La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Eléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales

David Guéranger

▶ **To cite this version:**

David Guéranger. La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Eléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales. Science politique. Université Pierre Mendès-France - Grenoble II, 2003. Français. NNT : . tel-00370613

HAL Id: tel-00370613
https://theses.hal.science/tel-00370613

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.

Université Pierre Mendès-France, Grenoble II

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001)

Eléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales

Thèse pour l'obtention du doctorat en Science Politique

Présentée et soutenue publiquement le 10 juin 2003

par

DAVID GUERANGER

Directeur de thèse : Gilles Pollet

Jury :

Alain Faure, Chargé de Recherche au CNRS, CERAT, IEP de Grenoble
Joseph Fontaine, Professeur de Science Politique, Université Jean Monnet de Saint Etienne
Jean-Yves Nevers, Directeur de Recherche au CNRS, CERTOP, Université de Toulouse le Mirail
Gilles Pollet, Professeur de Science Politique, IEP de Lyon
Guy Saez, Directeur de Recherche au CNRS, CERAT, IEP de Grenoble
Martin Vanier, Professeur de Géographie, Université Joseph Fourier de Grenoble

Cette thèse a été réalisée au Laboratoire RIVES (Recherches Interdisciplinaires Ville, Espace, Société), UMR 5600 du CNRS, de l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat, Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer

Remerciements :

Ils s'adressent tout naturellement aux personnes et aux institutions qui, de près ou de loin, m'ont soutenu et aidé dans ce travail.

Puisque la liste doit être incomplète, je me contenterai d'exprimer ma gratitude à Gilles Pollet pour ses conseils précieux et sa rigueur, et à Emmanuel Négrier pour ses encouragements et la finesse de ses observations.

A Geneviève et à François

Sommaire

SOMMAIRE **6**

INTRODUCTION **7**

PREMIERE PARTIE : DEFINIR L'INSTITUTION. SOCIOGENESE DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE DE L'AGGLOMERATION CHAMBERIENNE. **44**

CHAPITRE 1. INSTITUTION INTERCOMMUNALE ET CONFIGURATION POLITIQUE INITIALE : LA NAISSANCE DU PREMIER SYNDICAT 48

CHAPITRE 2. INSTITUTION INTERCOMMUNALE ET BOULEVERSEMENT DU SYSTEME POLITICO-ADMINISTRATIF LOCAL : LA CRISE DE LA VOIE RAPIDE URBAINE 87

CHAPITRE 3. INSTITUTION INTERCOMMUNALE ET REFORMES NATIONALES : L'APPLICATION A CHAMBERY DES LOIS SUR L'INTERCOMMUNALITE 126

DEUXIEME PARTIE : LES PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DE LA COOPERATION CHAMBERIENNE **170**

CHAPITRE 4 : INSTITUTIONNALISATION ET EVOLUTION DES PRATIQUES 173

CHAPITRE 5 : INSTITUTIONNALISATION ET OBJECTIVATION DES REGLES 223

TROISIEME PARTIE : LA LEGITIMATION DE L'INTEGRATION : UNE DYNAMIQUE IRREVERSIBLE ? **269**

CHAPITRE 6. INSTITUTION INTERCOMMUNALE ET GESTION DES CONFLITS : LA QUESTION LANCINANTE DE L'INTEGRATION 271

CHAPITRE 7. UN NOUVEAU SENS A L'INTERCOMMUNALITE ? 313

CONCLUSION **363**

SOURCES **380**

BIBLIOGRAPHIE **389**

NOTICE METHODOLOGIQUE **407**

DOCUMENTS ANNEXES **414**

TABLES **419**

INTRODUCTION

Lors d'un entretien récent accordé à un mensuel spécialisé, le Président du Sénat Christian Poncelet annonçait : « L'intercommunalité ne sonne pas le glas des communes. Au contraire, je crois qu'elle garantit leur avenir ! »[1]. Pour un observateur averti et patient, attentif aux mutations profondes qui affectent le système politique français, une telle déclaration ne manifeste rien d'autre qu'une véritable révolution. Il suffit pour s'en convaincre de se projeter quelques années en arrière. Durant la décennie soixante-dix, le Sénat se montre en effet fermement opposé à toute forme de regroupement imposé, et à la création d'un niveau d'administration supplémentaire. La Haute Assemblée s'érige alors contre toute disposition juridique, autoritaire – la remise en cause de l'unanimité dans les prises de décision intercommunales – ou même seulement incitative – les incitations financières à la coopération –, qui pourrait encourager le développement d'une intercommunalité intégrée et fiscalisée : « Tout au long de la période, la plupart des sénateurs vivent ainsi dans un état d'incertitude quasi-permanent. Le Sénat paraît comme assiégé et ses fondements menacés par une agression sourde et lancinante à l'égard des structures locales traditionnelles, principalement communale (...). Cette permanence des agressions, réelles ou supposées telles, agit comme un puissant ferment de cohésion du Sénat »[2]. Une intercommunalité intégrée, par opposition au traditionnel syndicalisme des SIVU[3] et autres SIVOM[4], est alors considérée comme un palliatif provisoire à la fusion des communes[5], et une étape dans un processus devant finalement aboutir à la fusion.

Le point de vue exprimé aujourd'hui par Christian Poncelet n'est pas isolé. Le Sénat, qui s'est régulièrement érigé en représentant des collectivités locales, est aussi fréquemment considéré comme l'antichambre des intérêts du milieu rural. Que son Président s'autorise une telle déclaration symbolise le changement radical de statut de l'intercommunalité à fiscalité propre : tout d'abord menace pour les communes, celle-ci se présente aujourd'hui comme la solution garantissant leur avenir. En moins de trente années, le risque est devenu garantie, l'écueil est devenu outil, l'ennemie est devenu amie. Par quel tour de passe-passe s'est réalisée cette véritable rupture paradigmatique ? Comment expliquer un revirement si net d'opinion ? Tel est le questionnement qui constitue le point de départ de cette recherche. Tenter d'y répondre suppose en préalable l'exercice indispensable mais périlleux du tour d'horizon bibliographique. Avant de nous y risquer, nous pensons qu'une mise en garde s'impose.

