

L'intercommunalité, créature de l'Etat

David Guéranger

► **To cite this version:**

David Guéranger. L'intercommunalité, créature de l'Etat : Analyse socio-historique de la coopération intercommunale dans le bassin chambérien. *Revue Française de Science Politique*, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2008, 58 (4), pp.595-616. halshs-00370410

HAL Id: halshs-00370410

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00370410>

Submitted on 25 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'intercommunalité, créature de l'Etat

Analyse socio-historique de la coopération intercommunale dans le bassin chambérien

David Guéranger
Chercheur ENPC au LATTTS

La problématique des relations centre / périphérie, question importante de la science politique en France mais aussi dans les travaux anglo-saxons¹, peut être avantageusement éclairée par l'étude de l'intercommunalité, qu'on l'envisage sous l'angle des institutions de coopération proprement dites ou bien des nombreuses tentatives de réforme engagées depuis plus d'un siècle. La vivacité étonnante du débat désormais séculaire sur le « mal français » des 36 000 communes a en effet pour conséquence de remettre régulièrement sur l'ouvrage l'opportunité, la nature et le contenu d'une nécessaire réforme. Or les réflexions à ce sujet convergent pour opposer deux méthodes, recoupant en cela l'opposition centre / périphérie : l'option réformiste (la coopération) est opposée à l'option autoritaire (la fusion), faisant écho aux débats scientifiques menés outre-Atlantique opposant l'école des choix publics (*public choice*) et celle des réformateurs². Important et prolongeant cette opposition dans le cadre français, plusieurs travaux ont montré qu'elle ne s'arrête pas aux seules logiques d'action des réformes³, mais qu'elle traverse également les conceptions de la commune⁴ et qu'elle divise même la communauté des réformateurs⁵.

Les analyses les plus contemporaines du fait intercommunal reprennent à leur compte cette opposition pour constater que le pouvoir du centre – celui de l'Etat – marque aujourd'hui le pas devant celui de la périphérie – les représentants des collectivités locales – tant au niveau national qu'au niveau local. Les travaux menés sur la formulation de la loi de 1992⁶ ou sur celle de 1995⁷ insistent sur l'importance des négociations entre représentants des élus locaux et ministère de l'Intérieur, qui aboutissent à neutraliser les mesures les plus contraignantes et innovantes, celles notamment qui seraient susceptibles de remettre en cause les découpages traditionnels. Cette volonté de contrôler et d'assouplir les réformes de l'intercommunalité caractérise d'ailleurs le rôle joué par l'AMF vis-à-vis de l'Etat sous la Vème République⁸, si bien que ces dernières relèvent

¹ On pourra se reporter au chapitre qui leur est consacré dans le Traité de Science Politique (Albert Mabieau, « Les institutions locales et les relations centre – périphérie », Madeleine Grawitz, Jean Lecas (dir.), *Traité de Science Politique*, tome II, Paris ; PUF, 1985.

² Sur les éléments de cette continuité voir Christian Lefèvre, « Le gouvernement des métropoles américaines : l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération (1960-1992) », *Politiques et Management Public*, vol. 10, n°4, pp. 27-53.

³ Maurice Bourjol, *La coopération intercommunale. Les deux logiques*, Paris, LGDJ, 1996.

⁴ Samuel Martin, Jean-Claude Pradeilles, « Territoires communaux et instances supra-communales. A propos des territoires de la citoyenneté », Sylvie Biarez, Jean-Yves Nevers (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, PIR – Villes, Grenoble, 1994, pp. 375-390.

⁵ Jean Dumas, Pierre Sadran, « Le processus de réforme communale en France », *Revue Française d'Administration Publique*, n°17, 1981.

⁶ David Guéranger, « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR », *Politiques et Management Public*, vol. 18, n°3, 2000.

⁷ Patrick Le Lidec, « A propos des luttes de définition autour de la notion de pays... », Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques Juridiques », pp. 79-108.

⁸ Patrick Le Lidec, *Les Maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse de Science Politique, Paris I, 2001.

finalement moins des objectifs de l'Etat que des luttes institutionnelles traduites et portées par les représentants des élus locaux⁹. Les travaux réalisés au niveau local vont dans le même sens. Dès les années 1970, l'échec de la loi de 1971 est rapporté aux collusions entre le préfet et ses notables qui se sont refusés à entériner des fusions jugées trop contraignantes¹⁰. Les études consacrées à l'application des lois plus récentes durcissent encore le trait : l'application de la loi ATR est conditionnée par la structure des gouvernements locaux établis¹¹, c'est-à-dire par les stratégies des élus dominants ; l'institutionnalisation des espaces de développement butte très largement sur la concurrence entre élus locaux¹² ; quant à la naissance des premières communautés d'agglomération suite à la loi de 1999, elle est référée à l'exercice d'un leadership politique qui se définit moins par le rôle du préfet que par celui des élus des villes¹³. Pour finir, les analyses centrées sur le fonctionnement des institutions intercommunales soulignent quant à elles leur impossible autonomisation politique, en raison du rôle incontournable des négociations entre maires¹⁴ ou des effets plus généraux du mode de désignation du personnel politique¹⁵.

L'opposition centre / périphérie structure donc largement les travaux sur l'intercommunalité, dans un sens qui tend d'ailleurs à attribuer de façon plus ou moins explicite les velléités de réforme au premier et les efforts de neutralisation à la seconde. Ils se rejoignent en cela sur l'incapacité dans laquelle se trouve aujourd'hui l'Etat à imposer toute réforme de la coopération intercommunale, pour des raisons qui tiennent historiquement aux collusions entre notables et bureaucrates, plus récemment à l'effet structurant du cumul des mandats ou au rôle décisif des élus dominants au niveau national ou local. Ce type de conclusion s'inscrit très clairement dans les principaux schémas d'analyse qui visent à rendre compte des évolutions récentes du pouvoir local en France. D'un côté, le développement des institutions intercommunales peut être considéré comme le résultat de processus de gouvernance¹⁶ qui appellent à repenser les échelles de l'intervention publique (et donc l'échelle communale) et entérinent du même coup l'influence moins décisive de l'Etat et le renforcement des grandes villes et agglomérations¹⁷. Le renforcement de ces mêmes institutions peut également traduire une forme d'institutionnalisation de l'action collective qui, dès avant la décentralisation, traduit la perte de centralité de l'Etat tout en laissant aux élus locaux une place décisive dans les processus décisionnels¹⁸.

Nous voudrions dans ce qui suit nous risquer à défendre une position décalée, en repensant et réhabilitant le rôle de l'Etat dans les pratiques de coopération intercommunale. Plus précisément, nous souhaitons montrer qu'en définissant les règles essentielles du fonctionnement des institutions intercommunales, l'Etat les charge de valeurs singulières et, partant, oriente durablement leur action politique et la façon dont les élus locaux vont ultérieurement les investir. Dès lors, à ceux qui considèrent les dernières décennies comme une forme de « recul » de l'Etat dans la réforme de son administration territoriale, nous opposons une autre interprétation, celle de l'aboutissement progressif d'une entreprise de rationalisation engagée avec la coopération

⁹ Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions*, op. cit.

¹⁰ Jean de Kervasdoué et alii, « La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », *Revue Française de Sociologie*, vol. XVII, 1976.

¹¹ Hervé Michel, *Intercommunalités et gouvernements locaux. L'exemple des départements de l'Ouest de la France*, Paris, L'Harmattan, 1999.

¹² Anne-Cécile Douillet, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, 53 (4), 2003.

¹³ François Baraize, Emmanuel Négrier (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001.

¹⁴ Voir Savary sur la communauté urbaine de Bordeaux ou plus récemment Desage sur la communauté urbaine de Lille.

¹⁵ Le Saout, Actes de la Recherche en Sciences Sociales.

¹⁶ C'est l'hypothèse avancée par Olivier Borraz et Patrick Le Galès (« Gouvernement et gouvernance des villes », Jean-Philippe Leresche (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pédone, 2001).

¹⁷ Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°1, 1995.

¹⁸ Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°4, 1996.

intercommunale. L'idée de rationalisation ne renvoie pas ici aux aspects géographiques et financiers, c'est-à-dire au sens que lui prêtent les réformateurs eux-mêmes ; la multiplication récente des critiques sur le coût et les périmètres de l'intercommunalité écarte rapidement une telle hypothèse¹⁹. La rationalisation telle que nous l'entendons ici se rapporte plutôt aux effets d'intégration politique produits sur le personnel politique par les structures de coopération et leur institutionnalisation progressive. Le pouvoir de l'Etat se rapporte donc moins ici à sa capacité à imposer ses choix dans les négociations mais plutôt à la façon dont les élus locaux se conforment et adhèrent à des normes qu'il a antérieurement édictées.

