



HAL
open science

L'impensé de la réforme intercommunale

David Guéranger

► **To cite this version:**

David Guéranger. L'impensé de la réforme intercommunale: La mise en place des administrations des communautés d'agglomération. *Revue française d'administration publique*, 2004, 111, pp.461-472. halshs-00370412

HAL Id: halshs-00370412

<https://shs.hal.science/halshs-00370412>

Submitted on 24 Mar 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'IMPENSE DE LA REFORME INTERCOMMUNALE LA MISE EN PLACE DES ADMINISTRATIONS DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION

David Guéranger
(LATTS – ENPC)

Les administrations des collectivités locales françaises sont, comparativement à leurs homologues anglo-saxonnes, des objets plutôt négligés par les études françaises en sciences sociales. Les réformes qui affectent les espaces politiques et administratifs locaux sont donc rarement appréhendées sous l'angle de leurs conséquences pour les personnels administratifs. C'est donc sans surprise que ce que d'aucuns qualifient de « révolution intercommunale » passe sous silence les aspects administratifs d'une telle « révolution ». Après l'invention politique de l'agglomération¹, la question de son invention administrative reste à explorer.

Les statistiques officielles montrent pourtant toute l'importance prise par les institutions locales dans la croissance de l'emploi public d'une part, et au sein de ce mouvement le rôle de plus en plus fort joué par le niveau intercommunal de l'autre². Cette croissance constatée au détriment du niveau municipal s'explique assez largement par les mouvements de transferts de personnels massifs qui suite à la loi du 12 juillet 1999 (dite loi Chevènement) ont accompagné la constitution des nouvelles communautés³, et qui valident aujourd'hui l'idée d'un niveau supplémentaire d'administration locale en milieu urbain, intercalé entre les échelles régionale, départementale et municipale. A la différence de ces collectivités locales toutefois, qui se sont constituées très largement par un processus classique d'élargissement progressif et de divisions fonctionnelles successives, les administrations intercommunales se composent, dans des proportions importantes, grâce aux transferts de personnels depuis le niveau communal vers le niveau intercommunal.

Nous ne prétendons pas ici dégager un très hypothétique « modèle d'administration intercommunale ». Le mouvement administratif d'ampleur qui accompagne la montée en puissance des nouvelles communautés masque en effet une diversité de situations administratives. L'hypothèse que nous souhaitons défendre, toutefois, est que la mise en place de ces administrations à ce niveau constitue un véritable impensé de la réforme engagée par la loi Chevènement et, plus largement, de la réforme intercommunale. Dit autrement, la question

¹ Nous faisons ici référence à une étude comparée menée sur plusieurs communautés d'agglomération (François Baraize, Emmanuel Négrier (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001).

² Entre 1980 et 2001, les effectifs de la Fonction Publique Territoriale ont progressé de 38%. La part occupée par les communes (jusqu'alors largement majoritaire avec 65% des agents au 31/12/2001) et les départements y est en diminution, au bénéfice d'une évolution fulgurante des effectifs des EPCI (multipliés par 6 depuis 1983) (Philippe Raynaud, « L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale », *Economie et Statistique*, n°369-370, 2003). Plus, cette augmentation s'accroît puisqu'elle passe de +2% en 2000 à +6% en 2001 (Marie-Hélène Kerouanton, Dominique Quarré, « L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2001 », *INSEE Première*, septembre 2003).

³ Rappelons que la loi Chevènement veut généraliser trois types de communautés : les communautés urbaines, d'agglomération et de communes.

intercommunale relève aujourd'hui dans une large mesure d'une pensée de l'action plutôt que d'une pensée de l'administration. Pour étayer ce point de vue, nous allons nous pencher sur le cas des communautés d'agglomération, en raison d'une part de leur essor impressionnant et de leur généralisation en milieu urbain⁴, et en raison d'autre part de l'importance qu'y revêtent les transferts de personnels⁵. Pour ce type de communautés, nous voulons montrer les lacunes administratives de la réforme en nous appuyant successivement sur ses dispositifs, sur les dysfonctionnements qu'ils suscitent localement, et enfin sur les ajustements et recompositions du niveau intercommunal qui en résultent⁶.

L'impensé administratif de la loi Chevènement

Les dispositifs mis en place par la loi Chevènement ne présument certes pas des appropriations et instrumentalisations locales fort diverses dont ils feront l'objet. Ils permettent néanmoins de tirer quelques enseignements sur la pensée de la réforme, son référentiel. Un objectif essentiel est celui d'une généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre, d'un maillage de l'ensemble du territoire⁷. Quant aux moyens et outils mis en œuvre, ils montrent que la dimension financière a cristallisé les réflexions au détriment des questions administratives.

UNE MECANIQUE FINANCIERE IMPLACABLE

L'outillage juridique mis en place par la loi Chevènement s'appuie, comme presque toutes les réformes de l'intercommunalité depuis les années soixante-dix, sur la mise en place de structures nouvelles qualifiées essentiellement par un régime fiscal et par des compétences obligatoires. Mais l'originalité de la loi tient en grande partie à une mécanique financière et fiscale à la fois technique et implacable. Il faut, avant d'aller plus loin dans l'analyse, prendre un moment pour en expliquer les rouages.

