées par la rareté de l'argent public ; partout, l'État est déjà en faillite, il se retire de partout, soutenu par les politiques prônées par l'UE. Ce sont des mécanismes macro qui vont déterminer les politiques. Les collectivités sont donc contraintes, à court terme, pour faire des économies de fonctionnement et pour harmoniser leur développement. Et quand on a, à côté, un partenaire qui peut vous faire faire des économies, c'est idiot de l'ignorer. (03/12/2007)

Dans la même logique, tous les acteurs de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai replace l'institutionnalisation de cette coopération dans le cadre européen et la relie au développement des programmes INTERREG au début des années 90. Moins nombreux sont ceux qui font le lien entre les mouvements de décentralisation/régionalisation et la formalisation accrue de la coopération au niveau local. Pourtant, les personnes interrogées témoignent toutes du rôle central joué par la Communauté urbaine de Lille dont les moyens financiers, les compétences et l'assise politique lui ont permis de structurer institutionnellement la coopération transfrontalière. Or, cette capacité de la Communauté urbaine de Lille provient en partie des lois de décentralisation françaises (et de leur appropriation) qui ont rendu possible cette forme de coopération intercommunale aux pouvoirs relativement importants (comparativement aux intercommunales belges qui ne sont pas des instances politiques et donc ne disposent pas de pouvoir de décision, ni de ressources fiscales propres).

Par ailleurs, des principes d'organisation tels que le partenariat ou la gouvernance multi-niveaux apparaissent clairement comme des pratiques légitimes d'action publique. Les institutions qui appliquent de telles pratiques acquièrent ou maintiennent leur légitimité vis-à-vis de leurs propres membres et vis-à-vis des institutions et acteurs externes. L'Eurométropole en réunissant des acteurs politiques de tous les niveaux de gouvernement et en basant son fonctionnement sur les notions de consensus, de partenariat et de concertation avec les acteurs socio-économiques s'inscrit clairement dans les tendances actuelles de l'action publique.

Enfin, pour beaucoup d'acteurs de la coopération, l'institutionnalisation ne vient que confirmer, rendre visible une situation d'échanges et de complémentarités socio-économiques, géographiques et culturels qui existe depuis longtemps et qui prend de l'ampleur avec l'ouverture des frontières

internes de l'UE.

Un directeur de l'Agence d'urbanisme et de développement de Lille Métropole qui a suivi de près l'évolution de la coopération Lille-Kortrijk-Tournai nous rappelle les différents éléments qui relient ces espaces :

Il y a d'abord la réalité physique : géographiquement, on vit sur le même territoire. Il n'y a aucun accident physique qui marque la frontière, on partage le même bassin fluvial, on est sur la même nappe phréatique, on est sur les mêmes terrains, les mêmes vallées, le même substrat crayeux. Deuxième donnée : la réalité historique. On partage les mêmes structures politiques historiques. Du Moyen-âge au 17<sup>ème</sup> siècle, ces territoires font partie des mêmes ensembles politiques, qu'il s'agisse du Royaume de France, du duché de Bourgogne et puis des Pays-Bas espagnols ?...?. Dernière raison pour laquelle on est vraiment transfrontalier : le peuplement. Avec l'aventure industrielle, l'agglomération, surtout dans sa partie nord-est (Roubaix-Tourcoing) a cru de manière exponentielle avec une forte immigration de la Flandre belge ?...?. Donc, on est dans le même pays finalement. (30/10/2007)

En se référant aux usages et normes reconnus par une majorité de la population, en se conformant aux idées et valeurs dominantes (ou du moins valorisées) dans la société, l'Eurométropole acquiert une légitimité et en même temps contribue à légitimer ces idées et pratiques, notamment lorsqu'elle les réifie à travers des rituels, des récits, des pratiques<sup>11</sup>. Ainsi, l'institution participe elle-même à la légitimation des normes et principes en vigueur dans l'ensemble de la société et qui lui confèrent sa propre légitimité.

De plus, les membres de l'institution qui sont par ailleurs des individus faisant partie de la société participent au processus d'institutionnalisation tout en restant très influencés par les institutions existantes. Pour être légitime, une institution se crée ou se transforme en s'inspirant des formes institutionnelles légitimes déjà en place par un mécanisme d'isomorphisme<sup>12</sup>. En effet, l'Eurométropole n'est pas totalement détachée des structures institutionnelles des pays qui la composent : le bilinguisme par exemple est un trait significatif des instances fédérales belges tandis que le poids de l'exécutif est typique d'une organisation «à la française».