---

[1] « L'intercommunalité : une garantie pour l'avenir des communes. Entretien avec Christian Poncelet » in *Intercommunalités*, septembre 2001, page 1.
[2] Ces éléments d'histoire sont tirés du troisième chapitre de la thèse d'Etat de Alain Delcamp (1987 : 145).
[3] Syndicat Intercommunal à Vocation Unique : formule de coopération créée par la loi du 22 mars 1890.
[4] Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple : formule de coopération créée par l'ordonnance n°59-29 du 5 janvier 1959.
[5] Cette analyse est d'ailleurs validée, sur le plan juridique, par Maurice Bourjol : selon lui, la « logique syndicale » diffère fondamentalement de la « logique de l'intégration » : cette dernière logique, à l'œuvre dans les lois du 6 février 1992 et du 4 février 1995, conduit irrémédiablement à la « commune associée », sorte de commune virtuelle dépossédée de ses prérogatives essentielles (Bourjol 1996).

L'intercommunalité comme objet politique ou les difficultés du regard scientifique

L'intercommunalité, comme tout objet consacré des sciences sociales, se caractérise par les liens évidents qu'elle tisse avec l'analyste. En tant que citoyen, habitant ou usager, ce dernier doit porter son regard sur un objet auquel il appartient, qui le comprend et qu'il comprend avant de pouvoir l'analyser. Au même titre, l'intercommunalité est difficilement dissociable d'un débat ancestral et récurrent sur la nécessaire réduction du nombre de communes françaises. Ce débat structure à ce point la réflexion que le rappel historique des tentatives échouées des Gouvernements pour fusionner les communes est aujourd'hui un préambule indispensable à tout discours sur l'intercommunalité. Pour cette raison, notre objet se présente comme objet de débat avant d'être objet d'analyse. Certains dangers guettent donc le chercheur, qui l'obligent à la plus grande vigilance.

Par sa récurrence, par sa familiarité, le débat fonctionne comme un véritable « trou noir ». Evoquer la coopération intercommunale, c'est en effet convoquer immédiatement et systématiquement un ensemble de lieux communs, souvent idées reçues, qui collent à l'objet et formatent d'entrée de jeu l'image que l'on peut en avoir. Cette *doxa*, relevée par quelques auteurs, peut s'énoncer de la manière suivante : « La France souffre de plus en plus de son architecture territoriale héritée de la Révolution française et incapable d'évolution. L'exception territoriale française se caractérise par un émiettement communal unique en Europe qui produit l'inefficacité de l'action publique, le surcoût administratif, l'injustice spatiale. Le système est bloqué par la collusion des pouvoirs cantonaux, départementaux et sénatoriaux, qui empêchent depuis des générations toute éclosion réelle de pouvoirs intermédiaires » (Vanier 1997 : 182)[6]. Dans un tel concert, peu de voix discordantes essaient de relativiser le « mal territorial français ». Cette unanimité suspecte doit alors éveiller les soupçons du chercheur. D'une part, cette *doxa* véhicule un ensemble de valeurs implicites, telles que la nécessaire uniformisation administrative européenne ou encore l'archaïsme du milieu rural[7]. D'autre part, elle force notre appréhension de l'objet intercommunal et passe ainsi sous silence un ensemble d'autres questions essentielles[8].

La doxologie sur l'intercommunalité fonctionne donc réellement comme un « trou noir » : celui-ci capture la lumière, tout comme celle-là empêche de penser librement. S'engager dans le débat sur l'intercommunalité, c'est alors prendre le risque d'être happé par les lieux communs de la pensée

[6] Si Martin Vanier rappelle les termes de ce débat, c'est pour lui aussi tenter de s'en détacher.

[7] Rémy Le Saout suggère également, en paraphrasant Durkheim, de rompre avec cette doxa qu'« une longue accoutumance finit par rendre tyrannique » : « Cette tyrannie explicative est construite à partir d'une axiomatique relativement simple qui consiste à considérer que le maintien des 36000 communes françaises, ou plus exactement des quelques 32000 entités de moins de 2000 habitants, est le résultat d'un attachement viscéral des maires, plus, des « petits maires » à leur écharpe ou à leur clocher, selon les métaphore utilisées. Parallèlement, au risque de produire un groupe homogène par essence hostile à toutes formes de recompositions des territoires du politique, cette lecture dominante contribue à créer une série de dichotomies, implicitement contenues dans la proposition. S'oppose ainsi la campagne à la ville, l'égoïsme à la solidarité, le passé à l'avenir, l'apathie au dynamisme, bref, l'archaïsme à la modernité, l'intercommunalité étant, depuis la Seconde Guerre mondiale, invariablement associée à l'idéologie du progrès » (Le Saout 1996 : 206).

[8] Martin Vanier relève par exemple qu'« Instruire le procès de l'émiettement communal, et de tout ce que la doxa lui reproche, c'est s'épargner des remises en causes autrement plus gênantes pour le système économique et social » (Vanier 1997 : 184), qui concernent les problèmes de l'habitat et du financement du logement social par exemple.

dominante. Succomber à ces lieux communs, c'est alors renforcer cette pensée et son pouvoir d'attraction. Par-delà la métaphore, cette remarque invite à revenir sur différents écrits qui nous semblent victimes du débat sur le « trop de communes ». Leur propos ne sert qu'à étayer une position implicite ou explicite, la dénonciation tenant précisément lieu d'analyse. Prenons quelques exemples.