Le premier dispositif est l'incitation financière initiale, celle de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) promise aux nouvelles institutions. Cette incitation substantielle est, à n'en point douter, un facteur de changement important vis-à-vis des lois précédentes. Pour ne prendre que la plus récente, la loi Joxe, on peut considérer que le faible nombre de communautés de ville – juridiquement très semblables d'ailleurs aux nouvelles communautés d'agglomération – s'explique

⁴ Au nombre de 50 en 2000, les communautés d'agglomération sont 155 au 1^{er} janvier 2004. Elles concernent plus de 2600 communes et presque 20 millions de personnes (*Intercommunalité : vers une couverture complète du territoire. Bilan au 1^{er} janvier 2004*, DGCL, Ministère de l'Intérieur, 2004, 16 pages).

⁵ Les statistiques laissent entendre qu'une proportion importante des agents intercommunaux est issue des transferts. Sans disposer d'un chiffre précis sur ce point, notons que les communautés d'agglomération se distinguent du niveau communal par la mobilité de leurs personnels. En particulier, le recrutement s'y fait beaucoup plus par mutation : 38,1% pour les communautés d'agglomération contre 22,2% pour les communautés de communes, 13,4% pour les communautés urbaines et 12% pour les communes (Cf. CNFPT / DGCL, *Synthèse des résultats des Bilans Sociaux 2001*, Présentée au Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale, 14 avril 2004, p. 13).

⁶ Notre réflexion part de l'étude fine de l'agglomération de Chambéry. Elle bénéficie également d'éclairages complémentaires grâce aux éléments d'une recherche menée conjointement sur quatre agglomérations : Chambéry, Nantes, Marseille et Montpellier (Rémy Le Saout (dir.), *Le transfert des personnels des communes aux structures intercommunales*, Rapport final, ACI « Travail », Ministère de la Recherche, février 2004, 124 pages).

⁷ A ce titre, l'intitulé de la dernière évaluation du ministère de l'Intérieur sur le sujet est révélateur et en fait une tendance objective mais aussi un objectif explicite : *Intercommunalité : vers une couverture complète du territoire*, op. cit.

par le peu d'avantages financiers dont elles bénéficiaient en étant pourtant plus contraignantes que les communautés de communes. Au final, cet avantage financier dont dispose le législateur de 1999 feront dire à une des architectes de la loi que « à la différence de Joxe, Chevènement a eu les arbitrages de Matignon, et donc la mansuétude de Bercy »⁸. Sans que la dimension financière soit une clé d'explication exclusive, elle a rempli plusieurs fonctions qui ont fluidifié les transformations et facilité les créations *ex nihilo*⁹.

Un second dispositif, fiscal, est la mise en place du Coefficient d'Intégration Fiscale (CIF). Ce coefficient restitue en quelque sorte le niveau d'intégration intercommunale, mesuré exclusivement à l'aide de grandeurs fiscales¹⁰. Ce coefficient doit notamment éviter que ne se multiplient les structures d'opportunités sans compétences réellement exercées, parfois appelées « coquilles vides », qui ne sont créées que dans la perspective de toucher les dotations de l'Etat. La prise en compte du CIF dans le calcul des dotations de l'Etat permet de parer à ce type de structures, en faisant le calcul de la surface financière effective de l'EPCI. Le mode de calcul du niveau de dotation est aussi important, mais moins directement visible. Il s'appuie sur l'architecture intercommunale recherchée, puisqu'un CIF moyen est calculé annuellement pour chaque catégorie d'EPCI¹¹. Pour chaque groupement ensuite, c'est le rapport entre son propre CIF et le CIF moyen de sa catégorie qui permet de fixer le montant des dotations, étant entendu que ceux qui sont les plus intégrés fiscalement sont ceux qui obtiennent les dotations les plus substantielles. Mis en place de façon progressive, ce mode de calcul organise donc une véritable concurrence entre les communautés du même type puisqu'il les oblige à intégrer de nouvelles prérogatives et de nouveaux services plus rapidement que les autres pour pouvoir conserver un niveau de dotation équivalent.

Une troisième dispositif concerne la Taxe Professionnelle Unique (TPU). L'objectif étant de mutualiser les ressources de Taxe Professionnelle, très variables d'une commune à l'autre, le législateur a emprunté deux voies. Sur la question des taux, la loi organise une harmonisation très progressive, sur 5 ou 10 ans, pour éviter notamment les réactions brutales des entreprises. Sur la question des bases, en résumé, la taxe est entièrement perçue au niveau intercommunal et la part non utilisée reversée aux communes, à un montant fixé au niveau de ce qu'elles touchaient avant l'instauration de la TPU. Toutefois, toute base de TP nouvelle est en partie versée au pot commun, de même que toute diminution de ressource sert d'abord le niveau intercommunal. La proportion des sommes reversées aux communes est donc amenée à diminuer progressivement.