Un tel projet suppose de travailler l'institution dans la durée, en adoptant une perspective diachronique. Sur un plan empirique, nous nous appuyons donc sur l'étude monographique d'une institution particulière, celle de l'agglomération chambérienne²⁰, en faisant référence lorsque cela est pertinent à des analyses menées sur d'autres territoires. Sur un plan théorique, nous allons mobiliser les outils d'analyse du néo-institutionnalisme. Sans trop entrer dans les enjeux théoriques et les clivages scientifiques qui traversent ce courant, rappelons simplement qu'il vise à réhabiliter le rôle des institutions dans l'analyse en considérant qu'elles sont davantage que les reflets de forces sociales sous-jacentes, et qu'elles constituent plus que des arènes neutres pour les relations politiques²¹. Mais fort de l'hétérogénéité des analyses qui se revendiquent du néo-institutionnalisme²², il nous faut préciser que l'étude qui va suivre accorde une importance primordiale à l'histoire, en insistant plutôt sur les processus de chaînage et les logiques d'enchaînement. Tout en référant l'analyse à la façon dont l'institution oriente les stratégies des agents, nous considérons également qu'elle joue également un rôle primordial dans la formation des préférences individuelles. Ce postulat de départ inscrit notre démarche dans un néo-institutionnalisme de type historique²³ tout en essayant d'éviter de tomber dans le tropisme anti-instrumental qui guette ce type d'approche²⁴.

En résumé, nous allons donc mobiliser les outils du néo-institutionnalisme historique sur le cas de l'EPCI²⁵ chambérien afin de montrer comment les pratiques et les croyances des agents de l'institution s'inscrivent très largement dans une matrice institutionnelle produite par les services déconcentrés de l'Etat. Notre démonstration procède en trois temps. Le premier, celui des origines, est consacré au contexte de création de l'institution, moment déterminant pour la suite. Dans un deuxième temps, nous allons montrer comment la grande pérennité de certaines règles du fonctionnement peut trouver une explication convaincante dans un processus de dépendance au sentier. L'analyse reviendra, dans un troisième temps, sur les processus d'institutionnalisation spécifiques qui permettent de renforcer en les objectivant certaines normes de l'institution.

¹⁹ Voir par exemple les rapports de la Cour des Comptes (*L'intercommunalité en France*, rapport de la Cour des Comptes, novembre 2005), du ministère de l'Economie et des Finances (*Rompre avec la facilité de la dette publique*, Rapport de M. Michel Pébereau pour le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Paris, La Documentation Française, 2006) et de l'Observatoire de la décentralisation (*Bilan et perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre*, Rapport d'information fait par M. Philippe Dallier au nom de l'Observatoire de la décentralisation, Sénat, 2006).

²⁰ Les éléments empiriques utilisés sont extraits de notre travail de thèse (David Guéranger, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Eléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Thèse de Science Politique, Grenoble, 2003).

²¹ Le projet est ainsi formulé par Theda Skocpol (« Bringing the State Back In : Strategies of Analysis in Current Research », Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (dir.), *Bringing the State Back In*, Cambridge : Cambridge University Press, 1985).

²² Plusieurs types de distinctions ont pu être opérées au sein de ce courant d'analyse. Voir par exemple celle de Richard W. Scott (*Institutions and Organizations*, London, Sage Publications, 1995), ou encore celle de Peter Hall et Rosemary Taylor (« La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47 (3-4), 1997, pp. 469-495).

²³ Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (dir.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 ; James G. March, Johan P. Olsen, « Institutional Perspectives on Political Institutions », *Governance. An International Journal of Policy and Administration*, 9 (3), 1996, pp. 247-264.

²⁴ Ce tropisme est l'un des reproches que Erhard Friedberg adresse au néo-institutionnalisme historique (Erhard Friedberg, « En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux », *Revue Française de Science Politique*, 48 (3-4), 1998, pp. 507-514).

²⁵ Etablissement Public de Coopération Intercommunale. Il s'agit du terme juridique consacré et désignant, de manière générique, toute institution de coopération entre communes.

LE PREMIER SYNDICAT MODELE PAR LES SERVICES DE L'ETAT

Le premier syndicat de l'agglomération chambérienne voit le jour à la fin des années 1950 et regroupe autour d'un projet global d'assainissement du bassin chambérien une douzaine de communes. Depuis lors, il n'a eu de cesse de changer de nom et de statuts, héritant chaque fois des compétences et règles de fonctionnement plus anciennes. Dans cette histoire faite de sédimentations successives, le moment fondateur est particulièrement utile pour saisir les évolutions ultérieures de l'institution²⁶. En consacrant cette première partie à la naissance du syndicat, nous voulons montrer le rôle singulier et dominant joué par les services de l'Etat et la façon dont la préfecture impulse les règles essentielles du fonctionnement de l'institution, avant de revenir sur les explications à ce silence étonnant des élus locaux.

L'ingénierie institutionnelle, prérogative préfectorale

Dans l'agglomération chambérienne, le premier syndicat intercommunal (Syndicat Intercommunal d'Assainissement et d'Urbanisme de la Région de Chambéry, ou SIAURC) est créé pour répondre à deux phénomènes qui évoluent de façon préoccupante. Le premier est la multiplication des déchets produits par la ville centre, qui accroît les difficultés de leur collecte – la majeure partie est alors acheminée dans des carrioles tirées par des chevaux – et de leur traitement, alors que se multiplient les déchetteries sauvages en périphérie de la ville. Le second phénomène concerne l'augmentation de la pollution des nappes, liée aux rejets toujours plus importants d'eaux usées dans le milieu naturel et, plus généralement, à l'augmentation démographique que connaît la région à cette époque. Deux rapports vont, pour la première fois, dresser un portrait inquiétant de ces pollutions : l'un émane de l'administration des Ponts et Chaussées, suivi d'un avis conforme de la Direction de la Santé Publique ; l'autre est produit par le Service Ordinaire des Ponts et Chaussées puis validé par la Direction Départementale de l'Agriculture.

C'est sur la base de ces rapports que le Secrétaire Général de la préfecture organise la première réunion entre élus, celle qui donne naissance au syndicat intercommunal. Concrètement, ce fonctionnaire établit la liste des communes, prend l'initiative d'une première réunion, convoque les maires concernés à la préfecture, fait état des problèmes de pollution du bassin chambérien et demande aux élus de s'associer pour régler ce problème. Concrètement, c'est lui aussi qui choisit le périmètre syndical sur la base des rapports de ses services, définit les objets syndicaux de façon volontairement imprécise pour lui permettre de réaliser simultanément plusieurs missions, organise les règles de représentation des communes selon des seuils démographiques et fixe les règles du fonctionnement syndical et de son bureau. C'est lui enfin qui, faute de volontaires, désigne l'élu d'une commune périphérique comme président. A première vue, la naissance du premier syndicat intercommunal est décidée de façon unilatérale par le représentant de la préfecture, épaulé par ses services, sans l'intervention des élus locaux.

Une telle interprétation donne une vision à la fois étroite du rôle des élus locaux et réductrice de leur capacité de négociation avec les représentants de l'Etat. L'épisode de la fusion, que nous présentons plus loin, illustre en contrepoint un mode de régulation emblématique du système politico-administratif local de l'époque²⁷. Ce que montre toutefois la naissance du SIAURC, c'est que les modalités essentielles de son fonctionnement sont décidées de façon autonome par le

²⁶ Selon les néo-institutionnalistes, la création de l'institution relève donc de ces moments essentiels pour comprendre les évolutions ultérieures et la forme du *sentier de dépendance* (Paul Pierson, « Not Just What, but When : Timing and Sequence in Political Processes », *Studies in American Political Development*, vol 14, pp. 72-92).

²⁷ Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 16(1), janvier-mars 1976.

représentant de l'Etat et ses services. D'un côté, les décisions relatives aux objets intercommunaux tels que la localisation des équipements sur le territoire, le phasage des différents travaux ou encore la répartition des charges financières entre communes donnent à voir un processus de négociation entre services déconcentrés et élus locaux. D'un autre côté, ces derniers se montrent peu revendicatifs sur les aspects « d'ingénierie institutionnelle » censés relever du ressort exclusif des services préfectoraux. De façon emblématique, les réunions ont lieu en préfecture et l'organisation concrète est placée – dès le départ et pour de nombreuses années – sous la coupe d'un de ses fonctionnaires, membre du Bureau à part entière, qui assure contre rémunération l'administration du syndicat. Le secrétaire général dispose donc dès la naissance du syndicat intercommunal d'une grande marge de manœuvre pour aménager le fonctionnement syndical selon des principes qui lui conviennent. Il va sur cette base inscrire dans ses règles et ses modes de fonctionnement une logique d'action singulière selon laquelle l'action syndicale n'est ni politique ni polémique mais technique et consensuelle.

L'organisation est d'abord marquée par son orientation fonctionnelle. Fonctionnelle, la coopération l'est par les missions qui lui sont assignées et sont inscrites dans le marbre des statuts, où les nécessités d'équipement du territoire tiennent lieu de priorité politique. Fonctionnelle, l'organisation l'est aussi par la tutelle administrative qui se concrétise par le détachement d'un fonctionnaire au sein du bureau. Fonctionnelle, l'organisation l'est enfin par le choix des communes adhérentes. Les limites géographiques transcendent les découpages politico-administratifs des circonscriptions électorales, mais elles sont dictées par les études de pollution menées à l'échelle du bassin hydrographique. L'organisation doit encore permettre de diminuer les coûts d'équipement du territoire par la réalisation d'économies d'échelle, grâce également aux suppléments de subventions accordés aux projets de nature « multicommunale ». L'organisation, enfin, permet aux fonctionnaires de réduire les coûts de coordination inhérents à une action qui mêle nécessairement des territoires et des élus aux intérêts divergents. Cette vision fonctionnelle du découpage administratif constitue un trait caractéristique du contexte politique de l'époque et une explication essentielle du rapport entre les services déconcentrés et l'organisation syndicale. Loin de faire exception, elle représente au contraire une conception dominante et assumée tant au sein du corps préfectoral²⁸ que de celui Ponts et Chaussées²⁹ qui, malgré des oppositions nombreuses, s'accordent sur la nécessité d'une réorganisation des communes au sein d'espaces plus larges mieux adaptés aux nécessités techniques et économiques. Cette référence à la grande échelle s'incarne alors au plan national dans les diverses tentatives de réforme des institutions communales³⁰ mais aussi dans le domaine des politiques urbaines³¹.