Cependant, si le changement institutionnel dépend majoritairement d'une évolution de l'environnement socio-culturel, du contexte politique général et de l'édifice institutionnel existant, on devrait retrouver le même phénomène d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière aux différentes frontières françaises et belges (du moins celles où des pratiques transfrontalières formalisées se sont déjà développées) puisqu'elles sont soumises à des conditions macrosociologiques plus ou moins similaires. Or, ce n'est pas le cas : certaines organisations transfrontalières ont vu leurs actions décliner<sup>13</sup>, d'autres ne se sont pas lancées dans une plus grande formalisation des échanges, notamment en écartant (du moins pour le moment) l'éventualité d'une évolution vers un GECT<sup>14</sup>. Ces spécificités propres à chaque frontière suggèrent la possibilité d'autres facteurs d'institutionnalisation, plus liés à la configuration locale («effet localité»)<sup>15</sup> et au rôle des acteurs locaux (notamment d'un éventuel leader)<sup>16</sup>.

C'est là le point faible de l'approche sociologique du néo-institutionnalisme : les interactions entre acteur et institution et entre institution et environnement sont tellement inextricables que l'acteur se trouve fondu dans l'institution et l'institution fondue dans l'environnement socio-culturel. En effet, selon les néo-institutionnalistes sociologiques, les institutions et l'environnement socio-

culturel déterminent fortement le comportement des acteurs : les institutions sont constituées de schémas cognitifs, de modèles moraux, de cadres de signification auxquels les acteurs souscrivent mais que du même coup, même s'ils participent à leur construction, ils peuvent difficilement faire évoluer ou de façon très progressive et surtout sans originalité due aux caractéristiques propres des acteurs et institutions locales.

Dans notre cas d'étude, les phénomènes macrosociologiques sont indéniablement entrés en ligne de compte dans la formalisation de la coopération transfrontalière. Mais ils se sont le plus souvent combinés à des éléments de contexte locaux et aux stratégies politiques spécifiques développées sur le territoire transfrontalier. Ainsi, si le lancement de l'initiative communautaire INTERREG dans un mouvement de renforcement de l'intégration européenne a joué un rôle non négligeable dans la consolidation de la coopération entre les zones de Lille, Kortrijk et Tournai, les acteurs de cette coopération ne réduisent pas son institutionnalisation à ce seul facteur qu'ils considèrent davantage comme un outil que comme une fin en soi.

Un des responsables des questions transfrontalières au sein de l'intercommunale flamande WVI évoque ainsi le rôle d'INTERREG :

Tout a commencé avec les programmes INTERREG qui a été un stimulant fort tout en restant un simple outil ?...?. Le lancement d'INTERREG, ça a constitué la carotte pour qu'on se mette autour de la table et qu'on s'aperçoive qu'il fallait, au delà des projets, un plan, une stratégie, une structure avec une personnalité juridique. (18/02/2008)

Une autre personnalité (de la Province de Flandre occidentale) qui a œuvré au développement de la coopération franco-belge souligne la nécessité de relativiser le poids des «forces» extérieures :

C'est quelque chose que je vois souvent en politique : ça passe toujours par les Hommes. Ce n'est pas toujours les grandes idées, même s'il en faut. Ces grandes idées sont souvent amenées par des personnes. Chacun a son apport, c'est ainsi que ça marche. L'Europe s'est faite comme cela aussi : avec des Hommes qui le voulaient absolument. (21/02/2008)

Alors que le néo-institutionnalisme du choix rationnel supposait une clairvoyance et une autonomie des acteurs excessive, le néo-institutionnalisme sociologique ne parvient pas à identifier le rôle des acteurs et donne une explication centrée sur des facteurs macro qui prennent mal en compte les conditions locales de l'institutionnalisation de l'Eurométropole. Reconnaître la capacité des acteurs à impulser des changements tout en prenant en compte le poids des contraintes institutionnelles et du contexte socio-économique semble être la voie la plus éclairante pour expliquer la «mise en institution». C'est l'ambition du néo-institutionnalisme historique qui combine l'interactionnisme sociologique et le matérialisme historique (modéré) de la théorie du choix rationnel.

### **3. Les stratégies politiques situées, les jeux de pouvoir, les chocs endogènes (ou l'institutionnalisation vue par le néo-institutionnalisme historique)**

Les évolutions socio-économiques n'impliqueraient pas seulement des changements dans les schémas cognitifs et dans les pratiques sociales qui en sont issus, comme le suggèrent les sociologues du néo-institutionnalisme. Les facteurs exogènes ont aussi des effets sur l'équilibre des pouvoirs et modifient les stratégies politiques des acteurs au sein des institutions et entre institutions.