Que retenir finalement de ces dispositifs techniques ? Tous organisent, sur des temps plus ou moins longs et sur un mode incrémental, la réduction relative des ressources financières communales vis-à-vis du niveau intercommunal, et la nécessité financière d'augmenter les compétences et services organisés à cette échelle.

DES DISPOSITIFS DESTABILISANT LES ADMINISTRATIONS LOCALES

Alors qu'elle est à la fois très technique et très prolixe sur les enjeux financiers et fiscaux, la loi Chevènement est en revanche complètement muette sur la question des transferts de personnels.

⁸ Marie-Christine Bernard-Gélabert, « L'intercommunalité urbaine en débats », Séminaire OIPRA INUDEL, Grenoble : IEP de Grenoble, 21 septembre 1998.

⁹ Voir sur ce point l'analyse faite par Emmanuel Négrier (« Mythes et réalités de l'incitation financière », F. Baraize, E. Négrier (dir.), *op. cit.*, pp. 290-292).

¹⁰ Il est égal au rapport existant entre le produit des taxes locales directes perçues par l'EPCI et le total de ces mêmes ressources perçues par l'EPCI et les communes regroupées.

¹¹ Quatre types sont retenus : les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes et les syndicats d'agglomération nouvelle.

Le besoin de clarification se fait d'ailleurs rapidement sentir, mais les précisions apportées par la loi « démocratie de proximité » sur la question des statuts laisse toutefois en suspens celles de l'application des 35 heures et des régimes indemnitaire¹². Mais plus que d'être absente des dispositifs, nous voudrions ici souligner comment la question administrative est bousculée et perturbée par les dispositifs existants. Nous prendrons deux exemples.

D'une part, le temps de l'institution, celui de ses transformations majeures et de ses événements marquants, était jusque là un temps long. L'histoire de l'intercommunalité s'étale le plus souvent sur plusieurs années, plusieurs décennies. Les communautés d'agglomération sont, dans une écrasante majorité des cas, issues de la transformation de structures plus anciennes, districts ou SIVOM pour la plupart¹³. Dans ces conditions, les transferts de compétences et de personnels étaient le fruit de processus d'apprentissage et de transformations procédant par couches successives, à un rythme certes irrésistible mais nécessairement lent¹⁴. De plus, faute d'un leadership politique suffisamment affirmé ou assumé à ce niveau, les décisions intercommunales imposaient souvent l'accord le plus large possible entre les élus. Les choix politiques requéraient donc des arrangements, des négociations et des tractations très consommateurs de temps. Les transformations les plus cruciales, celles notamment qui concernaient l'administration intercommunale, supposaient des délais importants.

Aujourd'hui, fort de la prime offerte aux transformations plus rapides, la réforme a bouleversé cette temporalité. A la fois incités et contraints à réagir dans des délais très brefs, les élus ont dû, bon gré mal gré, accepter de signer un « chèque en blanc » aux futures communautés d'agglomération. De nombreuses transformations ont ainsi eu lieu alors que – et dans une certaine mesure parce que – leurs conséquences n'ont pu être clairement évaluées et anticipées. Dans ce cadre, les responsables syndicaux et les chefs de service n'avaient qu'un espace d'expression étriqué, coincé entre les échéances électorales, les délais imposés par le législateur et l'augmentation du CIF. Les agents ont donc été peu associés, plutôt informés au dernier moment, une fois négociées les modalités de transfert. Autrement dit, les exigences financières et leurs contraintes de temps édictées ont privilégié la formulation de problèmes financiers et leur règlement politique, laissant peu de place à l'expression et l'anticipation des questions pratiques et techniques que posent les transferts. Le transfert fut appréhendé, en première instance, comme un jeu d'écritures comptables plutôt que comme un bouleversement organisationnel et professionnel.

Un deuxième problème administratif posé par la loi tient au flou de la définition des compétences. La loi évacue en effet la question traditionnelle de la répartition des compétences, en faisant usage de deux notions problématiques : celle de bloc de compétences et celle d'intérêt communautaire. Le bloc de compétence donne en quelques sortes la primauté à l'intercommunalité sur les questions qui en dépendent, sans pour autant que toutes ces questions lui soient effectivement confiées. De plus, la notion d'intérêt communautaire doit préciser souvent après la transformation les contenus plus explicites des prérogatives transférées. Cette notion présente certes l'avantage

¹² Voir Yannick Picquet-Bonfils, « Régimes indemnitaires. L'harmonisation se fait par le haut », *Intercommunalités*, ADCF, septembre 2004.

¹³ Au 1^{er} janvier 2002, trois quarts des communautés d'agglomération sont issues d'EPCI créés avant 1999, c'est-à-dire avant la loi Chevènement (*Les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2002*, DGCL – Ministère de l'Intérieur, mars 2004, p. 7).