Tout d'abord, de nombreux juristes semblent avoir succombé à la tentation. Ceux-ci cherchent généralement à mettre en conformité les pratiques de coopération avec la représentation qu'ils en ont, souvent très proche des intentions prêtées au législateur. Partant des nécessités de la fusion, Yves Madiot (1973) stigmatisait il y a trente ans déjà l'opposition systématique des notables à toute restructuration de la carte communale. Plus près de nous, Henri Oberdorff (1994) s'appuie sur la comparaison avec les autres pays européens pour souligner « l'exceptionnel émiettement communal français », lié selon lui à « l'esprit de clocher ». Plus généralement, d'autres auteurs se contentent de décréter le « handicap » que constitue l'héritage historique de la commune (Burgel 1993), ou encore « l'échec politique » de l'intercommunalité à fiscalité propre (Jégouzo 1992). On voit donc comment ces auteurs, partant d'une projection *a priori* de l'organisation territoriale, développent généralement une série d'arguments représentatifs du camp des « modernisateurs ».

Un raisonnement analogue se retrouve sous la plume de quelques aménageurs et urbanistes. La raison d'Etat cède alors la place à une technique dont la neutralité apparente légitime l'adéquation entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels. L'idée implicite d'un optimum dimensionnel, alliée au contexte de construction européenne et de compétition internationale, conduit généralement ces auteurs à souligner l'incapacité du découpage institutionnel à promouvoir des stratégies de développement efficaces, et à regretter ainsi la conception communautaire – et non utilitariste – de l'organisation territoriale française (Némery 1993). De même, Jean Dumas et Pierre Sadran (1981) estiment que « le besoin d'une réforme locale ne se discute pas, il ressort du domaine de l'évidence » (1981 : 93). Sur cette base, ils déplorent un territoire « en miettes », qui met en cause la performance économique des collectivités locales. Militant pour un développement spatial et social équilibré, ces auteurs appellent ainsi de leur vœux une institution coordinatrice, qui peut être l'Etat (Némery & Wachter 1994), ou une structure *ad hoc* dotée d'une légitimité à la fois politique et fonctionnelle (Lefèvre 1993).

Pour finir, de nombreux écrits servent une vision engagée plus qu'une analyse socio-politique des dynamiques intercommunales. Ainsi, Gilles Savary (1999) entre dans le débat ouvert par Jean-Louis Guigou et Jean-Pierre Balligand afin de défendre une conception – sa conception – de l'organisation territoriale, différente du triptyque Europe-Région-Pays proposé par ces derniers. Il propose ainsi de traiter simultanément les dimensions territoriale et institutionnelle de la réforme en admettant la tutelle entre collectivités, et en s'appuyant sur un principe proche du principe de subsidiarité (le principe « d'intégration-subisdiarité »). De son côté, Yves Mény (1990 : 90) associe l'optimum dimensionnel à « l'expression technocratique et un peu ampoulée de la volonté gouvernementale (et administrative) de diminuer le nombre des collectivités territoriales et en particulier celui des communes ». Cette

présomption le conduit à défendre un remodelage des compétences, en invoquant un optimum fonctionnel plutôt que dimensionnel.

De manière générale, ces écrits prennent place dans l'espace des opinions plutôt que dans celui des analyses. Mais là n'est pas la critique essentielle. Celle-ci s'adresse plutôt à un mode de raisonnement qui prend appui sur un ensemble de présupposés très normatifs (juridiques, techniques, politiques) rarement explicités, polarisés *ab initio* par la controverse récurrente sur le « trop de communes »[9]. Il nous semble donc primordial de nous prémunir contre les tentations d'une polémique convenue et fréquente en nous imposant deux types d'exigences.

En premier lieu, nous pensons utile de prêter la plus grande attention au choix et à l'usage des sources bibliographiques. En effet, la littérature consacrée à l'intercommunalité a vu se multiplier un nombre considérable de rapports parlementaires, articles et autres ouvrages d'experts. De manière générale, l'objectif de ces travaux consiste à présenter, voire à discuter, un environnement juridique et institutionnel qui s'est terriblement compliqué depuis quelques années[10]. Cependant, ces ouvrages distillent par la même occasion un ensemble de messages dont le contenu reprend à peu de choses près les arguments mentionnés par les partisans d'une réforme communale. L'un d'entre eux propose « la solidarité comme condition de l'autonomie » (Perrin 1986). Un autre explique que « Vouloir conserver à tout prix ses prérogatives communales, défendre la sacro-sainte autonomie communale, appréhender toute avancée de la coopération communale comme une menace pour l'exercice des responsabilités locales, sont des combats d'arrière-garde qui ne font qu'accélérer les dépérissement du milieu rural » (Gorgeu 1992 : 14). Un tel constat doit, une fois de plus, éveiller notre attention. Essayons en particulier d'interroger brièvement les liens qui existent entre ces auteurs et le champ des pratiques intercommunales.

De manière analytique, on peut diviser en trois catégories les écrits d'experts qui s'attaquent, directement ou non, à la question de la coopération intercommunale. Une première catégorie est constituée des rapports émanant d'élus, rapports parlementaires ou rapports commandés par le Gouvernement[11]. En grande majorité, ces rapports sont signés par des élus en position dominante sur

---

[9] Les mêmes difficultés se présentent au niveau international. En effet, dans un tour d'horizon des travaux consacrés à l'organisation institutionnelle des villes, Jouve et Lefèvre (1999) proposent de structurer cette présentation en distinguant les réformistes et l'école des choix publics (*public choice*). A la fin de ce développement, ils relèvent : « Il serait vain de chercher une quelconque objectivité dans les deux modèles proposés car ils dérivent fondamentalement de valeurs et de principes différents quant au rôle et aux fonctions que doit remplir une collectivité locale. Si certains supporters du « modèle métropolitain » mettent en avant la nécessité d'une vue d'ensemble de l'aire urbaine et du rejet de formes institutionnelles favorisant la différenciation, voire la ségrégation sociale et insistent sur des valeurs comme la solidarité et l'égalité sociale, l'école des choix publics défend la liberté individuelle de choisir, la proximité et la redevabilité (*accountability*) du pouvoir politique, la compétition. Arguments économiques et politiques se mêlent ici à partir des deux fonctions traditionnelles d'un gouvernement local : le rôle fonctionnel de fournisseur de services et celui plus social et politique de représentation d'une communauté » (1999 : 16-17).