Dans notre cas, les changements liés à la construction européenne (notamment la politique régionale communautaire et notamment le programme INTERREG<sup>17</sup>), aux mouvements de décentralisation (en France) et de régionalisation (en Belgique), aux lois sur l'intercommunalité (particulièrement en France) ont donné aux régions, aux villes, aux groupements de communes, de nouvelles compétences, de nouvelles opportunités d'action, et au delà des compétences, de nouveaux pouvoirs. Ainsi, ces phénomènes ont modifié sinon affaibli le rôle de l'État. Le rapport entre les autorités territoriales et l'État central ou fédéral n'est donc plus le même qu'il y a dix ou même cinq ans. Les relations entre l'UE et les collectivités locales se sont multipliées et structurées ; les grandes villes sont devenues des acteurs essentiels de la régulation politique ; de nouveaux espaces d'action publique basés sur l'intercommunalité sont apparus sous l'argument de la fonctionnalité ; les autorités territoriales ont développé des relations transnationales, etc., autant d'éléments de transformation des relations de pouvoir qui ont permis aux autorités locales de la zone Lille-Kortrijk-Tournai d'être à l'initiative d'une institutionnalisation menant à l'Eurométropole.

Les changements structurels ont fait émerger de nouveaux objectifs, de nouvelles ressources, et ont favorisé certains acteurs et certaines institutions jusque-là moins importants (qui vont être à la tête du changement institutionnel).

Prenons le cas de la Communauté urbaine de Lille Métropole (LMCU). En tirant parti des lois sur l'intercommunalité<sup>18</sup>, LMCU a acquis trois types de ressources essentielles au renforcement de son pouvoir d'action et de son autorité politique<sup>19</sup> : des ressources financières (fiscalité propre) ; des ressources d'expertise liées au rattachement d'agences techniques telles que l'Agence de développement et d'urbanisme et l'Agence pour la promotion internationale (APIM) et consolidées lors des étapes de construction de la doctrine métropolitaine<sup>20</sup> ; des ressources politiques et relationnelles assurées d'une part par le caractère proprement politique de l'institution (autorité composée d'élus au suffrage indirect), d'autre part par les liens entretenus avec d'autres niveaux institutionnels (par le biais notamment de Pierre Mauroy mais aussi du fait que de nombreux conseillers communautaires sont également députés ou conseillers régionaux) et avec la société civile (en particulier par l'intermédiaire du Conseil de développement). LMCU s'est fortement appuyée sur ces diverses ressources pour apparaître comme un partenaire à la fois légitime et bien doté en capacités d'action et ainsi convaincre ses voisins belges de mettre en place une coopération de plus en plus institutionnalisée.

Le pouvoir et l'autorité de LMCU lui permettent de maîtriser le processus d'institutionnalisation à son profit en faisant accepter à ses partenaires certaines règles et normes, notamment la stratégie de métropolisation ou encore l'élargissement du partenariat à des niveaux politiques supérieurs.

Un responsable des questions transfrontalières à l'intercommunale wallonne IEG évoque le poids de LMCU dans l'évolution des relations transfrontalières :

On était présent politiquement [dans la COPIT] même si on n'était pas aussi présent qu'on aurait dû l'être, parfois aussi parce qu'on était écrasé par la toute-puissance de Lille Métropole. Tant du point de vue technique que du point de vue politique, on est vraiment des petits poucets à côté d'eux. C'est un peu ce décalage entre Lille Métropole et les intercommunales belges qui a poussé Lille Métropole à demander un élargissement du partenariat qui inclut chez nous les Régions, les Provinces, de manière à trouver des niveaux de compétences similaires. (15/11/2007)

Ce leadership détenu par LMCU dans l'institutionnalisation de la coopération vient ensuite renforcer

ses ressources d'autorité et de pouvoir par un effet de retour positif (*increasing return effect*<sup>21</sup>) confortant ainsi la place prépondérante de l'institution communautaire.

Le responsable des questions transfrontalières à LMCU confirme cette idée :

L'intégration du transfrontalier dans la politique communautaire participe pleinement de l'évolution de la communauté urbaine d'une structure technique vers une structure de développement, vers une autorité de gestion. Effectivement, le transfrontalier a participé à améliorer sa capacité à travailler en partenariat, à formuler des projets qui dépassent son cadre géographique strict, sa capacité à se projeter dans l'avenir. Il n'y a pas de retour en arrière. (04/12/2008)

Le processus d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière Lille-Kortrijk-Tournai est donc fortement marqué par le leadership de LMCU, et de manière plus générale par les relations de pouvoir que les différents acteurs et groupes d'acteurs entretiennent entre eux et avec l'environnement extérieur. En évaluant les ressources de chaque acteur impliqué dans la coopération Lille-Kortrijk-Tournai, il est possible d'évaluer l'impact de chacun d'entre eux sur l'institutionnalisation.

Ainsi, on peut évoquer également, sans entrer dans les détails, que la Ville de Kortrijk, bénéficiant de conditions économiques et sociales favorables (au niveau de la Flandre en général mais dans la zone du Courtrais plus particulièrement) et d'une autonomie communale propre au système politique belge, se présente également comme un acteur influent de l'institutionnalisation de la coopération. Elle a obtenu par exemple le changement du nom de l'Eurométropole qui, de «Lille Eurométropole franco-belge» est devenu «Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai». Et là encore, l'implication de la Ville de Kortrijk et plus particulièrement de son bourgmestre, s'accompagne d'un renforcement de son pouvoir à l'échelle de la région et du pouvoir du bourgmestre à l'échelle de sa ville.