¹⁴ Entre 1983 et 1992, la croissance des effectifs intercommunaux est de 17,4%, soit 1,7% en moyenne par an. Pour la période 1992-2001, ce chiffre passe à 3,9% en moyenne par an, et à 6% pour la seule année 2001 (Ministère de la Fonction Publique de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du Territoire, *L'Observatoire de l'emploi public*, Rapport annuel, Annexe 2, p. 20).

politique de reporter les débats épineux sur la délimitation précise des compétences après la transformation juridique, mais ils posent des problèmes administratifs tout aussi épineux¹⁵.

D'un côté, le flou des blocs de compétences tranche avec la nature précise du travail des administrations et de leur spécialisation fonctionnelle. En laissant ouverte la question de leur « remplissage » ultérieur, la loi place les administrations municipales concernées dans une situation qui est au mieux une situation d'attente, voire parfois une situation d'insécurité juridique. D'un autre côté, la notion d'intérêt communautaire associée aux exigences financières a pour première conséquence d'inciter les élus à transférer des services du niveau municipal au niveau intercommunal sans avoir nécessairement défini avec précision les missions qu'ils sont supposés remplir. Dans ce cas, des pans entiers de l'administration municipale peuvent être transférés sans qu'ils connaissent pour autant la nature et les limites précises de leurs missions. Certains même peuvent, une fois transférés, avoir à définir eux-mêmes leurs champs d'intervention.

Des dysfonctionnements suscités sur le terrain : le cas chambérien

La loi Chevènement, en ignorant la dimension administrative des institutions locales, a aussi créé les conditions de sa déstabilisation. La cristallisation autour des enjeux fiscaux et financiers est en effet susceptible de perturber, voire de remettre en cause, certains pans de l'organisation administrative municipale. Un cas particulier peut, à ce stade, illustrer notre propos et montrer comment la mise en place d'une communauté d'agglomération suscite une situation administrative problématique.

LA CONSERVATION D'UNE ADMINISTRATION COMPOSITE

La communauté d'agglomération de Chambéry, baptisée Chambéry Métropole, se constitue tout d'abord sur un mode consensuel, respectueux – en apparence en tout cas – des diversités et divergences politiques. La gestion politique des transferts s'opère elle aussi sur ce mode ce qui a pour effet de reporter sur l'appareil administratif le traitement *a posteriori* de nombreux décalages et différends.

L'administration intercommunale se construit en rassemblant des agents qui se distinguent par des origines et des compétences variées, mais aussi par des dispositions différentes à l'égard de l'intercommunalité. Les craintes des personnels avant les transferts sont révélatrices de ces situations contrastées. D'un côté, l'encadrement se montre sensible à l'évolution de son travail dans un sens plus « politique ». Craignant d'être plus exposé à la politisation de son action, il exprime également son appréhension à changer d'interlocuteur élu, passant d'un adjoint au maire à l'élu d'une autre commune. Détail intéressant, cette « politisation » ressentie semble être un motif d'inquiétude pour l'encadrement technique plus souvent que pour l'encadrement administratif. Le personnel d'exécution, en revanche, fait plus souvent référence à l'organisation de ses conditions de travail, et à la reconduction éventuelle de ses avantages (35 heures, grilles de salaire, jours de congés, etc.). Il s'inquiète ainsi quelquefois de la possible privatisation du service qui serait la conséquence du transfert. Mais d'autres agents au statut précaire considèrent que le transfert est une occasion de clarifier leur situation professionnelle ambiguë, ou encore de régulariser leur position, à l'instar des agents de la culture ou du développement social.

¹⁵ Pour une évaluation juridique de la mise en place de cet intérêt communautaire, voir François Benchendikh, « L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique », *Actualité Juridique du Droit Administratif*, n°21, 2002, pp. 1327-1331.

Les appréhensions sont aussi très liées à la commune d'origine. Cette réticence s'explique en partie par des effets de seuil démographique. Dans les communes périphériques, les services municipaux sont de petite taille, souvent polarisés par la relation entre secrétaire général et maire¹⁶. Quand bien même elle peut être battue en brèche par la professionnalisation des élus¹⁷, cette relation est constitutive du travail du secrétaire général caractérisé par sa diversité et sa polyvalence. L'administration intercommunale, à la fois plus segmentée et plus hiérarchisée, est plus proche en ce sens de l'administration de la ville centre. Les appréhensions face au transfert peuvent s'expliquer par cette distance à la fois praxique et symbolique. Il faut enfin ajouter que chaque commune définit un cadre d'emploi particulier, avec des avantages différents et des conditions d'exercice singulières. De manière générale d'ailleurs, l'administration de la ville centre est plus structurée, plus syndiquée, et les avantages formels y sont souvent plus nombreux. Cette variable peut influencer favorablement les agents des communes périphériques, mais inquiéter parallèlement ceux qui, dans les grandes communes, sont plus avantagés¹⁸.