Puisque fonctionnelle, l'action syndicale est aussi dépolitisée. En effet, les objets syndicaux étant techniques, l'action ne saurait être arbitrée que techniquement et de façon nécessairement consensuelle. Très concrètement, ce principe s'inscrit dans des règles de fonctionnement internes qui, de la répartition des sièges jusqu'à la division des tâches entre organes, font du syndicat une agence administrative plus qu'une organisation politique. Le comité syndical tout d'abord est composé sur la base de seuils qui, malgré sa supériorité démographique, ne confèrent qu'une minorité de représentants à la ville centre et ne permettent donc pas de dégager facilement des

²⁸ On pourra se reporter ici à l'étude que consacrent deux hauts fonctionnaires de cette administration à la réforme des collectivités locales, et lire avec intérêt le préambule rédigé par le Ministre de l'Intérieur qui indique alors que « Le rapprochement n'est pas artificiel. Il n'est que la conséquence d'une loi de dimension qui s'applique autant aux cellules économiques qu'administratives » (Hubert Astier, Jacques Trorial, « La réforme communale et l'aménagement du territoire. Où en sont les regroupements de communes ? », *Le Moniteur du BTP*, (15), 1966, p. 17).

²⁹ Jean-Claude Thoenig, *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1987. On pourra notamment se reporter au passage consacré à cet aspect (pp. 124-126).

³⁰ La période est marquée par une profusion de textes consacrés aux dispositifs de coopération et de fusion entre communes qui témoigne de cet élan réformateur (Maurice Bourjol, *Les districts urbains*, Nancy, Berger-Levrault, 1963).

³¹ Voir l'analyse des politiques urbaines proposée par Marcel Roncayolo, notamment sur cette période qu'il qualifie de « temps des urgences » (Marcel Roncayolo, « A la recherche des politiques urbaines », Georges Duby (dir.), *Histoire de la France urbaine*, tome V, Paris, Seuil, 1985, pp. 74-131).

majorités politiques. Le président, ensuite, est le jeune maire d'une petite commune périphérique, militant de la Jeunesse Agricole Chrétienne et considéré comme un des fondateurs du MRP en Savoie. Au sein du syndicat, il fait donc figure d'élu minoritaire, tant par la taille de la commune qu'il représente que par la coloration à dominante radicale socialiste des maires de l'agglomération. Quant au bureau, sa composition traduit la même volonté de pluralisme, entendu au sens à la fois démographique et géographique. Au président, maire d'une petite commune périphérique, sont adjoints deux « vice-présidents » de la ville-centre et deux « secrétaires » issus des communes les plus peuplées. En l'absence de fonction explicite du bureau, ces postes présentent un caractère essentiellement « honorifique ». Il n'en demeure pas moins que ce mode de composition repose sur la volonté explicite de rétablir un équilibre à la fois démographique (entre grandes et petites communes) et géographique (entre la ville centre et les communes périphériques) mis à mal par les règles de composition du conseil et par le choix du président. Le mode d'organisation reflète autant qu'il instaure les nécessités d'un fonctionnement dépolitisé : c'est parce que ses objets sont techniques et donc consensuels que ses modalités de fonctionnement doivent reposer sur l'objectivité de critères démographiques et géographiques ; à l'inverse, l'accord large entre tous les élus devient via ce dispositif organisationnel une condition nécessaire de l'action syndicale en vertu du fait qu'aucune formation partisane ni aucune commune ne dispose d'un contrôle suffisant sur les différents organes pour gouverner seule. L'action syndicale est par construction ni politique ni polémique mais technique et consensuelle.

Des enjeux politiques en décalage : l'intercommunalité « par la bande »

L'apparente passivité des élus à l'égard de l'organisation syndicale contraste avec l'activisme du fonctionnaire préfectoral et ne laisse pas de surprendre, fort de la négociation qui caractérise à cette époque les relations habituelles entre le préfet et les notables³². Cette distribution des rôles entre élus et représentant de la préfecture repose pour l'essentiel sur le décalage qui existe alors entre les stratégies politiques des notables locaux, en particulier celle du maire de la ville centre, et les enjeux attachés au syndicat dans sa forme initiale.

Avant 1959, la sociologie des maires de l'agglomération chambérienne se caractérise surtout par une forte ancienneté et une coloration partisane à dominante radicale socialiste. La municipalité de Chambéry l'illustre à l'envi, puisqu'elle est composée de conseillers municipaux anciens dont les profils politiques variés vont de la gauche radicale à la droite modérée. Son maire Paul Le Chevallier est un élu radical socialiste de l'entre-deux-guerres dont l'action, longtemps focalisée sur la reconstruction du centre ancien, peine à se renouveler et se teinte en outre d'un conservatisme manifeste³³. De l'avis du premier président du syndicat, c'est donc sa singulière jeunesse – 37 ans à l'époque alors que la moyenne d'âge est de presque 62 ans – qui explique sa désignation par les autorités préfectorales. Il convient de relativiser cette présentation de soi qui de façon somme toute classique rationalise les choix *ex post* tout en donnant de son engagement politique une image désintéressée³⁴. Il faut cependant noter que le peu d'engouement dont font initialement preuve les élus ne constitue pas un événement isolé. Symbolisé dès l'origine par l'absence de candidat à la présidence, il se traduit également par un absentéisme fort lors des réunions où les décisions sont souvent votées sans débats, sans que le quorum soit atteint, sur un

³² Jean-Pierre Worms, « Le préfet et ses notables. L'administration face au problème du changement », *Sociologie du Travail*, n°3, 1966, pp. 249-275.

³³ Les historiens et les élus de l'époque rapportent que Paul Chevallier se serait opposé à l'implantation d'une usine Gillette à Chambéry, au motif qu'une telle activité industrielle gonflerait la population ouvrière, risquant ainsi de bouleverser les équilibres politiques (pour plus d'éléments sur cette période, voir Pierre Préau, « Les défis de la seconde moitié du XXème siècle », Christian Sorrel (dir.), *Histoire de Chambéry*, Toulouse : Editions Privat, coll. « Histoire des villes », 1992, pp. 247-297, p. 262 et s).

³⁴ Voir sur ce point Joseph Fontaine, Christian Le Bart (dir.), *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1994.

mode informel où les poignées de mains tiennent lieu de signature. Dans ce contexte, le maire de la ville centre ne fait pas exception : absent lors de la réunion fondatrice, il persiste par la suite en se faisant systématiquement représenter par un ou plusieurs adjoints. L'alternance chambérienne de 1959 et l'arrivée d'un jeune maire gaulliste semble pouvoir déboucher sur un investissement politique au syndicat. Ce ne sera pourtant pas le cas. L'arrivée de Pierre Dumas aux affaires municipales s'inscrit dans une trajectoire politique fulgurante, marquée par l'accès rapide à des positions électorales importantes³⁵. Mais ce cumul et ces responsabilités rapprochent moins Pierre Dumas du syndicat qu'elles ne l'en éloignent (il s'y fait presque toujours représenter). La défection des élus au syndicat perdure, y compris parmi les représentants chambériens. Plus que l'argument strictement générationnel c'est à un ensemble d'arguments politiques qu'il convient de se référer, qui tiennent aux décalages nombreux entre les stratégies politiques des élus dominants et les objets syndicaux.

Dans la continuité directe de ses discours de campagne, le jeune maire focalise son attention sur les nécessités du développement économique et urbain. La structure de l'emploi, caractérisé par une écrasante proportion du secteur tertiaire (environ les deux tiers) et un très faible développement industriel (un quart), illustre le rôle de capitale administrative et commerciale tenu par Chambéry et dont le maire entend progressivement sortir. L'urgence est au développement des activités industrielles et à la construction de logements collectifs susceptibles d'accueillir les nouvelles populations laborieuses. Dans ces conditions, la réponse institutionnelle ne réside pas dans l'action syndicale mais dans la fusion, solution à la fois plus appropriée sur le plan financier et plus définitive sur le plan politique. Le maire de Chambéry négocie donc le soutien du préfet à son projet de fusion, puis il mobilise ses réseaux politiques et professionnels pour engager le dialogue avec les élus concernés. La démarche est efficace puisque dès 1961, un décret du ministre de l'Intérieur entérine la fusion de Chambéry et de deux communes voisines. La manœuvre permet à la ville de doubler ses réserves foncières et d'implanter sur l'une la zone industrielle et sur l'autre la ZUP. Par conséquent, le détachement ostensible du jeune maire à l'égard de la coopération est à la mesure de son intérêt pour la fusion. Le syndicalisme, héritier des vieux SIVU, n'est qu'une organisation provisoire et sans avenir, qui doit disparaître une fois ses missions achevées. Cette idée est confortée par d'autres objets qui offrent, par contraste, l'image de solutions institutionnelles plus radicales (la fusion) ou plus modernes (le district)³⁶. Les comités sont l'occasion pour les responsables préfectoraux de réactiver publiquement cette opposition symbolique entre fusion et coopération³⁷, renforçant l'image d'« organisation à durée déterminée » du syndicat, et le vidant du même coup de sa substance politique. Comme le rappelle Pierre Dumas lui-même : « à ce moment-là, ce syndicat, on n'imaginait pas – un syndicat constitué essentiellement autour de la question de l'eau – qu'il deviendrait finalement l'institution de l'agglomération »³⁸.