Un échevin d'une commune transfrontalière wallonne nous confie les enjeux politiques sous-jacents qu'il perçoit à travers la construction institutionnelle de la coopération :

De manière générale, il faut voir que ceux qui font l'Eurodistrict ont d'autres visées que celles de résoudre les problèmes transfrontaliers quotidiens : Pierre Mauroy voulait s'imposer face à Paris, il voulait faire de Lille une capitale européenne, ce qu'il a d'ailleurs bien réussi il me semble. Pour Courtrai [Kortrijk], c'est pareil : Stefaan De Clerck [bourgmestre de Kortrijk] a vu qu'il était de l'intérêt de sa ville et de lui-même de s'investir dans ce projet, même si c'est déjà une région très riche. Et pour Tournai, c'est la même chose, à son échelle. (16/11/2007)

L'institutionnalisation est alors un enjeu de pouvoir et donc de conflit entre acteurs et entre institutions même si le discours des différents partenaires tend le plus souvent à occulter cette dimension «politicienne» de la coopération<sup>22</sup>. Si elle est susceptible d'engendrer des conflits, elle est également propice aux coalitions entre acteurs, qui en unissant leurs forces, espèrent dominer d'autant mieux le processus d'institutionnalisation et bénéficier des ressources de son allié.

Les autorités wallonnes ont souvent l'impression d'une coopération dirigée par une alliance franco-flamande. C'est ainsi que l'exprime le bourgmestre d'une commune frontalière :

Le France travaille souvent avec la Flandre. Les projets bipartites dont nous sommes exclus sont d'ailleurs les plus nombreux. Nous voudrions des projets tripartites mais, pour les Français, et les Flamands surtout, ce sont les projets bipartites qui les intéressent le plus. (13/11/2007)

Les ressources de chaque acteur, de chaque institution, qui déterminent leur pouvoir et leur autorité respective, dépendent d'une part, de capacités propres aux acteurs des institutions concernées, d'autre part, de conditions historiques particulières.

Concernant les capacités propres des acteurs, il est intéressant de faire appel au concept d'apprentissage largement utilisé dans les études se rattachant au néo-institutionnalisme historique<sup>23</sup>, auquel il est possible d'ajouter celui de leadership. En effet, si on considère par exemple les ressources d'expertise, elles proviennent principalement de l'apprentissage de la part de quelques membres d'une institution. Le «transfrontalier» étant un domaine d'action récemment intégré dans les services «Europe» ou «Relations internationales» des autorités publiques, il n'existe pas de compétences, ni de ressources accumulées «en interne» qui peuvent se transmettre d'une personne à une autre au sein de l'institution. Il n'existe pas non plus de formation universitaire spécifique. Ainsi, les agents qui travaillent actuellement autour de la problématique transfrontalière, nous disent avoir appris «sur le tas»<sup>24</sup>. Il s'agit d'un apprentissage collectif qu'ils mènent avec leurs homologues des institutions partenaires de la coopération. Les règles et les normes se rapportant au transfrontalier n'étant pas encore bien fixées, ni reconnues, les acteurs qui acquièrent un savoir-faire technique ou la maîtrise de connaissances spécifiques disposent d'une marge de manœuvre dans leur travail de stabilisation et de légitimation des règles de fonctionnement et des principes d'action : ils font ce que certains néo-institutionnalistes appellent des «choix interprétatifs»<sup>25</sup> qui vont définir partiellement la forme institutionnelle que va prendre la coopération.

Quant aux ressources politiques, elles peuvent dépendre en grande partie de la présence d'une personnalité politique charismatique, multipositionnée et légitime, c'est-à-dire d'un leader qui va se servir de son influence et de ses relations pour orienter l'institutionnalisation selon ses vues.

Un conseiller à la Communauté urbaine de Lille évoque le rôle particulier des grands élus dans l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière :

La difficulté est de trouver les bons maillons. Pierre Mauroy est un très bon maillon, sa personnalité, son aura, son relationnel, a facilité les choses. Incontesté, incontesté, Pierre Mauroy. Politiquement, côté belge, les relais qui ont été trouvés sont intéressants : Stefaan De Clerck, Rudy Demotte, même si ce n'est pas forcément avec les mêmes logiques. (03/12/2007)

Au-delà des capacités propres aux acteurs, les positions de pouvoir renvoient à des conditions historiques particulières, qu'il s'agisse de réformes institutionnelles et de variables économiques et sociales (que nous avons mentionnées précédemment dans nos exemples sur LMCU et Kortrijk), mais aussi du tissu institutionnel et de l'histoire politique de chaque pays et, plus largement, de chaque territoire.