La ligne politique suivie à l'occasion des transferts ne porte pas atteinte à cette grande diversité. Certes, les élus s'accordent autour de l'idée de ne pas « redoubler » les niveaux d'administration, de ne pas créer de « doublons ». Mais la stratégie retenue consiste à neutraliser les points de conflit et d'achoppement potentiels. Pour l'essentiel, il s'agit de ne pas se mettre à dos les personnels ou les syndicats. Leur capacité à entraver le dispositif est d'autant plus importante que l'un des services transférés est un service opérationnel (la collecte des ordures ménagères) dont l'action auprès du citoyen est à la fois directe et visible. Un conflit risquerait non seulement de retarder dangereusement le processus mais en plus de s'étendre à l'assemblée communautaire et de remettre en cause le fragile équilibre politique. Dès lors, la gestion des transferts de personnels par les élus procède d'une extrême prudence, qui consiste à occulter les différences et les différends, et débouche sur la préservation des avantages comparatifs, des situations établies et des conflits latents¹⁹.

Au final, la sociologie de l'administration intercommunale traduit une diversité importante que les régulations politiques ne semblent pas en mesure d'araser. La gestion politique consensuelle conserve et reproduit cette diversité plutôt qu'elle ne la prend en compte et ne la traite. Cette conjoncture favorable est mise à profit par certains agents pour négocier individuellement la revalorisation de leurs conditions de travail, ou pour obtenir une promotion anticipée à des postes de responsabilité. Après transferts, l'administration intercommunale en construction se retrouve ainsi confrontée aux difficultés d'une gestion de personnels aux positions, compétences et origines fort différentes.

¹⁶ Katherine Burlen, « Du pouvoir de coordination des secrétaires généraux de communes » in Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau, *Politiques locales et transformation de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT, 1998.

¹⁷ Voir par exemple sur ce point les travaux de Olivier Borraz sur Besançon (Olivier Borraz, « Politique, société et administration : les adjoints au maire de Besançon », *Sociologie du travail*, n°2, 1995).

¹⁸ Ainsi, le rapport d'une enquête auprès des directeurs d'une trentaine de communautés d'agglomération indique : « dans le cadre de services communaux souvent de petite taille avec des effectifs relativement réduits, leurs missions sont diverses et exigent fréquemment une certaine polyvalence professionnelle. Au sein de la communauté, la constitution de services de taille importante, fortement hiérarchisés et structurés sur des familles de métiers les inquiètent plus que ceux qui, issus des grandes villes, connaissent déjà ce type d'organisation du travail » (*Les Communautés d'agglomération : dynamiques à l'œuvre et constitution des équipes*, Rapport d'enquête, CNFPT, Mai 2003, p. 20).

¹⁹ Cette option semble être celle qui est généralement suivie (voir *Les Communautés d'agglomération : dynamiques à l'œuvre et constitution des équipes*, *op. cit.*, p. 19).

UN CONFLIT AVEC LES ADMINISTRATIONS COMMUNALES

Les agents transférés reconnaissent assez régulièrement que le transfert est à l'origine d'une rupture nette avec leur administration d'origine, et de relations conflictuelles avec leurs anciens collègues. Deux éléments soulignent la dimension quasi structurelle de ce type de conflits.

En premier lieu, il convient de souligner que le transfert est souvent un facteur de désorganisation importante pour les services d'origine, qui affecte en outre d'autres segments de l'administration municipale. La direction concernée perd d'abord une partie de ses agents, ce qui casse les collaborations établies à la fois par habitude et par proximité géographique. Les services fonctionnels, parcs et ateliers ou service des bâtiments par exemple, sont également touchés. Agissant jusqu'alors de manière intégrée à l'administration municipale, ils voient leurs prestations changer brutalement de nature, sujettes par exemple à une mise en concurrence. Cette situation menace la pérennité des services fonctionnels et bouleverse par la même occasion le rapport qui les lie à leur « client ». Au final, les agents de la ville centre décrivent un contexte délétère, celui d'une crise de l'administration municipale – une « ambiance fin de règne » nous dira un cadre supérieur – qui contraste fortement avec les fastes des budgets de fonctionnement de la communauté d'agglomération. Plusieurs s'interrogent ainsi sur leur éventuel transfert, d'autres sur la suite (ou la fin) de leur carrière professionnelle.

La dimension financière peut fournir un éclairage intéressant à cet effet de déstabilisation de l'édifice municipal. En effet, la répartition des tâches entre la ville centre et la structure de coopération cristallise des enjeux financiers capitaux. A Chambéry, le choix est fait dès le début de recourir aux services de la ville centre et de les mettre à disposition des communes de l'agglomération. Il permet à celle-là d'étendre son aire d'influence ou, plus prosaïquement, l'aire de « chalandise » de ses services, s'appuyant sur la structure intercommunale pour se doter, à l'instar de nombreuses villes moyennes, d'une administration solide au-delà du niveau permis par sa seule population²⁰. Cette situation alimente non seulement les caisses de la ville (qui prélève des frais de gestion) mais aussi les rémunérations des personnels techniques (par l'intermédiaire de primes de technicité). En transférant une partie de l'expertise technique au niveau intercommunal, les mouvements de personnels portent atteinte à l'équilibre financier de l'organisation municipale.