Dans ces conditions, on comprend comment la dimension technique des premières compétences du syndicat explique son complet décalage avec la politique du maire de Chambéry. On peut aller plus loin dans ce raisonnement en montrant que la spécificité des compétences d'origine (collecte et traitement des eaux usées, incinération des déchets ménagers) et des techniques qui leur sont associées structure largement les intérêts des élus vis-à-vis de l'action syndicale. L'assainissement

³⁵ Il est élu député en 1958 en battant le radical Pierre Cot, et nommé secrétaire d'Etat chargé du Tourisme auprès du premier ministre trois ans plus tard.

³⁶ Alors que le SIVU a déjà plus de 50 années d'existence puisqu'il date d'une loi de 1894, les SIVOM et districts sont instaurés par ordonnances en 1959. De ces deux dernières formules, la première constitue la plus innovante (par sa fiscalité propre) et la plus adaptée aux enjeux urbains.

³⁷ Ainsi, au lendemain des municipales de 1959, le Préfet de la Savoie souligne que « sur le plan technique, on ne peut rien trouver à redire au « Grand Chambéry » et à la fusion des communes. Ce serait la solution logique. Mais elle pose d'autres problèmes bien compréhensibles. Il sera peut-être possible d'envisager un jour la question. » (M. Grimaud, Préfet de la Savoie, Extrait du Registre des Délibérations, 23 novembre 1959, non paginé).

³⁸ Entretien avec M. Pierre Dumas, ancien maire de Chambéry, 24 avril 2001.

fait tout d'abord apparaître des situations très disparates entre la ville de Chambéry et les communes périphériques : la première est largement équipée alors que les secondes ne le sont quasiment pas ; le schéma d'assainissement de l'agglomération opte en outre pour un réseau séparatif alors que le réseau du centre chambérien est unitaire³⁹ ; la mise aux normes de ce dernier est enfin jugée trop coûteuse et donc abandonnée. Ces héritages et ces choix techniques se répercutent d'ailleurs directement dans la structure des financements : l'installation des collecteurs, qui mobilise plus des trois quarts des budgets syndicaux, concerne pour l'essentiel les communes périphériques⁴⁰, et peu la ville de Chambéry. Sur un plan spatial enfin, la technique doit composer avec différentes contraintes matérielles, dont la topographie. Or il se trouve que la commune du maire et conseiller général de La Motte Servolex est située en aval du territoire concerné et donc écartée du schéma général d'assainissement, dans un premier temps au moins. Les logiques techniques qui sous-tendent l'action syndicale positionnent donc les communes dans des rapports très contrastés vis-à-vis de « l'intérêt général » du syndicat. Les communes politiquement fortes sont en pratique écartées des projets et des financements, ce qui explique aussi pourquoi le maire de la ville et le principal conseiller général ne jettent qu'un regard distant sur les affaires syndicales, et ne siègent jamais au bureau. La nature technique des objets syndicaux concourt donc à l'assèchement politique de l'action syndicale : en tant qu'objet *a priori* dépolitisé, l'assainissement détourne l'attention du maire de Chambéry ; en tant qu'ensemble de connaissances, la technique structure les relations et les intérêts qui lient les communes au syndicat.

L'analyse des conditions dans lesquelles naît l'institution d'agglomération permet de comprendre la marque que lui impriment par les services de l'Etat. En définissant les objets syndicaux, les services déconcentrés ne se contentent pas d'initier la coopération. Ils lui assignent des objectifs formels dont la technicité affichée légitime leur propre expertise tout en détournant l'attention des élus dominants. Cette dépolitisation de l'objet syndical connaît, dans le cas particulier de l'agglomération chambérienne, un succès d'autant plus grand que la fusion de 1961 focalise les attentions du maire de Chambéry (comme des autres élus d'ailleurs) et réactive l'opposition symbolique entre une institution syndicale archaïque, technique, amenée à disparaître, et d'autres dispositifs plus intégrés, plus modernes, concentrant les principaux enjeux économiques, financiers et politiques. Asséchée politiquement, l'institution intercommunale peut être occupée par des services déconcentrés qui ont les coudées franches pour assumer deux fonctions essentielles : une fonction d'ingénierie institutionnelle qui consiste à écrire les règles de fonctionnement en référence aux nécessités fonctionnelles et à la neutralité politique ; un rôle d'administrateur qui consiste à arbitrer et à gérer quotidiennement les dossiers et les projets. Or si les services de l'Etat voient par la suite ce rôle d'administrateur reculer au bénéfice des services de la ville, leur empreinte sur les règles syndicales bénéficiera en revanche d'une pérennité étonnante.

LES MECANISMES D'AUTORENFORCEMENT : QUAND LE CALCUL DES ELUS CONFORTE LES REGLES INITIALES

Les années 1970 amorcent, comme dans beaucoup d'autres territoires français, un mouvement qui anticipe sur les lois de décentralisation de la décennie 1980 et qui se traduit au niveau municipal par un rôle accru des élus locaux dans la définition et la prise en charge des problèmes publics. Le syndicat chambérien n'échappe pas à cette tendance générale, et à l'atonie des premières années de coopération succède une période de reprise en main par les élus locaux : présence renforcée des délégués voire éviction de certains fonctionnaires d'Etat, accélération du

³⁹ Cela signifie dans le premier cas et à la différence du deuxième que les eaux pluviales cheminent dans canalisations différentes des eaux usées ménagères et industrielles.

⁴⁰ Elles captent 75% des investissements et représentent moins de 40% de la population.

rythme des réunions, division et spécialisation du travail politique, renforcement d'une expertise technique propre, mise en débat des orientations financières, etc. Dans le même temps l'EPCI subit, au gré des opportunités législatives ou des clarifications réglementaires, un ensemble de modifications statutaires et juridiques⁴¹. Celles-ci s'opèrent sans exception dans le sens d'un élargissement des prérogatives intercommunales et procèdent de façon incrémentale, par greffes successives, parfois traduites dans de nouvelles formules juridiques : de syndicat la structure deviendra district puis, plus récemment, communauté d'agglomération. Contredisant les desseins de ses créateurs, l'institution non seulement perdure mais plus encore s'élargit et se renforce. Toutefois, les modalités du fonctionnement sont marquées par une grande stabilité. Nous voudrions dans cette partie expliquer cette stabilité par le sentier de dépendance qui borde le changement. Ce sentier n'est pas entendu ici non comme une simple référence causale à l'histoire, mais comme un processus d'auto-renforcement où il en coûte plus aux agents à s'écarter des règles qu'à les respecter et, partant, les renforcer⁴². Faute de pouvoir en dresser un inventaire, nous prendrons deux exemples.

La stabilité des règles de représentation

Nous l'avons indiqué plus haut, le principe très pluraliste de répartition des sièges et des postes de l'exécutif fait directement écho aux conceptions de l'action syndicale qui prévalent dès le départ et à la volonté explicite de neutraliser l'institution en préservant les équilibres politiques, entendus dans un sens à la fois territorial, démographique et partisan. Or de tels critères vont connaître des bouleversements importants au gré des mutations qui affectent le territoire : dynamiques démographiques, alternances politiques, adhésion de nouvelles communes. De façon surprenante, les velléités de changement portées par certains élus locaux à l'occasion des réformes statutaires ne parviennent pas à traduire ces évolutions dans la répartition des pouvoirs et aboutissent au contraire à renforcer les règles de répartition précédentes. Dans l'histoire du syndicat, la période de conflits qui surgit à la fin des années 1970 fournit l'illustration la plus édifiante à ce processus d'auto-renforcement. Les conditions politiques sont en effet réunies pour que soient modifiés les principes de représentation : l'alternance politique permet l'arrivée d'une génération d'élus jeunes, nouveaux, politisés, critiques à l'égard du bilan syndical, et bénéficiant d'une majorité politique dans l'institution. Malgré cela, c'est finalement la reconduction et le renforcement du principe initial qui seront décidés⁴³.

A Chambéry comme dans de nombreuses villes moyennes françaises⁴⁴, les élections de 1977 se traduisent par une alternance politique à gauche. L'équipe municipale de Pierre Dumas aux commandes depuis trois mandats est remplacée par de jeunes élus, inscrits sous une bannière d'Union de la Gauche. Socialisés dans les milieux associatifs et syndicaux, ceux-ci se recrutent également dans la société civile, et mènent campagne sur différentes thématiques tels que les transports urbains, la critique de la tutelle préfectorale et la décentralisation, l'égalité homme femme, l'éducation et la culture, l'environnement, etc. Détail important, le syndicat fait l'objet

⁴¹ De syndicat, elle devient district, puis district à fiscalité propre, puis plus récemment communauté d'agglomération.

⁴² Importé depuis les travaux de Douglas C. North et de la nouvelle économie institutionnelle, le concept de dépendance au sentier (ou *path dependency*) a été importé en science politique par Paul Pierson. Ce dernier utilise le concept de rendement croissant (*increasing return*) pour expliquer le processus d'auto-renforcement auquel nous faisons ici référence (Paul Pierson, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n°2, 2000, pp. 251-267).