Ainsi, l'État français déconcentré, fort de ses ressources financières et techniques, participe activement à l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière. À titre d'exemple, on peut citer l'action du SGAR (Service général d'Action régionale) de la Préfecture du Nord Pas-de-Calais qui a organisé le travail d'un groupe de parlementaires franco-belge entre 2002 et 2004 pour faire le point sur les forces et faiblesses de la coopération transfrontalière franco-belge et proposer des orientations pour la mise en place d'une structure transfrontalière de gouvernement. Les résultats de ce travail ont fortement influencé l'organisation formelle de l'Eurométropole (dans ses principes de fonctionnement, ses objectifs, sa forme juridique, etc.). L'influence de l'État est caractéristique

du système politique et institutionnel français qui, malgré un vaste mouvement de décentralisation, laisse aux organismes étatiques une place importante au niveau local.

Côté belge, le relatif désintérêt des institutions régionales pour la coopération Lille-Kortrijk-Tournai s'explique par un héritage institutionnel centralisé : la régionalisation qui a débuté dans les années 70 a vu se déplacer le pouvoir central de l'État aux Régions sans pour autant apporter plus d'attention aux niveaux locaux laissés aux mains de communes relativement autonomes.

On pourrait également éclairer les différences de positionnement des autorités wallonnes et flamandes dans l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière en analysant les divergences institutionnelles qui marquent les deux régions depuis le début du processus de fédéralisation.

Plus largement, il semble que la notion d'historicité, propre au néo-institutionnalisme historique, qui rappelle l'importance de situer les phénomènes dans le temps et dans l'espace est essentielle pour comprendre les processus d'institutionnalisation (le terme même de processus révèle cette nécessité). D'une part, elle permet d'expliquer, à partir des histoires politiques et institutionnelles propres à chaque nation, les différences de ressources, c'est-à-dire de pouvoir entre acteurs, et donc de comprendre leur positionnement respectif et leurs éventuelles alliances dans le processus d'institutionnalisation. D'autre part, l'historicité s'applique au phénomène même de construction institutionnelle de la coopération transfrontalière puisque celle-ci se développe à partir d'éléments déjà existants : l'Eurométropole créée en 2008 n'est que le prolongement d'une logique d'institutionnalisation qui avait commencé avec la COPIT en 1991, elle-même reposant sur des pratiques régulières de coopération bien antérieures.

Un administrateur de l'intercommunale IDETA évoque ce continuum entre la COPIT (et même avant) et l'Eurométropole :

L'IDETA fait des projets transfrontaliers depuis longtemps, avant même la COPIT. Mais la COPIT a eu le mérite de montrer l'intérêt et les limites d'une coopération inter-communale : elle a développé une stratégie, mis en relation les gens, mais la stratégie n'a pas pu être appliquée sur beaucoup de points car il manquait les compétences, et parce que les intercommunales ont un faible pouvoir d'interpellation des autres institutions, des autorités supérieures. D'où l'idée de l'Eurodistrict pour aller plus loin. (12/12/2007)

Les deux niveaux d'analyse de l'historicité sont interdépendants dans la mesure où l'institution eurométropolitaine en formation s'inscrit dans un sentier de dépendance propre mais déterminé pour une large part par les sentiers de dépendance dans lesquels chacun des partenaires en jeu se trouvent eux-mêmes encastés.

Le raisonnement du néo-institutionnalisme historique apparaît donc particulièrement éclairant pour notre cas d'étude parce qu'il met en évidence, pour expliquer l'institutionnalisation d'un phénomène, l'interaction entre forces internes à l'institution et facteurs d'instabilité externes. Ainsi, il est attentif au rôle des acteurs et à la possibilité de coalition d'acteurs tout en tenant compte des phénomènes socio-économiques et politiques extérieurs ; il prend en considération les effets d'apprentissage et les choix interprétatifs qui font évoluer l'institution à travers des ajustements graduels et incrémentaux tout en rendant compte des contraintes du cadre institutionnel existant. L'explication du néo-institutionnalisme historique a donc le mérite d'envisager une pluralité de facteurs qui agissent sur l'institutionnalisation reliant l'institution, les acteurs et l'environnement.

## Conclusion

La formation d'une nouvelle organisation «l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai» en janvier 2008 est issue de pratiques de coopération qui se sont progressivement stabilisées et formalisées au cours des vingt dernières années. Cette institutionnalisation suscite une interrogation concernant les facteurs explicatifs de ce processus. C'est à travers la littérature sur le, ou plutôt les, néo-institutionnalismes que nous avons tenté de rendre compte des logiques qui sous-tendent le mouvement d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière Lille-Kortrijk-Tournai.