En second lieu, les transferts suscitent des problèmes d'articulation entre niveaux sur des compétences qu'on pourrait qualifier de *résiduelles*. L'intérêt communautaire étant souvent défini par la liste exhaustive des missions et des équipements transférés, des erreurs sont possibles, et d'autant plus probables que le fonctionnement concret du service est mal pris en compte. Elles peuvent tenir à l'oubli (volontaire ou involontaire) de missions traditionnellement remplies par le service²¹, ou au manque de finesse dans l'analyse des pratiques concrètes²². Dans les deux cas, la stratégie la moins coûteuse consiste pour les agents transférés à se cantonner à la définition stricte de l'intérêt communautaire, en se réfugiant derrière un formalisme confortable. De l'autre côté, l'administration municipale est, fort de ses propres contraintes organisationnelles et financières, difficilement en mesure de comprendre les raisons d'un tel revirement de pratiques de la part d'anciens collègues. Cette situation génère des conflits d'autant plus forts que plusieurs mois (voire plusieurs années) sont parfois nécessaires pour ajuster et modifier le tir.

²⁰ Vincent Hoffmann-Martinot, « Les services comme enjeu » in Albert Mabileau, Claude Sorbets, *Gouverner les villes moyennes*, CERVL, Paris : Pédone, 1989, pp. 53-79.

²¹ Par exemple, l'oubli de la compétence *eau pluviale* à l'occasion du transfert du service de l'assainissement.

²² Suite au transfert du service de la collecte, des problèmes se posent pour les services que se rendaient mutuellement les agents de la collecte et ceux de la voirie : le nettoyage les jours de marché ou celui des aires à conteneurs par exemple.

Dans le cas où la compétence est transférée en intégralité, un travail conjoint entre niveaux sur des actions précises peut être nécessaire. Sur ce point, le domaine de l'urbanisme (étude et urbanisme réglementaire) est, probablement plus que les autres, au centre de ces exigences d'articulation. L'action des services opérationnels sur les réseaux ou sur les infrastructures suppose par exemple un travail de concertation et un échange d'informations avec le bureau en charge des études urbaines. De même, la gestion des zones de développement économique n'est pas sans lien avec l'urbanisme réglementaire. Or dans les deux cas, le transfert a pour conséquence de remettre en cause ces échanges, voire de placer les interventions des deux niveaux sur le registre de la concurrence.

Les recompositions administratives à l'œuvre

Les agents du niveau intercommunal doivent finalement faire face à des décalages et des différends qui tiennent non seulement aux effets des dispositifs législatifs, mais aussi à la gestion politique locale des transferts. En réaction, plusieurs processus de recomposition sont à l'œuvre dans les administrations intercommunales qui témoignent de la volonté de prendre à bras le corps les problèmes que rencontrent l'organisation.

DES DEMARCHES MANAGERIALES

La diversité et la conflictualité qui caractérisent la composition de l'administration intercommunale semblent orienter tout d'abord les démarches managériales mises en œuvre à ce niveau. Celles-ci s'organisent autour de deux exigences tout à fait révélatrices : une exigence de coordination et une exigence d'homogénéisation.

La nécessité de coordonner l'action des services débouche sur de nombreux dispositifs censés créer des liens entre agents et entre services qui soit ne se connaissent pas, soit s'ignorent. Ces dispositifs dits « de coordination » formalisent les échanges entre segments de l'appareil administratif intercommunal, mais aussi entre représentants des différentes communes. On ne compte plus le nombre de conseils, comités de pilotage, conférences, séminaires, réunions d'information et autres journées d'études qui rythment le travail des agents. Cet ensemble se structure en outre autour de deux échelles territoriales qui deviennent ainsi, par construction, plus « pertinentes » que les autres. D'un côté l'agglomération, lieu d'organisation de *pôles de compétences* chargés de missions opérationnelles sur l'ensemble du territoire. De l'autre le *quartier*, le *pôle* ou encore l'*arrondissement*, en prise directe avec un territoire et sa population. Une spécialisation fonctionnelle s'opère donc entre un niveau micro, lieu de formulation de la demande sociale, et un niveau macro, lieu de sa gestion technique et intellectuelle, qui pose à son tour la question de la coordination entre ces niveaux.