[10] Nous pensons par exemple aux ouvrages généraux de Marie-Christine Bernard-Gélabert et Patrick Labia (1992), de Philippe Petit (1993), et de Marie-Christine Bernard-Gélabert (1996). On peut également mentionner d'autres ouvrages plus ciblés, consacrés à la coopération intercommunale en milieu rural (Logié 1992), à la fiscalité locale (Gorgeu 1992), ou encore aux dispositifs de solidarité financière (Brémond 1992).

[11] On peut par exemple penser au Rapport Guichard (1976), au Rapport Auroux (1998), au Rapport Sueur (1998), ou au Rapport Mauroy (2000). Ces rapports ne figurent pas dans la bibliographie, mais dans la liste des sources imprimées utilisées.

le plan politique, aux niveaux local et national[12], et donc bien souvent intercommunal[13]. Une seconde catégorie de travaux est signée par des personnes impliquées dans des missions de conseil aux collectivités locales, et aux structures intercommunales[14]. Dans ce cas, les auteurs sont très directement liés aux pratiques de coopération, attachés au développement des structures intercommunales[15]. Pour finir, une troisième et dernière catégorie se compose des articles et ouvrages réalisés par des (anciens) agents du Ministère de l'Intérieur[16]. Dans leur grande majorité, ces agents sont – ou ont été – de hauts-fonctionnaires de la DGCL (Direction Générale des Collectivités Locales), ayant souvent participé directement à la réforme de la coopération intercommunale[17].

La question n'est pas ici, rappelons-le, de sous-estimer l'utilité de ce type d'ouvrage, notamment pour les professionnels, élus et acteurs de terrain. Il nous semble simplement primordial de comprendre la relation entre une forme de « prosélytisme intercommunal » d'une part, et les intérêts de ces auteurs au développement de l'intercommunalité d'autre part. En tout état de cause, ce constat doit nous conduire à prendre nos précautions vis-à-vis de références bibliographiques qui ne sauraient être utilisées *a priori* pour leurs analyses, mais bien plutôt comme objet d'observation dans la compréhension et l'analyse. Une telle démarche devrait, plus finement que nous venons de le faire, avancer quelques hypothèses sociologiques explicatives face aux similitudes et aux tensions qui traversent ce groupe d'acteurs.

En second lieu, nous nous refusons à toute incursion dans le sempiternel débat sur la réduction du nombre de communes. Ses écueils pour l'analyste ont été bien illustrés. L'objectif premier de cette recherche est de comprendre et d'expliquer l'évolution des représentations sur l'intercommunalité, non de nous prononcer sur un problème ou de trancher en faveur d'une solution. Toutefois, pour

---

[12] En 1976, Olivier Guichard est Maire de La Baule, Conseiller Général du canton de Guérande, Député de la Loire Atlantique, Président du conseil régional des Pays de la Loire, mais il est également Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, après avoir occupé plusieurs ministères, dont le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Equipement, du Logement et du Tourisme (1972-1974). En 1998, Jean Auroux est Maire de Roanne, Président fondateur de la Fédération des Maires des Villes Moyennes et ancien Ministre d'Etat. En 1999, Jean-Pierre Sueur est Maire d'Orléans, sénateur du Loiret, mais aussi Président de l'Association des Maires de Grandes Villes de France, ainsi qu'ancien Secrétaire d'Etat aux Collectivités Locales. Enfin, en 2000, Pierre Mauroy est Maire de Lille, sénateur du Nord, ancien Premier Ministre, et ancien Président de la Fédération Nationale des Elus Socialistes et Républicains.

[13] Immanquablement, les élus concernés président systématiquement la structure intercommunale de leur agglomération : au moment de leurs rapports respectifs, Jean Auroux est Président du district de Roanne, Jean-Pierre Sueur est Président de la communauté de communes d'Orléans et Pierre Mauroy est Président de la communauté urbaine de Lille.

[14] Nous pensons notamment à de nombreux travaux écrits et édités par Mairie-Conseils, structure soutenue par la Caisse des Dépôts et Consignations (voir notamment la collection Les cahiers de l'intercommunalité, aux éditions Syros). Nous pensons également aux éclaircissements juridiques très utiles et très précis de Philippe Petit, directeur d'une société de conseil juridique aux collectivités, et expert juridique patenté de l'Association des Districts et Communautés de France (voir à ce sujet les chroniques juridiques du mensuel *Intercommunalités*, journal de l'ADCF).

[15] Dans un ouvrage récent consacré à la coopération intercommunale, Gérard Logié (2000) défend, dans la droite ligne des projets gouvernementaux, une intercommunalité étayée par un « projet de territoire ». En conclusion, ils souligne comment, après plus de dix ans d'expérience en matière de débat et de formation aux élus locaux (par l'intermédiaire de Mairie Conseils), il est nécessaire « de construire et de consolider, avec des élus, une communauté d'action » et de « casser » le rapport inégal entre les élus et les experts (Logié 2000 : 224).

[16] Nous pensons notamment aux écrits de Jacques Trorial et Hubert Astier (1966), de Patrick Labia (1992, 1994), de Marie-Christine Bernard-Gélabert (1992), de Pascal Bouniol (1994).