Les trois formes de néo-institutionnalisme apportent des explications complémentaires mais également contradictoires du changement institutionnel et de l'institutionnalisation : les variables structurelles et conjoncturelles, la stratégie des acteurs, la recherche de légitimation sociale ou d'efficacité, les enjeux de pouvoir expliquent chacune une partie des facteurs qui ont été à la base de la création de l'Eurométropole. La consolidation institutionnelle provient d'une combinaison contingente d'intentions et d'effets non-intentionnels, de transformations incrémentales et de grande ampleur, de luttes politiques et d'événements macro-économiques. Il semble que le néo-institutionnalisme historique est l'approche qui permet le mieux de rassembler les différents apports de l'étude des institutions. Néanmoins, les deux autres dimensions ne peuvent être écartées totalement : le néo-institutionnalisme du choix rationnel car il correspond à la justification «officielle» apportée par les fondateurs de l'Eurométropole à l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière ; le néo-institutionnalisme sociologique car il met l'accent sur les phénomènes macros qui ont une importance non négligeable dans notre cas d'étude. Pour réunir ces différents courants en évitant la dispersion et l'incohérence de postulats contradictoires (notamment sur la relation entre l'individu et l'institution), une approche par les ressources, que nous avons esquissée dans notre dernière partie, nous semble intéressante à poursuivre pour analyser la complexité du phénomène d'institutionnalisation de la coopération transfrontalière.

## Bibliographie

BELAND (D.), «Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective comparée», *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, 2002, p. 21-39.

BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.) et RAVINET (P.) (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2006.

CHURCH (A.) et REID (P.), «Cross-border co-operation, institutionalization and political space across the English Channel», *Regional Studies*, vol. 33, n° 7, 1999, p. 643-655.

DURAN (P.), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

FAURE (A.) et DOUILLET (A.C.) (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 2005.

HALL (P.) et TAYLOR (R.), «Political Science and the Three New Institutionalism», *Political Studies*, vol. 44, 1996, p. 936-957.

HASSENTEUFEL (P.) et SMITH (A.), «Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française'», *Revue Française de Science Politique*, vol. 52, n° 1, 2002, p. 53-74.

HECLO (H.) et WILDAVSKY (A.), *Modern Social Politics in Britain and Sweden: from Relief to income*

*Maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974.

FONTAINE (J.) et LE BART (C.) (dir.), *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994.

JOUVE (B.) et LEFEVRE (C.), *Villes et métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, 1999.

KNIGHT (J.), *Institutions and Social Conflicts*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

KRASNER (S.), «Approaches to the state : alternative conceptions and historical dynamics», *Comparative Politics*, vol. 16, 1994, p. 223-246.

LAGROYE (J.), «La légitimation», in GRAWITZ (M.) et LECA (J.) (dir.), *Traité de science politique*, tome 1, Paris, PUF, 1985.

LECOURS (A.), «L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ?», *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, 2002, p. 3-19.

MARCH (J.) et OLSEN (J.), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.

NEGRIER (E.), *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG, 2005.

NORTH (D.C.), *Institutions, Institutional change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

PALIER (B.) et SUREL (Y.), «Les 3 'I' et l'analyse de l'État en action», *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 7-32.

PERKMANN (M.) et SUM (N.L.) (éd.), *Globalization, regionalization, cross-border regions*, Houndsmills, New-York, Palgrave, 2002.

PETERS (G.), *Institutional Theory in Political Science : the 'New Institutionalism'*, Londres, Continuum, 1999.

PIERSON (P.), «Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics», *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, 2000, p. 251-267.

SMITH (A.) et SORBETS (C.), *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, PUR, 2003.

STEINMO (S.), THELEN (K.) et LONGSTRETH (F.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

STREECK (W.) et THELEN (K.) (éd.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

## Liste des entretiens réalisés

Chef du service international à l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, 30/12/2007.



Conseiller municipal à Tourcoing et conseiller à «Lille Métropole Communauté urbaine» (LMCU), 31/10/2007.

Chargé des études au secrétariat des affaires régionales (SGAR) de la Préfecture du Nord Pas-de-Calais, 31/10/2007.

Ancien Président de l'intercommunale IDETA, 15/11/2007.

Chargé de mission «coopération transfrontalière» à LMCU, 04/12/2007.

Bourgmestre de Comines-Warneton, 13/11/2007.

Echevin à la culture, au tourisme et aux relations internationales de la ville de Mouscron, 15/11/2007.

Conseiller politique du précédent Président de LMCU, vice-président du Conseil Général du Nord, conseiller municipal à Armentières, 03/12/2007.

Membres du Conseil de Développement de Lille Métropole, 22/11/2007.

Chargé de mission «Coopération euro-régionale et insertion européenne» à la Direction Régionale de l'Équipement (DRE) du Nord Pas-de-Calais, 21/11/2007.

Ingénieur d'affaire en charge de «l'emploi public» et du «transfrontalier» à l'APIM (Agence de Promotion Internationale de Lille Métropole), 20/11/2007.

Conseiller général du Nord, 29/11/2007.

Directeur général du service «Ville renouvelée et culture» de la ville de Roubaix, 04/12/2007.

Bourgmestre de la ville de Kortrijk, 03/12/2007.

Chargé de mission, Pôle «développement territorial» à IDETA, 12/12/2007.