L'exigence de coordination s'incarne également dans les discours pétris par la rhétorique du « projet ». Ceux-ci s'organisent autour d'un champ lexical relativement unifié, marqué par la coordination, la négociation, l'innovation, le développement, autour d'équipes à la fois souples et pluridisciplinaires. Le travail par « projet » est donc paré des vertus de la transversalité, des décloisonnements internes, et de l'association d'acteurs extérieurs, y compris ceux du niveau municipal. Ce discours favorise l'évolution de pratiques professionnelles dans le sens d'une référence moins exclusive au territoire, et d'une technicité qui, si elle ne disparaît pas, doit céder la place aux compétences relationnelles et gestionnaires. Sur ce point, il est intéressant de noter que la rhétorique du « projet » comme nouvelle culture administrative rejoint, dans le cas des communautés d'agglomération, la rhétorique du « projet » comme action politique légitime. En ce sens, les tentatives de réforme de l'appareil administratif convergent avec les réformes constitutives et structurelles qui visent à passer d'une « intercommunalité technique » à une « intercommunalité

politique », d'une « intercommunalité de tuyaux » – ou de gestion – à une « intercommunalité *de projet* ».

Parallèlement, on observe des tentatives de codification et d'uniformisation des missions et des statuts. Sur ce plan, les outils développés par les DRH ou les services du personnel sont intéressants à observer. Ces services attendent en effet beaucoup de la mise en place d'outils de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) ou de démarches dites « métiers ». De tels outils sont présentés comme le moyen permettant de résorber le déficit de coordination et de transversalité. Dans le même temps, ils renforcent indéniablement le contrôle de l'administration sur les conditions de travail, les notations et les rémunérations, et les évolutions des effectifs. Le processus d'homogénéisation souhaité risque donc de se heurter aux réticences des personnels bénéficiant d'un régime indemnitaire ou statutaire spécifique, ou ceux encore qui souhaitent conserver leur traditionnelle autonomie. Cette opposition est encore renforcée par la tension entre des services du personnel de constitution récente et des services plus anciens issus des transferts.

DES RELATIONS RENFORCEES AVEC LE POLITIQUE

Parallèlement aux démarches lancées afin de coordonner et d'homogénéiser les pratiques des agents, un changement semble s'effectuer dans la relation avec le personnel politique. Ce changement se caractérise à la fois par un renforcement de la relation entre chef de service et vice-président, et par un brouillage corollaire de la division officielle des tâches jusqu'alors structurée par l'opposition entre technique et politique.

Les responsables de services s'accordent en effet sur le rapprochement du politique, un travail plus direct et quotidien mais aussi plus complexe avec les élus. D'un côté, par comparaison avec le niveau municipal, le couple vice-président / chef de service se renforce autour de logiques de responsabilisation et d'imputation assez fortes. En clair, ces individus sont plus directement responsables des résultats des politiques de leur domaine, et plus directement associés aux réalisations importantes²³. Cette logique d'imputation est renforcée par l'autonomie budgétaire – voire fiscale dans certains cas (eau et assainissement, collecte et traitement des ordures ménagères, transports) – dont bénéficie le service et qui donne une visibilité et une traduction financière à son action. Parfois le contrôle exercé sur le chef de service est encore renforcé par les origines géographiques, les élus des communes périphériques nourrissant par exemple vis-à-vis des services de la ville centre un sentiment qui mélange à la fois convoitise et méfiance.

Dans le même temps, le couple vice-président / chef de service est confronté à la complexité des relations politiques entre communes, et au besoin d'anticiper les positions des maires. Leur action ne peut en effet s'affranchir de l'accord du premier magistrat qui reste l'acteur politique central sur son territoire. Fort de son aura démocratique, il se fait le relais des plaintes ou dysfonctionnements que lui transmettent ses administrés et, en retour, endosse vis-à-vis d'eux la responsabilité des politiques intercommunales sur son territoire. Cette donnée en fait un intermédiaire politique incontournable, et un véritable interlocuteur du service. Ceux qui, sous l'effet du transfert, doivent modifier leurs modes d'organisation ou leur territoire d'intervention, semblent plus que les autres amenés à gérer cette complexité politique inhérente à l'institution intercommunale et à développer en réponse une capacité d'anticipation et une vision stratégique de leur action. Le politique insiste alors sur la nécessité pour l'encadrement de maîtriser des enjeux stratégiques et politiques plus transversaux, et de faire preuve d'une capacité à sortir de son domaine de spécialité ou, pour

²³ Le niveau municipal montre, par comparaison, que les politiques et leurs résultats sont plus fortement associés à la personnalité du maire (Olivier Borraz, « Politique, société et administration », *op. cit.*).

reprenant et paraphrasant un vice-président, « à faire une réponse pas seulement d'ingénieur »²⁴. L'exigence de coopération et de coordination, parée des vertus de la transversalité et de la déssectorisation, se nourrit également d'une autre nécessité, celle de pallier le déficit de leadership et d'unité politique dans l'institution.

Sur le plan administratif, le renforcement du couple chef de service / vice-président s'accompagne d'un mouvement d'autonomisation. Les services disposent tout d'abord d'une marge de manœuvre plus importante vis-à-vis de la hiérarchie, notamment sur le plan financier. Les responsables indiquent investir plus de temps dans la gestion administrative et financière du service, ainsi que dans la commande et le suivi d'études²⁵. Cette autonomie nouvelle confère un avantage comparatif aux services les plus techniques et les mieux structurés qui, dans la concurrence pour la captation des postes nouveaux, réussissent à tirer leur épingle du jeu au détriment de services plus petits, de création récente, composés de personnels tout juste embauchés. Les services du personnel peinent ainsi à se structurer suffisamment vite pour répondre aux exigences nouvelles de l'administration intercommunale et pour peser dans les arbitrages qui concernent le recrutement de nouveaux personnels.