[17] Jacques Trorial est Sous-Préfet, chargé de mission et chef du Service d'Information des Maires à la DGCL, et Hubert Astier est Administrateur civil au sein de cette même direction. Quant à Patrick Labia, Marie-Christine Bernard-Gélabert et Pascal Bouniol, ils furent directement impliqués dans la préparation du projet de loi relatif à l'Administration Territoriale de la République, qui déboucha sur la loi ATR du 6 février 1992. Au sein de la DGCL, ils étaient respectivement Adjoint au sous-directeur des finances locales, Chef du Bureau de la fiscalité locale, et Adjoint au Chef du Bureau des Structures Territoriales (Guéranger 1996).

paraphraser Mary Douglas (1999 : 115), force est de reconnaître que « nommer les choses, c'est créer ». Dit autrement, parler d'intercommunalité ou de coopération intercommunale c'est valider le thème en l'érigeant au statut de « problème » et, partant, renforcer l'existence présumée d'un « problème communal ». Pierre Bourdieu (1980a) a déjà relevé ce pouvoir d'imposition dans le cas de la « région » : « L'acte de catégorisation (...) exerce en soi un pouvoir : les catégories « ethniques » ou « régionales », comme les catégories de parenté, instituent une réalité en usant du pouvoir de révélation et de construction exercé par l'objectivation dans le discours » (p. 66). L'énoncé de l'idée de « région », tout comme celle d'intercommunalité, impose donc un principe de division qui opère un réel effet de « magie sociale ». Cette division s'impose avec d'autant plus de force qu'elle résulte d'un énoncé scientifique[18]. Mener une recherche sur l'intercommunalité, c'est donc modifier l'objet intercommunal en accréditant son existence, et, d'une certaine manière, alimenter le débat sur les nécessités d'une recomposition territoriale[19]. Certes conscient des limites imposées par la nature de l'exercice, nous essaierons systématiquement de prendre la distance nécessaire pour éviter, à tout le moins, les partis pris implicites précédemment soulignés.

L'intercommunalité comme objet scientifique : regards croisés sur l'intercommunalité

Une fois ces précautions préalables énoncées, il est indispensable de faire un tour d'horizon précis des travaux consacrés à la coopération intercommunale. Ceux-ci forment une constellation à la fois dense et large. Se repérer dans cette constellation est nécessaire pour situer notre approche, pour comprendre son intérêt et son originalité. Le découpage disciplinaire ne s'avère ici guère pertinent pour spécifier les auteurs ou les problématiques. Nous lui avons préféré un classement selon les différents modes d'appréhension de l'objet intercommunal. On peut ainsi distinguer les analyses selon qu'elles rapportent l'intercommunalité aux textes et règlements qui la fondent, à l'environnement dans lequel elle se développe, ou encore aux processus socio-politiques qui l'instaurent et la font évoluer.

L'intercommunalité comme politique publique

Nombre de travaux appréhendent l'intercommunalité par référence aux politiques qui définissent le cadre institutionnel de coopération. Au sein de ces travaux, les analyses relatives aux modalités formelles d'organisation de la coopération intercommunale sont, à n'en point douter, largement monopolisées par les juristes. Au rang de ces approches, celle de Maurice Bourjol occupe une position singulière, par son importance autant que par son caractère subversif. Dans son ouvrage le plus central (Bourjol 1994), l'auteur explique qu'une même logique politique et institutionnelle guide la

[18] « Toute prise de position prétendant à l'« objectivité » sur l'existence actuelle et potentielle, réelle ou prévisible, d'une région, d'une ethnie ou d'une classe sociale, et, du même coup, sur la prétention à l'institution qui s'affirme dans les représentations « partisanes », constitue un brevet de réalisme ou un verdict d'utopisme qui contribue à déterminer les chances objectives que cette entité sociale à d'accéder à l'existence. » (Bourdieu, 1980a : 67).

[19] Rémy Le Saout mentionne à ce sujet que les analyses ont longtemps été monopolisées par les juristes : « bien que l'intercommunalité relève d'enjeux politiques majeurs, elle a, comme sujet d'étude spécifique, peu mobilisé les chercheurs en sciences sociales. Jusqu'à une période récente, ce phénomène était essentiellement traité par les juristes. Chaque nouvelle politique donnait matière à réflexion sur la portée juridique des nouveaux établissements créés » (Le Saout 2000a : 6).

recomposition territoriale à deux échelles différentes : celle de l'Europe et celle des communes. S'appuyant sur une analyse historique et juridique des textes, il montre que l'intégration intercommunale et l'intégration européenne sont deux facettes d'un même processus d'alignement des institutions françaises sur le modèle fédéral allemand. Ce processus renvoie aux conceptions juridiques de l'Allemagne bismarckienne, fort éloignées des conceptions françaises, dont découlent un ensemble d'oppositions : Etat de droit / Nation citoyenne, subsidiarité / souveraineté municipale, etc. Maurice Bourjol dénonce également les mythes qui servent le discours sur l'intégration (l'efficacité et la solidarité), en invoquant les coûts politiques et économiques d'un tel processus. Dans ses travaux les plus récents (1995, 1996), l'auteur prolonge cette critique[20], en stigmatisant un contexte législatif qui multiplie les références à la « logique d'intégration »[21], et en s'insurgeant contre les critères de l'INSEE qui légitiment le nouveau découpage[22]. D'autres travaux, moins minutieux, se sont également concentrés sur l'évolution de la législation et sur les modalités du fonctionnement formel des institutions. Qu'ils concernent a coopération transfrontalière (Auby 1994), les dispositions fiscaux et financiers (Guengant 1991, 1992)[23] et la nature des compétences transférées (Mazères & Ortiz 1995), ou encore les relations entre les différents organes au sein des EPCI (Domenach 1996), ces travaux cherchent généralement à faire évoluer le droit afin de mettre les pratiques en conformité avec les intentions présumées du législateur[24].