Chargée de mission «relations publiques et communication pour la coopération transfrontalière et européenne», Leiedal, 27/02/2008.

Membre du Conseil de développement de Lille Métropole, ancien chargé de mission à WVI, 18/02/2008.

Député régional wallon, bourgmestre d'Estaimpuis, 21/02/2008.

Ancien directeur de la COPIT, avril 2007.

Ancienne députée provinciale, responsable de la coopération transfrontalière pour la Province de Flandre occidentale, 21/02/2008.

Directeur du secrétariat technique conjoint du programme INTERREG «France-Wallonie-Flandre», 22/02/2008.

Député fédéral, bourgmestre de Frasnes-lez-Anvaing, 05/02/2008.

Echevin au développement économique, culturel et touristique de la Ville de Tournai, 13/02/2008.

---

## Notes

**1** Le GECT (Groupement Européen de Coopération Transfrontalière), issu d'un règlement communautaire de juillet 2006, est un nouvel instrument de coopération transfrontalière qui a pour but s'associer les États, collectivités régionales et locales et organismes de droit public (de manière facultative) en vue de faciliter la coopération. Le Groupement est doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et agit au nom de ses membres. Ses compétences et ses modalités de fonctionnement sont définies dans la convention constitutive et les statuts créés par ses membres. Il peut se voir confier la mise en œuvre de programmes cofinancés par l'UE mais également toute autre action de coopération transfrontalière. L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai est le premier GECT de l'UE. Elle regroupe quatorze partenaires publics : l'État français représenté par la Préfecture du Nord Pas-de-Calais, la Région Nord Pas-de-Calais, le Département du Nord, Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU), l'État fédéral belge, la Région et la Communauté flamandes, la Province de Flandre occidentale, les intercommunales Leiedal et WVI, la Région wallonne, la Communauté française de Belgique, la Province du Hainaut, les intercommunales IDETA et IEG.

**2** La COPIT (Conférence Permanente Intercommunale transfrontalière) créée en 1991 réunissait cinq intercommunales (une française LMCU, deux wallonnes IEG et IDETA et deux flamandes Leiedal et WVI). Il s'agissait d'une structure de concertation (association française loi 1901) pour améliorer la coopération transfrontalière. L'essentiel de son travail a consisté à mener une réflexion approfondie sur l'avenir de cette zone transfrontalière (projet appelé *Grootstad* : diagnostic du territoire et proposition d'une stratégie de développement) et a abouti à la publication d'une «Stratégie pour une métropole transfrontalière». La COPIT a été dissoute fin 2007. Ses membres ont été actifs lors de la création de l'Eurométropole qui lui a fait suite.

**3** Il s'agit de s'intéresser non pas à l'institution au sens classique du terme (structure formelle stable) mais au processus de formalisation des règles. En nous appuyant sur la théorie de l'action organisée de Friedberg, cela nous amène à considérer que la formalisation n'est jamais totalement définitive, intentionnelle et naturelle mais au contraire contingente, provisoire et construite car elle s'accompagne de mécanismes informels tout aussi structurants. Toute organisation est régie par des règles et pratiques formelles et informelles qui entretiennent une tension créatrice. Mais le degré de formalisation peut être plus ou moins affirmé : il dépend du caractère plus ou moins explicite, conscient et finalisé des mécanismes de régulation. FRIEDBERG (E.), «Les quatre dimensions de l'action organisée», *Revue française de Sociologie*, XXXIII, 1992, p. 531-557.

**4** Les recommandations renvoient ici aux conseils formulés dans les rapports, études et autres documents d'évaluation ou de programmation issus de groupes d'experts (publics ou privés) pour orienter les réformes dites de «bonne gouvernance» pour les administrations publiques, gouvernements ou entreprises privées.

**5** La notion de «*path dependence*» ou de «dépendance au sentier» renvoie à l'idée que les choix présents sont conditionnés par les choix passés. PIERSON (P.), «Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics», *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, 2000, p. 251-267.

**6** La liste des entretiens effectués est proposée en fin d'article.

**7** Issus des entretiens cités.

**8** NORTH (D. C.), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

**9** Au terme d'un marchandage, ou à travers une sorte de contrat, les acteurs se mettent d'accord sur des pratiques coopératives pour répondre au besoin d'équilibrer le marché, les ressources,

non pas par souci d'éthique mais parce qu'ils considèrent que c'est la solution la plus bénéfique pour eux-mêmes. KNIGHT (J.), *Institutions and Social Conflicts*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

10 Sened considère que les institutions naissent du désir d'un ou de plusieurs individus qui veulent imposer leur volonté. SENED (I.), «Contemporary theory of institutions in perspective», *Journal of Theoretical Politics*, n° 3, 1994, p. 379-402 cité in PETERS (G.), *Institutional Theory in Political Science: the 'New Institutionalism'*, Londres, Continuum, 1999.