En définitive, les relations avec le personnel politique se renforcent au prix d'un brouillage de la division des tâches qui structurerait le travail des agents. Or si ce brouillage des cartes n'est pas nouveau, son institutionnalisation mérite en revanche d'être soulignée. L'injonction adressée à l'encadrement, clairement formulée par le politique, les incite à développer un savoir « relationnel », une fonction d'ajustement entre intérêts, et à se placer en situation de concurrence avec ceux-là même qui les y ont incités.

Conclusion

A en croire les évaluations quantitatives les plus récentes, la réforme de la coopération intercommunale souhaitée par les législateurs successifs est sur le point de trouver, sur plan territorial, un aboutissement. Il ressort toutefois de notre propos que sa dimension administrative est beaucoup plus incertaine. En mettant au point une mécanique financière certes implacable et efficace, la loi Chevènement a dans le même temps favorisé des transformations institutionnelles rapides qui déstabilisent les équilibres administratifs en place, comme si la refonte de la carte intercommunale pouvait s'effectuer « à administration constante ». L'importance et la récurrence des exigences de coordination et d'homogénéisation formulées par l'encadrement et par les élus sont, en quelques sortes, à la mesure de la diversité et des tensions statutaires, financières, organisationnelles qui traversent aujourd'hui les administrations municipales et intercommunales. S'il est hasardeux de vouloir statuer définitivement sur un processus administratif en évolution permanente, on peut sur la base de notre analyse formuler deux pistes de réflexion quant aux évolutions à venir.

Tout d'abord, les tensions qui traversent l'organisation politique et administrative du niveau intercommunal ne sont pas indifférentes au problème identitaire que soulèvent de nombreux agents, sous différentes formes, regrettant ici de n'être pas « reconnus des citoyens », invoquant là

²⁴ Dans une enquête réalisée auprès des élus en octobre 2001, donc peu après les premiers transferts suscités par la loi Chevènement, les élus font état d'une certaine insatisfaction à l'égard de leurs services, d'autant plus forte que l'EPCI est grand. 65% des élus des établissements de plus de 50 000 habitants considèrent ainsi l'expertise de leurs services insuffisante (*Consultation nationale ADCF. « Les élus intercommunaux jugent l'intercommunaux », ADCF, octobre 2001*).

²⁵ Cette tendance touche plus généralement une administration jeune, en constitution progressive, qui se tourne régulièrement vers une expertise extérieure pour pallier ses propres défaillances.

l'impérieuse nécessité de « développer les outils de communication ». Cette situation semble exprimée plus fortement par d'anciens services de la ville centre, issus d'une administration plus clairement identifiée et parfois même prestigieuse. A côté de l'image d'une institution jeune, dynamique et attractive à laquelle est souvent réduite l'administration intercommunale s'en dégage une autre, probablement moins valorisante, qui souligne plutôt son aspect composite, l'absence de territoire de référence et ses difficultés à s'organiser²⁶. Sur ce point, on peut s'interroger sur les effets des procédures de coordination, de concertation et de standardisation qui sont mises en œuvre et développées au sein des administrations intercommunales, afin de comprendre comment elles peuvent favoriser des processus de reconnaissance mutuelle et d'identification collective au nouveau territoire intercommunal.

L'étude du versant administratif de la coopération intercommunale permet enfin de poser différemment la question du « déficit démocratique » dont semblent souffrir ces institutions. D'un côté, notre analyse laisse clairement entendre que les tensions politiques que doivent gérer les agents à ce niveau tiennent en partie au mode de composition politique et à l'impossibilité de s'affranchir définitivement du cadre communal. Ils découlent, en ce sens, de l'absence d'élection directe du président ou de l'exécutif. Dans le même temps, si elle permettrait vraisemblablement de solutionner les conflits de légitimité que rencontrent les élus, l'élection au suffrage universel direct aurait des conséquences considérables sur le plan administratif. En portant un deuxième coup à l'appareil municipal, elle déstabiliserait plus définitivement ce niveau d'administration en privilégiant un autre niveau qui, à en croire les agents eux-mêmes, ne semble pas aujourd'hui en mesure de constituer un substitut suffisamment viable et identifiable.

(42000 signes)

²⁶ De ce point de vue, l'opinion des directeurs des administrations intercommunales sur le « métier » de leurs cadres est intéressante. D'un côté, ils valorisent son aspect novateur et diversifié, mais insistent dans le même temps sur la nécessité de fédérer les équipes, de créer une identité, en s'appuyant notamment sur les outils de communication (*Les Communautés d'agglomération : dynamiques à l'œuvre et constitution des équipes*, op. cit., p. 25).