⁴³ La Communauté Urbaine de Lille connaît à la même époque une tentative de politisation identique qui aboutit également à un échec (Fabien Desage, *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, thèse de Science Politique, Lille, 2005).

⁴⁴ Lors de ces élections, la gauche remporte un franc succès : sur les 787 communes de plus de 9 000 habitants, celles détenues par la gauche passent de 316 (40%) à 479 (60%). Les élus de la gauche dirigent alors près des deux tiers des villes de plus de 30 000 habitants, et 22 des 39 villes de plus de 100 000 habitants (pour de plus amples éléments sur la rupture que constituent ces élections et sur leurs conséquences, on pourra se reporter à Rémi Lefebvre, *Le socialisme saisi par l'institution municipale (des années 1880 aux années 1980). Jeux d'échelles*, thèse de science politique, Lille 2, 2001).

d'une critique explicite de ces élus en raison du traitement d'un dossier très sensible à l'époque, celui de la Voire Rapide Urbaine, prolongement autoroutier traversant l'agglomération chambérienne. En résumé, les élus considèrent que la répartition financière du coût de l'infrastructure pénalise le syndicat et la ville centre et stigmatisent plus implicitement les connivences supposées entre le ministère de l'Équipement, les sociétés autoroutières et le maire sortant de Chambéry⁴⁵. Dans la continuité de cette campagne, le nouveau maire de Chambéry souhaite donc promouvoir une réforme d'ensemble au syndicat, en politisant l'institution et en diminuant le rôle des fonctionnaires. Il décide donc pour commencer de ne pas reconduire le président centriste sortant, qui siège depuis la création du syndicat et d'imposer une présidence chambérienne, ce que lui permet la majorité de délégués dont dispose la ville au comité syndical.

Au syndicat, cette stratégie fait l'effet d'une bombe. Les élus d'opposition dénoncent des manœuvres partisans inédites dans l'histoire intercommunale, le président sortant stigmatise le « réquisitoire » des nouveaux élus. Quant aux autres maires de gauche, pour l'essentiel des maires sortants, ils rechignent à se rallier à la stratégie chambérienne et lui préfèrent une solution de « consensus » qui prolonge les pratiques antérieures. Plusieurs arguments militent en effet pour cette solution. Le premier, c'est qu'aucun maire de l'agglomération fût-il de gauche ne souhaite participer à l'éviction du président sortant. Jean Blanc, sénateur et maire d'une grande commune de l'agglomération, préside le syndicat depuis sa création et incarne en quelques sortes les pratiques de coopération, certains maires allant jusqu'à considérer qu'il s'agit un peu de « son » syndicat⁴⁶. Le second argument, c'est que le président a entretenu au syndicat un mode de gestion à la fois informel et fortement dépolitisé, une gestion des affaires intercommunales en « bon père de famille ». L'évincer au motif d'une alternance politique, c'est pratiquer une rupture nette avec cette forme spécifique du pouvoir qu'est la tradition. Un dernier argument, fonctionnel celui-là, est qu'imposer l'alternance fait courir le risque de gripper les rouages de la machine intercommunale : faute de majorité élargie, faute aussi d'une collaboration active des maires de toutes les communes, les décisions importantes risquent d'être entravées. Les maires de l'agglomération, pour des raisons politiques, symboliques et fonctionnelles, se refusent donc à suivre la voie de la politisation ouverte par la ville centre.

Le jeune maire de Chambéry doit ainsi, par étapes successives, faire machine arrière. Pris à défaut par sa propre majorité, il doit d'abord abandonner l'idée d'une présidence chambérienne. L'adjointe un temps pressentie pour occuper ce poste rechigne d'ailleurs à jouer ce rôle. Mais le choix d'un président de gauche, maire d'une commune périphérique, est plus difficile encore. Le maire et conseiller général de la commune mitoyenne de Cognin, sollicité pour son expérience syndicale et ses réseaux politiques locaux, refuse d'apparaître comme « celui qui a évincé Jean Blanc ». C'est finalement le maire socialiste de la petite commune de Barby, Louis Besson, qui acceptera provisoirement et à regret d'endosser cette responsabilité. Il n'acceptera d'ailleurs d'occuper le poste de président qu'une seule année, le temps d'opérer une clarification juridique des compétences et du fonctionnement du syndicat. L'exercice débouche un an plus tard sur un nouveau changement de président, en concertation avec tous les maires, mais aussi et surtout sur plusieurs modifications statutaires d'importance. En particulier, alors que la ville centre est déjà sous-représentée au comité par rapport à son poids démographique, le maire de Chambéry accepte une modification des statuts qui ne donne à la ville centre qu'une minorité de délégués. Cette décision, explique-t-il rétrospectivement, consistait à « donner des gages » aux élus des communes périphériques pour pacifier les relations au syndicat. Elle répondait également aux craintes parmi certains élus que le syndicat puisse être soumis aux décisions de la ville centre et lié aux alternances politiques chambériennes.

⁴⁵ Pierre Dumas est alors président de la Société du Tunnel Routier du Fréjus.

⁴⁶ « Le SIAURC, c'est Jean Blanc » dira l'un d'entre eux.

De cet épisode mouvementé, les élus chambériens ressortent politiquement affaiblis, au moins pour la durée de leur mandat. A plus long terme, c'est la nécessité de composer avec tous les élus qui est renforcée, puisqu'elle s'impose plus encore qu'auparavant en particulier pour les représentants de la ville centre.

La difficile autonomisation administrative

Le processus d'auto-renforcement trouve sur le terrain de l'autonomie administrative une autre illustration. Dès le début, le syndicat est placé dans une situation de dépendance administrative à l'égard des services déconcentrés de l'Etat. Nous l'avons mentionné, c'est un fonctionnaire de la préfecture qui assure l'administration syndicale, tout en étant membre du Bureau à part entière. Epaulé par son service, il rédige convocations, ordres du jour, délibérations, demandes de subventions. Il faut attendre 1965 pour que soit embauchée la première employée, placée sous l'autorité du fonctionnaire de la préfecture, et 1972 pour que ce dernier se retire officiellement. La fin des années 1960 amorce un tournant où les services de l'Etat sont progressivement dessaisis des dossiers syndicaux, progressivement remplacés par les services de la ville, services techniques et services administratifs. Cette période inaugure un mode de gestion qui place syndicat et services de la ville en situation d'interdépendance, rendant difficile toute tentative d'autonomisation administrative.

Dès le milieu des années 1960, un tournant s'amorce dans l'administration syndicale qui doit beaucoup au changement de stratégie de certains représentants de la ville centre, notamment le maire et son Directeur des Services Techniques. Quand bien même le premier se détourne d'une organisation qu'il juge trop technique, il est resté attentif – sur les conseils du second – à ce qu'elle n'entre pas en concurrence avec ses propres services et, en particulier, qu'elle ne les empêche pas de se développer. La mise en service des premières infrastructures (usine d'incinération et usine de traitement des eaux usées) au milieu des années 1960 s'opère donc dans ces limites, et les personnels en charge de ces équipements sont embauchés par la ville qui, moyennant convention et rémunération, les met à disposition du syndicat. Ce sont ainsi les services de la ville qui se retrouvent, en pratique, gestionnaires des services syndicaux, à la fois sur le plan technique et sur le plan administratif (gestion administrative des personnels, des salaires, des congés, etc.). Les élus des autres communes s'accommodent dans leur majorité fort bien de cette solution, car ils sont soucieux de ne pas développer une administration intercommunale coûteuse et qui pourrait apparaître comme un premier pas vers la fusion⁴⁷.

Cette expérience amorce un changement de stratégie de l'encadrement technique de la ville centre et de ses représentants politiques. Plutôt qu'un concurrent technique ou administratif potentiel aux services de la ville centre, le syndicat apparaît dès lors comme un levier politique permettant à l'organisation municipale de développer son activité et ses services. Le soupçon qui entoure le développement de l'EPCI cède donc la place à une stratégie prédatrice de l'organisation municipale chambérienne : après l'usine de traitement des eaux usées, c'est l'usine d'incinération puis encore la collecte qui sont prises en charge par les services techniques. Durant cette période, les services techniques relayés par leurs élus cherchent à éviter toute réforme qui pourrait enrayer ce processus de développement. Ainsi à la fin des années 1960, dans un contexte réglementaire imposant l'équilibre des budgets de l'eau et de l'assainissement, ils s'opposent à la mise en place d'un service intercommunal d'exploitation et de gestion des eaux et de l'assainissement, proposé par quelques élus de communes périphériques. A la faveur d'un retrait progressif de l'Etat, plus contesté et moins hégémonique, les années soixante-dix et quatre-vingt amorcent donc une

⁴⁷ C'est notamment le 16 juillet 1971 qu'est publiée la loi Marcellin qui propose la fusion des communes dans des entités élargies, plus fonctionnelles.

transition où le centre de gravité administratif se déplace des services de l'Etat vers ceux de la ville centre. Ce mouvement esquisse le nouveau modèle d'administration communale en cours de constitution⁴⁸, mais il est aussi marqué localement par une forte interdépendance avec le niveau intercommunal. D'un côté, le syndicat est soumis à la tutelle des services techniques. De l'autre, la ville centre développe grâce à l'activité syndicale une organisation et des services moins en rapport avec sa propre population qu'avec celle du syndicat lui-même⁴⁹. Cette situation d'interdépendance à la fois financière et fonctionnelle verrouille durablement toute possibilité d'autonomisation de l'administration syndicale.