Dans une perspective d'évaluation de l'intercommunalité, de nombreux auteurs ont préféré s'intéresser aux pratiques qui donnent corps aux lois et règlements. Un grand nombre d'écrits s'est ainsi concentré sur « l'échec » – plus souvent que sur la réussite – des politiques de recomposition territoriale, dans une perspective d'analyse des politiques publiques. Deux pistes ont été retenues pour tenter d'expliquer les faibles résultats quantitatifs des réformes. La première piste consiste à souligner l'existence de plusieurs sphères de décision au sein des réformateurs (Dumas et Sadran 1981). Les auteurs suggèrent ici que les partisans d'une réforme se divisent en deux camps qui renvoient à des conceptions, des intérêts et des solutions différenciées. La logique de modernisation repose donc sur un ensemble d'oppositions et de schèmes de pensée peu perméables les uns aux autres : administrateurs / aménageurs et planificateurs ; histoire et politique / géographie, démocratie représentative et citoyenneté / adaptation aux évolutions économiques, efficacité ; un espace comme

[20] Maurice Bourjol insistera par exemple largement sur la paternité embarrassante de l'intercommunalité intégrée avec la loi du 28 février 1942 : « La loi des pleins pouvoirs du 13 avril 1938 autorisait le gouvernement Daladier à demander, par décret-loi du 24 mai 1938, au Conseil d'Etat, de proposer des économies notamment en supprimant des communes. La défaite n'interrompt pas ce travail et, sur la base des travaux de 1938, l' « acte dit loi » du 28 février 1942 prévoit un plan de fusion et de regroupement des communes et aligne notre droit municipal sur la législation allemande du kreise » (Bourjol 1996 : 112). L'auteur lève également certains tabous en posant plusieurs questions de fond : au-delà des statistiques, quel est le bilan de la « logique de l'intégration » dans les domaines de l'emploi et des déséquilibres régionaux ? Quelle est l'efficacité réelle des incitations financières de la fiscalité propre ? La superposition d'institutions n'engendre-t-elle pas superposition de fiscalités locales appelées à suppléer les carences étatiques et supranationales ?

[21] L'auteur s'appuie notamment sur l'analyse de la loi du 4 février 1995, consacrant l'organisation du territoire en « pays », ainsi que sur différentes réformes du Code des Communes.

[22] Maurice Bourjol argue par exemple que « le fonctionnel d'aujourd'hui est contingent, médiatique et éphémère » (1995 : 5).

[23] Nous n'entrerons pas ici dans une analyse détaillée des travaux consacrés à la fiscalité. En raison de leur nombre important, ils nous obligeraient à un large détour qui n'est pas nécessaire pour le présent exposé.

[24] Pour saisir les relations entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif au sein des structures intercommunales, Jacqueline Domenach (1996) étudie successivement les accords pour l'élection du Président et les modalités concrètes d'organisation du pouvoir. Elle met ainsi à jour le déséquilibre qui concentre l'essentiel du pouvoir dans les mains du Président, sans permettre au conseil de le contrebalancer : « L'exercice réel du pouvoir par l'assemblée nécessite un mode d'organisation plus opérationnel et la reconnaissance de droits aux délégués vis-à-vis du pouvoir exécutif » (p. 7).

territoire doté de compétence(s) / un espace comme cadre de vie en mutations et subissant des contraintes. Une seconde piste d'explication a mis l'accent sur les effets symboliques des réformes. A propos de la loi de 1971 sur les fusions de communes, l'analyse proposée par un collectif de jeunes énarques (Kervasdoue *et alii*, 1976) fut reprise par la suite (Dupuy & Thoenig 1983, Mény & Thoenig 1989). Ceux-là défendent l'hypothèse que les motivations de la loi ne sont finalement que symboliques. La complexité des procédures, le flou des objectifs, la liberté d'appréciation laissée aux acteurs locaux ont soumis l'application de la loi à la traditionnelle collusion entre préfets et notables, et court-circuité les corps techniques dans l'application de la réforme. Ces éléments sont donc autant de signes d'une volonté initiale de s'en tenir à une « innovation symbolique nécessaire » qui améliore le prestige du gouvernement et conforte le système politico-administratif local : « A la limite, quelle meilleure façon pour un Ministre de l'Intérieur de gérer les contradictions de son rôle et de ses convictions que faire par l'absurde la démonstration qu'il avait raison dès le départ, que la fusion est une mauvaise solution à un faux problème ? » (Dupuy & Thoenig 1983 : 153).

Prolongeant les analyses du niveau national, plusieurs travaux ont proposé une évaluation locale des dispositifs législatifs. Quelques travaux ont souligné les déséquilibres financiers (Idrac 1983) et structurels (Limouzin et Martin 1986) générés par les structures de coopération. Plus récemment, Gilles Savary (1998) s'est intéressé au mode de régulation politique de la communauté urbaine de Bordeaux, la « régulation consensuelle »[25]. L'auteur expose ainsi trois conséquences de ce mode de gestion politique de l'institution. Sur le plan financier tout d'abord, la logique de guichet aboutit au saupoudrage et à la dispersion des investissements, et au final à un surcoût net. Ensuite, les politiques communautaires ne se substituent pas aux politiques communales, alors que ces dernières se redéploient au niveau intercommunal. Enfin, l'institution souffre d'une crise profonde de la représentation communautaire. D'autres auteurs ont pour leur part voulu relativiser les évaluations souvent simplistes des réformes (Martin & Novarina 1985), en insistant sur la nécessaire longueur des procédures[26], en contestant les critères utilisés pour cette évaluation[27], et en refusant d'imputer les « échecs » de ces réformes aux seules structures de coopération[28]. Plus récemment, des analyses

[25] Ce type de régulation se traduit par différents phénomènes. Premièrement, un « effet d'éviction partisan », où l'accord de gestion se trouve légitimé dans une lecture institutionnelle, exclusive de tout clivage partisan : « le compromis s'impose aux convictions, la négociation à l'adhésion » (Savary 1998 : 110). Les négociations sont donc scellées par des arrangements préalables qui renforcent la capacité d'intégration du Président (Savary 1998 : 110-113). Deuxièmement, l'exercice minimaliste des compétences, encadrées par les communes, répond toujours à deux grands principes : un principe de « juste retour communal » qui s'exprime par une « préemption redistributrice » sur le budget communautaire, somme versée aux communes sur la base de différents critères (automatique, intangible, institutionnalisée) ; un principe de « communalisation communautaire », où la CUB est asservie aux revendications et pressions des communes opérant selon deux règles : la règle du « non-concernement collectif » qui interdit toute ingérence de la communauté dans les affaires communales, et la règle du premier de cordée qui consiste à jouer des brèches ouvertes par d'autres dans les compétence pour négocier des faveurs comparables (Savary 1998 : 120-125).