11 LAGROYE (J.), «La légitimation», in GRAWITZ (M.) et LECA (J.) (dir.), *Traité de science politique*, tome 1, Paris, PUF, 1985.

12 Powell et DiMaggio distinguent trois formes d'isomorphisme : l'isomorphisme coercitif, l'isomorphisme mimétique et l'isomorphisme normatif. Le transfert des modèles provoque des dénaturations et des adaptations qui constituent la principale source d'innovation institutionnelle. POWELL (R. W.) et DIMAGGIO (P. J.) (éd.), *The New Institutionalism in Organisational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

13 C'est le cas par exemple du Pôle européen de Développement (PED) de Longwy à la frontière entre la France, l'Allemagne et la Belgique. Pour des raisons essentiellement liées au contexte économique et politique local, l'activité de cette coopération transfrontalière s'est ralentie.

14 Des organisations transfrontalières telles que l'agglomération valdo-franco-genevoise ou l'Eurocité Bayonne-San Sebastian se satisfont de leur organisation actuelle.

15 NÉGRIER (E.), *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG, 2005.

16 FONTAINE (J.) et LE BART (C.) (dir.), *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; SMITH (A.) et SORBETS (C.), *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, PUR, 2003.

17 À l'origine initiative communautaire, INTERREG est devenu aujourd'hui un objectif à part entière de la politique de cohésion sociale de l'UE (appelée également politique régionale) en faveur de la coopération territoriale et plus spécifiquement de la coopération transfrontalière (INTERREG A). INTERREG dépend du FEDER (Fonds européen de développement économique régional).

18 Par la loi du 12 juillet 1999 dite loi Chevènement, les districts et les communautés de villes ont été transformés en communautés de communes, communautés d'agglomération ou communautés urbaines. Ces trois formes d'intercommunalité sont des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Les ressources fiscales des EPCI sont assurées par les taxes locales : taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle. Deux régimes fiscaux leur sont autorisés : une fiscalité additionnelle à celle des communes ou une fiscalité se substituant partiellement à celle des communes (taxe professionnelle unique ou d'agglomération). Les EPCI exercent des compétences qui leurs sont dévolues par la loi (développement économique, social et culturel, aménagement de l'espace communautaire, transports urbains, gestion de l'habitat social, politique de la ville, services d'intérêt collectif, environnement et cadre de vie) ou déléguées par leurs communes membres. Les EPCI possèdent des organes délibérant et exécutif composés de conseillers municipaux des communes membres (et élus par l'ensemble des conseillers municipaux).

19 Pour reprendre des termes de Patrice Duran, on peut rapporter l'autorité à la question de la légitimité (qui est entre autre liée à un mandat) et le pouvoir à la capacité à agir. DURAN (P.), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

20 Le discours sur les bienfaits de la métropolisation, développé par diverses organisations, experts et centres de recherche depuis le début des années 90, a été largement repris par les élus

et l'administration de la communauté urbaine de Lille. Cette stratégie est apparue au grand jour lors de la «bataille pour l'Eurostar» : l'argumentaire déployé par la métropole lilloise et notamment par Pierre Mauroy, alors Maire de Lille, soutenait l'idée que le redressement économique et social de toute l'agglomération dépendait en partie de son désenclavement (c'est-à-dire la liaison avec Paris et Londres via l'Eurostar et le TGV) ce qui ouvrirait alors les portes à une véritable métropolisation.

21 PIERSON (P.), «Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics», *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, 2000, p. 251-267.

22 Les personnes interrogées ont en effet tendance à souligner le caractère consensuel du projet de coopération et à éviter les sujets de conflits. Pourtant, si les enjeux électoraux et les ressources financières en jeu sont relativement faibles, ce qui explique le peu d'engagement des élus politiques locaux (exception faite de quelques leaders des grandes villes), l'enjeu politique en termes de gains de légitimité et de pouvoir pour certaines autorités locales ne peut faire croire à une totale dépolitisation de la question.

23 HECLO (H.) et WILDAVSKY (A.), *Modern Social Politics in Britain and Sweden: from Relief to Income Maintenance*, New Haven, Yale University Press, 1974.

24 Cf. entretien avec un agent de l'intercommunale IDETA, 12/12/2007.

25 «Les acteurs tendent à appliquer les normes de manière flexible et réflexive, à choisir entre différentes règles ou interprétations de celles-ci, à manipuler les symboles et à inventer des significations alternatives. [...] De plus, une multiplicité de statuts, de valeurs conflictuelles, d'intérêts divergents coexistent, ce qui permet aux acteurs d'adopter des choix et positionnements stratégiques variés» : DELPEUCH (T.) et VIGOUR (C.), «Création et changement institutionnels», in BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.), et RAVINET (P.) (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science Po, 2004.

PDF généré automatiquement le 2020-06-24 07:27:41

Url de l'article : <https://popups.uliege.be:443/1374-3864/index.php?id=763>