Le premier verrou est d'ordre financier et renvoie aux intérêts économiques de la ville à maintenir le syndicat sous tutelle administrative. La création d'un nouveau service augmente les ressources financières de la ville, alimente globalement l'enveloppe des primes des cadres techniques, et finance l'activité administrative qui lui est associée. A l'inverse, créer ou transférer un service au syndicat, c'est perdre la ressource correspondante. Le second verrou est d'ordre fonctionnel, dès lors que, comme indiqué plus haut, la ville centre dispose d'une organisation disproportionnée par rapport à sa population. Les prestations à l'EPCI impliquent donc à la fois des services « opérationnels » mais aussi des services dits « fonctionnels » (parcs et ateliers, service du personnel, service financier) dont l'activité dépend directement du volume d'activité des premiers. Transférer une partie de l'organisation au syndicat, c'est prendre le risque de déstabiliser l'ensemble. Le troisième verrou est d'ordre politique : dès lors qu'ils doivent composer avec une représentation politique défavorable, les élus chambériens voient dans ce mode de gestion une ressource politique qui leur permet d'améliorer leur capacité de contrôle sur l'institution intercommunale. Il ne faut d'ailleurs pas négliger, dans ce dernier registre, le rôle très actif joué par l'encadrement technique et qui a longtemps conduit plusieurs maires de communes périphériques à considérer que le principal frein au développement de l'institution résidait dans la Direction des Services Techniques de la ville.

Placé initialement sous tutelle administrative, le syndicat doit recourir à des ressources techniques qui lui sont extérieures. Faute d'organisation syndicale, faute de capacité de l'Etat à gérer pratiquement les premières infrastructures (station de traitement des eaux, four d'incinération), c'est l'organisation municipale de la ville centre qui va « héberger » les premiers services syndicaux et effectuer les tâches administratives correspondantes. Ce mode de gestion inaugure une interdépendance financière entre la ville centre et le syndicat qui, chaque fois que la question se pose, conduit à privilégier l'externalisation plutôt qu'un fonctionnement en régie. Si cette règle connaît quelques exceptions durant la décennie 90, il faut attendre l'année 2000 et la mise en application de la loi Chevènement, pour observer dans l'EPCI la montée en charge des transferts et des services intercommunaux. Sans réduire l'explication à une simple question financière, il est clair que les dispositifs financiers et fiscaux introduits alors ont largement contribué à casser ce système d'interdépendance et à engager la coopération chambérienne, comme d'autres communautés d'agglomérations⁵⁰, sur la voie de l'autonomisation administrative⁵¹.

⁴⁸ Dominique Lorrain, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, vol. 4, 1991, pp. 461-484.

⁴⁹ Dans l'étude qu'il consacra à plusieurs administrations de villes moyennes (dont Chambéry) sur la période 1977-1983, Vincent Hoffmann-Martinot note que les élus de Chambéry « héritent [en 1977] d'une administration bien dotée par le précédent Maire en cadres compétents et dynamiques » (« Les services comme enjeu », Albert Mabileau, Claude Sorbets (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone, 1989, p. 66).

⁵⁰ Pour une considération plus générale sur la tardive prise en compte de la dimension administrative dans la coopération intercommunale, voir David Guéranger, « L'impensé de la réforme intercommunale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération », *Revue Française d'Administration Publique*, n°111, 2005, pp. 461-472).

⁵¹ Le législateur assujettit en effet ses dotations à un mécanisme d'intégration fonctionnelle et financière, ce qui retourne l'argument financier en faveur (et non plus en défaveur) d'un fonctionnement en régie.

Comme pour les règles de représentation, l'hétéronomie administrative où est placée l'organisation intercommunale connaît une pérennité étonnante. Ceci s'explique par la façon dont les changements dans l'institution sont liés aux règles antérieures : les vellétés de politisation échouent faute de pouvoir s'appuyer sur une majorité politique forte ; les éventuels recrutements dans l'organisation intercommunale entrent en concurrence avec des services chambériens bien structurés et influents. Dans ces conditions, la solution la moins coûteuse, politiquement ou financièrement, est celle qui s'inscrit dans des choix antérieurs et les renforce. Des écarts peuvent toutefois se manifester qui, à l'instar de l'autonomisation administrative, montrent que le sentier de dépendance n'est pas synonyme de déterminisme socio-historique. Néanmoins, le changement dans la coopération est pour l'essentiel de nature incrémentale, épousant les règles écrites par les services de l'Etat. Qu'en est-il des principes ?

L'OBJECTIVATION DES NORMES : A PROPOS DE TROIS PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION

En partant d'une interrogation sur les valeurs qui guident l'action, cette dernière partie prête une attention particulière aux mécanismes d'objectivation des règles intercommunales, c'est-à-dire aux différents processus qui leur confèrent une existence objective sur le mode du « cela va de soi », c'est-à-dire aux processus dits « d'institutionnalisation » qui opèrent un ajustement des dispositions des agents aux propriétés objectives de l'institution, « par cette sorte de soumission immédiate à l'ordre qui incline à faire de nécessité vertu, c'est-à-dire à refuser le refusé et à vouloir l'inévitable »⁵². Si le sentier de dépendance nous a conduit, à la suite de Paul Pierson, à examiner l'intérêt objectif des élus à renforcer les règles, nous voulons souligner, à la différence de cet auteur, l'incapacité où se trouvent parfois ces élus à imaginer une évolution alternative. Autrement dit, le sentier de dépendance ne saurait être compris hors de cette relation dialectique entre un ensemble réglé de pratiques qui fournit un cadre aux stratégies des agents et un système de valeurs qui lui apporte un sens et une justification⁵³. Nous illustrerons cette idée en montrant comment les normes d'action initiales sont objectivées par le truchement de trois processus sociopolitiques.

Une cooptation à tous les étages

Pour le personnel politique intercommunal, le terme « d'élection » est moins approprié que ceux de « sélection », de désignation, de cooptation. Ce processus vaut tout d'abord au niveau municipal, dans la façon dont les maires notamment anticipent et préparent leur succession. A l'exception des cas d'alternance politique, la sélection par les maires sortants permet d'opérer une continuité politique dans les postes de responsabilité du niveau municipal. La cooptation s'exerce aussi pour les délégués (syndicaux ou communautaires), puisque les élus municipaux qui doivent représenter leur commune au sein de l'EPCI sont choisis par leurs collègues du conseil municipal. La cooptation est enfin la règle pour l'exécutif intercommunal et tout spécialement pour le président. On pourrait s'étonner, dans ce dernier cas, que les renouvellements soient toujours votés à des majorités écrasantes, bien souvent sans opposition. L'explication est simple et réside dans les négociations entre maires qui préparent le vote et s'accordent le plus largement possible sur la répartition des postes de l'équipe dirigeante. La cooptation apparaît donc intimement liée au fonctionnement de la coopération.

Un tel phénomène a plusieurs conséquences importantes sur l'intériorisation des logiques fonctionnelles et des exigences de dépolitisation. La première, c'est qu'il permet aux élus sortants

⁵² Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, Paris, Editions de Minuit, 1980, p. 90.

⁵³ Jacques Lagroye, « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, n°38, 1997, pp. 7-17.

de réinvestir dans leurs successeurs les valeurs qu'ils estiment indispensables dans la structure de coopération. L'inscription dans les réseaux politiques locaux, l'expérience personnelle à des postes de responsabilité mais aussi la compétence reconnue sur certains domaines techniques sont ainsi des critères partagés et valorisés collectivement. En privilégiant certaines propriétés individuelles spécifiques, la cooptation participe donc d'une homogénéisation sociologique du personnel politique qui, en retour, s'accorde plus facilement sur l'importance de la compétence technique ou sur la nécessité de dépolitiser l'action intercommunale. Dans le cas chambérien, l'analyse quantitative menée sur les profils sociologiques des élus montre un phénomène de resserrement de ces profils autour d'individus plutôt masculins, dont l'âge oscille autour de la cinquantaine et dont l'activité professionnelle, souvent technique, est placée au service des différents domaines d'action. Ce resserrement, statistiquement significatif, fonctionne à deux niveaux. Au niveau synchronique tout d'abord, lorsqu'on compare les élus du niveau municipal à ceux du niveau intercommunal et, plus encore, à l'exécutif intercommunal. Au niveau diachronique ensuite, avec un renforcement très net de ce phénomène entre les années 1960 et les années les plus récentes. Au final, quand bien même ce phénomène de cooptation ne permet pas de dégager des logiques de recrutement spécifiques au niveau intercommunal⁵⁴, il met en évidence un ajustement des profils politiques aux orientations fonctionnelles de l'institution et participe ainsi de l'objectivation des normes initiales.

Une deuxième conséquence sociopolitique de la cooptation, c'est qu'elle favorise les élus les plus anciens dans l'institution, et renforce les processus de socialisation intercommunale. L'expérience intercommunale, incarnée par le travail collectif en commission ou au bureau, est en effet une ressource décisive qui privilégie les élus qui se sont le plus acculturés aux pratiques et aux règles de la coopération. Elle permet en outre aux élus d'entourer le choix du président et des vice-présidents d'un ensemble de garanties, en retenant ceux qui ont déjà fait la démonstration de leur capacité à se plier aux règles de la négociation collective et du compromis politique. Ainsi, même dans le cas de l'alternance politique de 1977 et des bouleversements politiques qui suivirent, le choix d'un nouveau président se porte toujours sur un élu qui a su faire la preuve de sa compétence et de sa gestion consensuelle dans les affaires intercommunales. De même, les vice-présidents sont le plus souvent choisis parmi des élus sortants. Sur un plan statistique, les données que nous recueillies sur la période considérée (1957-2001) montrent que l'expérience intercommunale apparaît comme critère très discriminant pour accéder à un poste de vice-présidents et 80% des vice-présidents ont effectué au moins un mandat au sein de l'institution de coopération.