[26] « les décisions intercommunales que les élus doivent prendre sont, par nécessité, objet de compromis savants et bien dosés, ce qui peut laisser imaginer beaucoup d'immobilisme à un observateur peu averti » (Martin & Novarina 1985 : 73).

[27] Les auteurs refusent la dichotomie classique entre technique et politique, qui conduit nombre de réformateurs à déclarer la coopération intercommunale incapable de prendre en charge les questions politiques. Ils s'appuient notamment sur l'exemple d'adduction d'eau potable pour montrer qu'elle pose des problèmes cruciaux relatifs à la propriété foncière et à sa mise en valeur. « L'exemple de l'adduction d'eau peut être repris à propos de la voirie, de l'assainissement, a fortiori à propos des transports ou de l'urbanisme. La coopération, quel que soit son objet, est un processus délicat à mettre en œuvre. Il n'est pas, à proprement parler, d'objets politiquement neutres de coopération sur lesquels il serait plus aisé d'asseoir les solidarités intercommunales » (Martin & Novarina 1985 : 74).

[28] Sur la question du logement, les auteurs estiment que la baisse du rythme de construction de logements est le résultat des politiques malthusiennes des communes, qui ne visent pas forcément bloquer les programmes, mais plutôt à en contrôler le

similaires visaient à montrer que les tentatives de réforme se heurtent localement à une opposition conceptuelle (Martin & Pradeilles 1994). D'un côté, la logique économiciste et concurrentielle de la réforme envisage la commune comme un lieu de production de richesses et d'externalités positives. Mais la commune est une communauté de citoyens, dispensatrice de services, et se fonde sur une logique égalitariste héritée de la Révolution[29]. Face à des réformes qui souhaitent transformer les citoyens en consommateurs, la commune s'affirme en revitalisant les prestations symboliques de toutes sortes (espaces publics, services sportifs et culturels). Un accord s'opère ainsi progressivement sur un partage tacite des missions : les grands déséquilibres sont gérés à l'échelon intercommunal, alors que les questions de « morphologie sociale » sont gérés par la commune (Martin 1997).

Les perspectives écologiques

Un deuxième pan de la littérature consacrée à l'intercommunalité s'intéresse au lien explicatif entre les dynamiques locales de coopération et l'environnement géographique, social et politique extérieur. De manière générale, ces analyses peuvent être distinguées selon la prétention du modèle explicatif dégagé et, de façon incidente, selon le niveau de précision avec lequel l'environnement est caractérisé. Cependant, nous diviserons notre présentation en deux temps : un premier groupe de travaux met alternativement l'accent sur les variables culturelle, structurelle, politique, ou sur un panachage des trois ; un second groupe rapporte les dynamiques intercommunales aux structures des conflits et des luttes politiques dans lesquelles elles s'insèrent.

L'environnement et ses facteurs

Quelques analyses proposent une explication générale des dynamiques intercommunales en lien avec une variable culturelle dominante. Dans ses études du milieu politique local, l'anthropologue Marc Abélès (1985, 1986, 1989) a par exemple expliqué la difficile émergence d'un territoire intercommunal par des traits culturels. S'intéressant aux chartes intercommunales (1985) ou aux avatars de la loi de 1971 sur la fusion des communes (1986), cet auteur a mis l'accent sur deux blocages principaux. En premier lieu, ces réformes entrent en contradiction avec l'identité de la commune. La loi de 1971 propose en effet une disparition de cette circonscription. Quant aux chartes intercommunales, elles privilégient des actions de développement économique qui ne s'inscrivent pas dans le domaine du visible, et n'entrent donc pas en résonance avec le patrimoine et l'identité de la commune. En second lieu, ces réformes se heurtent symboliquement à une représentation dominante du territoire français, à la fois polycentrique et centralisé, que Marc Abélès décrit de la façon suivante : « tout se passe comme si on projetait aux différents niveaux de l'édifice l'articulation maîtresse entre un intérêt général incarné par le centre – chef-lieu ou capitale – et des intérêts particuliers et épars

---

rythme. En conclusion, les auteurs défendent la coopération souple : « Si elle ne correspond par au modèle idéal d'intégration politique prônée par certains, ce n'est pas seulement parce que les notables sont attachés à l'autonomie de la commune, c'est aussi parce que les groupes locaux voient dans les mairies et les conseillers municipaux les représentants les moins éloignés de leurs préoccupations quotidiennes. » (Martin & Novarina 78).

[29] Selon ces auteurs en effet, le discours de la supra-communalité « mobilise de manière dominante des arguments de légitimation économique qui s'énoncent comme des finalités plus que comme des moyens en vue d'objectifs proprement politiques » (Martin & Pradeilles 1994 : 388).

impuissants à concentrer en eux-mêmes cette volonté toujours déléguée. Une telle représentation est porteuse d'effets éminemment contradictoires, qui laisse ici place à une certaine dose de décision intercommunale sous la houlette du centre cantonal, tout en protégeant l'intégrité, ou même l'intérêt égoïste de chaque associé » (1986 : 264)[30]. Toute réforme doit donc articuler un centre dominant et des associés relativement autonomes.

Une autre explication de nature culturelle est suggérée dans la contribution discrète et pourtant très stimulante de Bertrand Hervieu (1997). Ce sociologue dresse en effet quelques parallèles troublants entre la réforme communale et celle du découpage paroissial : les communes sont issues des anciennes paroisses, les départements sont modelés sur les frontières des diocèses, et les régions correspondent peu ou prou aux archidiocèses ; les deux dispositifs sont historiquement solidaires, puisque la « civilisation paroissiale » comme la « civilisation communale » se fissurent à la même période (la guerre de 14-18), et pour des raisons identiques (accélération de l'exode rural, implications de la modernisation économique et technologique, transformation des repères culturels) ; enfin la carte de la France rurale la plus « intercommunalisée » est aussi celle de la France la plus pratiquante. Sur la base de ces éléments de comparaison macrosociologiques, l'auteur suggère d'établir le lien entre pratiques religieuses, formes coopératives et sociétaires d'agriculture (notamment le syndicalisme agricole), et développement de l'intercommunalité. Il propose ainsi un lien explicatif indirect entre l'environnement religieux et la coopération intercommunale.