La cooptation a enfin une troisième conséquence politique, d'ordre symbolique, qui tient aux majorités très larges qui caractérisent l'élection de l'exécutif. Loin d'être un moment isolé dans la trajectoire des présidents et vice-présidents, ce moment fondateur résonne bien au-delà des premiers mois qui suivent leur élection. Il n'est ainsi pas rare que ces élus rappellent ou invoquent ces majorités presque totales qui justifient non seulement leur position dans l'organisation mais légitiment en outre leur autorité. Le vote quasi unanime, même s'il relève d'une construction préalable, fonctionne donc comme un véritable rite d'institution⁵⁵ qui justifie en retour aux yeux des membres de l'exécutif notamment tout effort particulier pour faire vivre ce consensus originel dans leurs pratiques quotidiennes, c'est-à-dire concrètement dans les travaux en commission ou au bureau. Dit autrement, la cooptation favorise la formation de majorités larges

⁵⁴ Nous rejoignons en cela le constat que fait Rémy Le Saout en étudiant le profil sociologique des présidents d'EPCI. Nous proposons toutefois une analyse différente : l'absence de logiques de recrutement spécifiques conduit ce dernier à conclure à l'hétéronomie du pouvoir municipal ; nous considérons au contraire que l'uniformisation du personnel politique à ce niveau traduit autant qu'elle produit une institutionnalisation de l'EPCI (Rémy Le Saout, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°3, juin 2000, pp. 439-461).

⁵⁵ Pierre Bourdieu, « Les rites comme actes d'institutions », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 43, 1982, pp. 58-63.

qui renforcent l'importance symbolique du consensus, en particulier aux yeux de ceux qui en dépendent le plus, à savoir les membres de l'exécutif.

Pour résumer, en ce qu'elle favorise l'homogénéité sociologique du personnel politique, en ce qu'elle sélectionne les individus les mieux socialisés aux pratiques antérieures et en ce qu'elle ritualise la prise de rôle des élus les plus exposés, la cooptation qui prévaut dans l'institution intercommunale fonctionne comme un puissant levier qui tend, avec plus ou moins de réussite selon les périodes et les individus, à objectiver l'importance de la technique et du consensus par le biais d'un ajustement des propriétés et des dispositions du personnel politique à ce type de normes.

La fonctionnalisation politique et administrative

L'organisation intercommunale, comme de nombreuses autres, est marquée par un processus de division fonctionnelle des tâches. L'EPCI, par un empilement successif de compétences juridiques nouvelles, multiplie ses missions, ce qui induit des transformations importantes de son fonctionnement politique : d'un mode de gestion initialement peu formalisé, basé sur la confiance et les accords oraux, le syndicat évolue progressivement vers une formalisme, une hiérarchie et une segmentation plus fortes⁵⁶, tant pour l'appareil technico-administratif que pour l'organisation politique d'ailleurs. Cette dernière voit ainsi la multiplication d'instances spécialisées qui viennent s'intercaler entre le conseil et le président : un Bureau tout d'abord ; un « Bureau des maires » ensuite, organe de débat politique parallèle au Bureau ; un « exécutif restreint » (ou « Bureau des vice-présidents ») censé préparer les travaux du « Bureau des maires » ; sans compter les commissions dont le nombre ne cesse d'augmenter⁵⁷. Pour être complet sur cette division fonctionnelle, il faut souligner qu'elle joue également dans les rapports avec le niveau communal, dans la mesure où l'EPCI devient de plus en plus souvent chargé de missions et procédures spécifiquement intercommunales : il ne s'agit plus de compétences transférées mais de compétences spécifiques (déplacements, planification stratégique, équipements structurants). Certes ces dernières ne sont pas sans interférer avec les prérogatives du niveau municipal, mais elles s'en distinguent explicitement.

Une telle division du travail tend à renforcer l'orientation fonctionnelle et la logique de dépolitisation. Tout d'abord, elle produit des effets clairs sur les membres de l'exécutif et sur la façon dont ils entendent assumer leur rôle. En effet, cette division des tâches se traduit concrètement par la mise en place d'arènes spécialisées (commissions thématiques, groupes de travail) et le cas échéant de ressources financières propres (budgets autonomes, voire même fiscalité spécifique), placées sous la responsabilité d'un élu. Cette responsabilité politique et financière renforce l'association qui est faite entre un élu chargé d'un domaine d'action spécialisé et les réalisations de ce domaine. Par comparaison avec le niveau municipal, ces logiques d'imputation jouent plutôt en faveur des membres de l'exécutif que de celui qui le préside⁵⁸. En retour, la responsabilisation individuelle est plus forte et les élus endossent plus volontiers le rôle de spécialiste du domaine que l'organisation entend leur faire jouer. Ce processus de spécialisation individuelle agit d'autant plus fortement dans le cas chambérien que pendant fort longtemps, la compétence technique et l'investissement individuels des élus ont pallié l'absence

⁵⁶ Songeons qu'en 2001, suite aux élections municipales, les délégués reçoivent un *Guide Pratique de l'Elu Communautaire*, fascicule de trente pages qui détaille les prérogatives, statuts, règles et autres modalités du fonctionnement de la communauté d'agglomération.

⁵⁷ Suite aux élections de 2001, les vice-présidents de la communauté d'agglomération de Chambéry Métropole sont au nombre de 15.

⁵⁸ Nous nous référons ici à la façon dont Olivier Borraz analyse ces logiques d'imputation dans le cas de la commune de Besançon (Olivier Borraz, « Politique, société et administration : les adjoints au maire à Besançon », *Sociologie du travail*, n°2, 1995, pp. 221-248).

services intercommunaux propres. Depuis le développement récent de ces services, la spécialisation a pris une forme différente et se traduit par une implication nette de l'élu dans « son » service, les recrutements notamment, et par un resserrement du bipôle constitué par le vice-président et « son » chef ou directeur de service. Fort d'un tel processus de spécialisation, parfois même de professionnalisation, le recours aux outils techniques se donne à voir comme un mode plus évident et plus légitime de règlement des problèmes.

En parallèle, la division des tâches morcelle également la prise de décision jusqu'à en faire le fruit d'un processus composite, éclaté et itératif, découpé en de nombreux domaines et de nombreuses étapes : entre le travail en commission et le vote en conseil, chaque décision fait l'objet de validations successives au sein des différentes instances. Ce fonctionnement offre une faible prise à la contestation et au débat, puisqu'il renvoie chaque décision nouvelle à un accord antérieur. Il permet de parer chaque projet des vertus du collectif, et rend par la même occasion difficile d'imputer une décision à une commune. De manière plus synchronique, la répartition des tâches met en avant les responsabilités individuelles plus que les responsabilités collectives. C'est ainsi que l'influence dominante exercée par les élus de la ville centre se dissémine dans les travaux des multiples commissions et organes, plutôt qu'elle ne se donne à voir en un seul et même lieu : il est ainsi légitime que les travaux des commissions avancent à des rythmes différents alors qu'il serait inacceptable de constater que, fort de sa capacité de blocage, seuls les dossiers soutenus par la ville sont menés à leur terme⁵⁹.

Au final, la division fonctionnelle des tâches privilégie les spécialisations individuelles et tend à euphémiser les rapports de domination qui se jouent au niveau collectif, entre les communes les plus représentées et les autres par exemple. On peut donc, pour décrire l'évolution de l'institution intercommunale, parler d'une tendance à la fonctionnalisation au sens où l'entend Jacques Lagroye, c'est-à-dire un ensemble de processus qui privilégient certains usages spécifiques de l'institution (ici orientés vers la réalisation d'opérations ou de programmes techniques) tout en conférant un sens collectif à ces usages⁶⁰. *A contrario*, ce type d'orientation occulte certaines fonctions latentes de l'institution qui, relevant plus ou moins explicitement d'une capacité politique de la ville centre à instrumentaliser politiquement l'EPCI, constituerait un indice objectif de politisation des relations entre communes.

La naturalisation des clivages politiques

Nous voudrions, avant de conclure, revenir sur un processus de naturalisation des clivages politiques qui nous permet de prendre position sur le statut particulièrement ambigu du « consensus » dans l'action collective intercommunale.

L'effort permanent et collectif de dépolitisation qui se trouve au fondement de l'institution intercommunale trouve dans le consensus son meilleur allié. La référence presque incantatoire au consensus lui donne un discours de justification et les majorités larges – voire l'unanimité – des votes en conseil un alibi. Loin de succomber à une vision enchantée de l'action intercommunale, nous considérons le consensus comme objet d'investigation plus que comme explication. De ce point de vue, il est le fruit d'un processus de construction collective qui consiste concrètement à évaluer les désaccords potentiels et à négocier leur règlement par anticipation, à l'image de la composition de l'exécutif décrite plus haut. Comme l'indique un vice-

⁵⁹ Nous serions ici tenté par l'analogie avec certains travaux de psychologie sociale : les expériences de Milgram sur la soumission à l'autorité montrent que celle-ci est rendue plus acceptable par la séparation fonctionnelle des tâches ; la fragmentation dilue le sentiment de responsabilité par rapport aux ordres ou impulsions du centre (Stanley Milgram, *Soumission à l'autorité : un point de vue expérimental*, Paris, Calmann-Lévy, 1995). Une telle analogie mériterait, toutefois, de plus amples investigations.

⁶⁰ Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, 3ème édition, Paris, Presses de Science Po & Dalloz, 1997, pp. 129-203.

président, il faut à tout prix « éviter l'interrogation publique ». Le conflit n'est donc pas absent de l'institution, mais il s'exprime et se règle en coulisses, comme cela aussi pu être décrit dans les cas des communautés urbaines de Bordeaux et de Lille⁶¹.

Néanmoins, s'il nous semble que cette vision calculatrice et négociée du consensus permet d'expliquer les négociations et les tractations qui préparent les décisions collectives et les votes, elle ne rend pas finement compte d'un ensemble d'observations menées au plus près des agents : elle ne permet pas de comprendre les qualités dont sont parés les individus dits « consensuels » ; ni de saisir la façon dont un projet abouti mais débattu politiquement est vécu par un membre de l'exécutif comme un échec personnel ; ni encore d'expliquer la façon dont l'histoire intercommunale, même dans ses crises les plus fortes, est rapportée rétrospectivement sous la forme d'un « long fleuve tranquille ». Plus qu'une simple réponse aux nécessités fonctionnelles, le consensus apparaît comme une valeur politique dans l'institution. Parmi les différents processus d'objectivation, dont nous avons vu qu'ils concourent plus ou moins efficacement à dépolitiser l'institution, nous voudrions pour fini en décrire un qui abouti à nier les divisions politiques, notamment partisans.

Ce processus assez général de naturalisation consiste plus précisément à nier les oppositions politiques, ou plus exactement à rapporter des différences de points de vue ou d'intérêt à des caractéristiques objectives, plus « naturelles » donc plus acceptables⁶², exclusives de toute autre forme d'explication. L'exemple des clivages partisans est sur ce point particulièrement édifiant, et constitue une cible toute désignée au processus de naturalisation. Nous prendrons plusieurs exemples. Tout d'abord, le groupe des communes opposantes à la majorité socialiste à Chambéry depuis 1989 est souvent désigné sous le terme de « communes du sud ». Lorsque ces communes s'opposent à une prise en charge du logement social au niveau intercommunal ou lorsqu'elles négocient collectivement leurs postes au sein de l'exécutif, c'est selon plusieurs agents parce qu'elles sont les « communes du sud », c'est-à-dire parce qu'elles sont liées entre elles par une proximité historique, urbanistique et sociologique. Que l' élu le plus radical au sein de ce groupe dénonce les positions politiques des élus de la ville centre et on s'accorde sur sa fonction de « râleur », celui qui produit un bruit de fond inévitable mais bien utile pour bousculer parfois le ronronnement quotidien de l'institution. Qu'un jeune maire très politisé et nouvellement élu cherche à organiser autour des enjeux de planification une coalition politique pour s'opposer au projet majoritaire et on invoque son jeune âge, avant de conclure qu'il partage au fond et le projet et les principes.

La naturalisation des clivages revient donc, en résumé, à rapporter des différences d'opinions ou d'idées à des différences objectives, ici des éléments physiques ou géographiques, là un trait de caractère, là encore à un effet de génération. En créant l'analogie avec un ordre naturel, un tel processus de naturalisation ne se contente pas d'euphémiser les différences d'idée ou les clivages politiques, il les efface et les retraduit de façon plus légitime. A l'image de l'aliéné de Goffman dont les propos même les plus sensés sont condamnés à être absurdes, l'opposition politique est interprétée dans les catégories d'un entendement intercommunal qui, en l'inscrivant dans un ordre naturel et objectif, lui refuse la possibilité d'être autre chose qu'une opposition de pure forme.

⁶¹ Gilles Savary, « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique », *Politiques et Management Public*, 16 (1), 1998, pp. 107-138 ; Fabien Desage, « La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille », *Lien social et politiques*, n°56, 2006, p. 149-163.

Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003), thèse de Science Politique, Lille, 2005).

⁶² Pour Mary Douglas, ce type d'analogie est un mode privilégié d'objectivation des institutions (Mary Douglas, *Comment pensent les institutions ?*, Paris, La Découverte / MAUSS, 1999).

L'INTERCOMMUNALITE, CREATURE DE L'ETAT

L'étude monographique de l'EPCI chambérien permet de saisir, finement et sur le temps long, les processus de changement et les périodes de continuité dans les pratiques de coopération. Elles donnent à voir le rôle séminal des services déconcentrés de l'Etat qui mettent sur pied l'institution et dictent ses règles de fonctionnement. L'analyse que nous faisons de l'histoire de la coopération nous conduit, malgré une reprise en mains des élus locaux, malgré un renouvellement du personnel politique, malgré aussi des évolutions législatives et réglementaires nombreuses, à souligner le sentier de dépendance qui borde les changements politiques de l'EPCI et inscrire dans une matrice originelle les pratiques de coopération même les plus récentes. En particulier, celles-ci peinent à s'affranchir des orientations fonctionnelles et de l'exigence de dépolitisation que leur impriment initialement les services préfectoraux. L'institutionnalisation assure au contraire le triomphe de normes qui, sous différentes formes, sont explicitement portées et revendiquées par les élus. Opposer aujourd'hui l'intercommunalité à l'Etat, comme on oppose la périphérie au centre, c'est oublier ce que celle-là doit à celui-ci. Une perspective synchronique empruntant à la gouvernance urbaine interprètera le renforcement de l'intercommunalité chambérienne comme une perte de centralité de l'Etat. A la différence de cette analyse, nous considérons que la coopération intercommunale – et son institutionnalisation – garantit l'accomplissement de fonctions politiques stabilisatrices essentielles pour l'Etat : sélection du personnel politique, coordination administrative, pénétration de ses logiques d'action. L'intercommunalité, en ce qu'elle assure le triomphe d'une rationalité politique singulière, nous apparaît ainsi comme une « créature de l'Etat ».

Il convient dès lors de nuancer l'apparence trompeuse de déterminisme qui pourrait émaner de notre analyse, ajustant les pratiques de coopération à l'idéologie politique d'un *deus ex machina*, l'Etat, qui présiderait ainsi aux destinées des collectivités locales. Le devenir de l'EPCI ne saurait être considéré comme le fruit d'une démarche balistique quelle qu'elle soit : censé périlcliter une fois sa mission accomplie, il devient l'institution d'agglomération ; conçu comme une agence de financement au service de l'administration, celle-ci s'en trouve finalement évincée par les élus ; vidé initialement de toute autonomie administrative, l'EPCI constitue des services qui rivalisent aujourd'hui avec ceux, naguère tout-puissants, de la ville centre. A tous égards, l'institution fait preuve d'une agilité étonnante pour s'échapper des voies dans lesquelles les réformateurs entendent la maintenir. Loin de souscrire à une forme de déterminisme institutionnel, nous préférons insister, à la suite de Pierson, sur les limites d'une analyse trop fonctionnaliste qui fait l'impasse sur l'horizon temporel réduit ou encore les effets indésirables qui caractérisent les moments de création institutionnelle⁶³. Si l'intercommunalité est une créature de l'Etat, elle est à l'image du Frankenstein de Mary Reiley plus que du ...

Pour finir, nous voudrions confronter notre analyse aux traits les plus récents de l'intercommunalité. Celle-ci connaît en effet depuis plusieurs années des transformations importantes, et notamment une référence plus explicite à la logique politique au motif que l'intercommunalité « de projet » (plus politisée) se substituerait à l'archaïque intercommunalité « de gestion » (plus technique). Contestable sur le plan analytique, cette distinction invite néanmoins à prendre au sérieux la nature des problèmes du niveau intercommunal, c'est-à-dire l'irruption de compétences plus polémiques dans le champ d'action intercommunal (aménagement de l'espace, développement économique, politique de la ville). En particulier, la dynamique de problèmes mal structurés⁶⁴ pourrait relativiser la place de l'outillage technique dans

⁶³ Paul Pierson, « The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change », *Governance*, Vol. 13, N° 4, October 2000, pp. 475-499.

⁶⁴ D. Chisholm, « Ill-structured problems, informal mechanisms, and the design of public organizations », J.-E. Lane (dir.), *Bureaucracy and public choice*, London : Sage, 1987.

les processus de décision. Sans répondre ici définitivement à cette remarque, il nous semble qu'on assiste moins à une disparition des logiques techniques qu'à leur déplacement, du fait notamment des nouvelles compétences, vers les territoires du droit, de la fiscalité ou de la finance. La multiplication et la complexification des textes qui encadrent le fonctionnement juridique, financier et fiscal des EPCI est en effet de nature à conforter ce type de déplacement qui, à l'image d'un phénomène plus général de juridicisation du politique⁶⁵, porte la marque d'une technicité du travail politique plutôt qu'il ne rompt avec elle.

82 000 signes environ.

⁶⁵ Jacques Commaille, Laurence Dumoulin, Cécile Robert (dir.), *La juridicisation du politique. Leçons scientifiques*, Paris, LGDJ, 2000.