Quelques travaux proposent une analyse écologique de l'intercommunalité en mettant en avant les variables structurelles. Tirant les enseignements de l'expérience des chartes intercommunales de développement et d'aménagement, le publiciste Jean-Jacques Sueur (1988) conclut par exemple à l'importance du noyau urbain central dans la création d'une dynamique de coopération. Il montre ainsi que « les expériences les plus significatives ont nécessité la présence d'un « centre », en l'occurrence d'une commune dotée de moyens d'études, animée par des dirigeants reconnus » (p. 206)[31]. La forme du découpage communal est également invoquée par le sociologue Rémy Le Saout (2000a, 2000b). Sur la base d'une vaste enquête réalisée auprès des Présidents d'EPCI à fiscalité propre, ce dernier caractérise en effet les ressources dont ces acteurs disposent, afin de tester l'hypothèse selon laquelle le pouvoir intercommunal serait en voie d'autonomisation politique. En s'interrogeant notamment sur les conditions d'accès à la présidence, l'auteur montre au contraire que les ressources les plus déterminantes pour ces élus étaient très directement liées au mandat communal (taille et richesse fiscale de la commune d'élection, mandat dans cette commune, etc.), et qualifie ainsi le pouvoir intercommunal de « non achevé »[32].

[30] Dès lors, l'organisation territoriale française, héritage révolutionnaire, privilégie un polycentrisme qui n'est que « la réplication en abyme de l'opposition hiérarchique entre centre et périphérie à tous les niveaux de l'édifice » (Abélès 1986 : 265).
[31] L'auteur conclut finalement que « l'initiative de la démarche émane presque nécessairement d'une ville-centre, et la coopération suppose l'acceptation d'une inégalité de fait entre les partenaires » (Sueur 1988 : 229).
[32] L'auteur conclut notamment que le « capital politique intercommunal d'un élu est essentiellement contenu dans la puissance relative de la commune qu'il représente (...) Tout porte à croire que les luttes pour la conquête du pouvoir intercommunal se jouent moins sur le terrain des élections intercommunales, comme on peut empiriquement et logiquement le penser, que sur d'autres terrains politiques et plus particulièrement lors des élections municipales » (Le Saout 2000b : 459).

A une échelle plus réduite, de nombreux auteurs ont expliqué que le développement de l'intercommunalité tenait à une alchimie subtile entre plusieurs paramètres morphologiques. La géographie, après s'être longtemps détournée de l'intercommunalité (Ménerault 1994, Baudelle 1997), adopte souvent une explication de ce type. En raison du développement des méthodes quantitatives, l'analyse du jeu d'acteurs a longtemps pris le risque d'être taxée de localiste, et les groupements de communes sont souvent apparus « comme des constructions purement techniques ou politiques, voire opportunistes, de surcroît mouvantes et à géométrie variable » (Baudelle 1997 : 221). Plus préoccuppés par les « pays » ou les régions, rares sont les géographes qui se penchent sur le lien entre dynamiques intercommunales et contexte local. Néanmoins, quelques-uns imputent la réussite de l'intercommunalité à l'ajustement de différentes variables structurelles, tels l'évolution politico-institutionnelle, les outils juridiques, la croissance et la forme urbaines (Thibault 1983, Ménerault 1994). De même, une tentative de synthèse (Allain & Baudelle 1995) a mis l'accent sur l'importance de plusieurs variables permettant d'expliquer la progression hétérogène de l'intercommunalité dans les régions de l'Ouest de la France : le morcellement communal, la précocité de la coopération, l'antagonisme ville/campagne, l'existence de « méfiances réciproques » ou de « campagnes urbanisées », l'anémie démographique ou économique de certains espaces. Dans un contexte de périurbanisation croissante, d'autres auteurs ont également souligné l'importance centrale de la relation de dépendance (Gaucher & Baudelle 1995) ou au contraire de l'autonomie (Billet 1986) dont bénéficient les communes périurbaines vis-à-vis de la ville centre.

Dans la liste des facteurs explicatifs, les facteurs proprement politiques suscitent des réflexions nombreuses, qui ne sont pas l'apanage des politistes. Le leadership politique apparaît fréquemment comme une condition nécessaire et suffisante à la réussite des dynamiques institutionnelles. Les analyses de Hervé Michel (1997a, 1997b, 1999) illustrent cette tendance. Ce dernier s'intéresse en effet au rôle particulier joué par les élites politiques locales dans la mise en place de la loi ATR. L'étude comparée de différents EPCI, dans plusieurs départements et régions de l'Ouest de la France, lui permet ainsi de conclure de manière différenciée. Pour les communes rurales, la création de structures intercommunales dépend d'un « contrôle élitiste de l'intercommunalité » maîtrisé par les conseillers généraux et, dans une moindre mesure, par les conseillers régionaux. Pour les villes moyennes, la dynamique dépend de l'alliance entre le maire de la ville et les conseillers généraux concernés. Pour les grandes villes enfin, cette dynamique est liée à la stratégie du maire de la capitale, préfecture de région ou de département. Hervé Michel propose donc un schéma général d'interprétation qui lie le développement intercommunal à la structure des gouvernements locaux établis[33]. Enfin, Fabrice Bardet et Bernard Jouve (1999) ont examiné, dans le cas de la Communauté

[33] Hervé Michel conclut donc de manière générale que « les décisions de création des communautés de communes et des districts sont structurées par les stratégies territoriales des gouvernements locaux (essentiellement des départements et des villes dans l'Ouest de la France). Le renouvellement effectif des pratiques intercommunales dépend de la capacité de résistance des contre-pouvoirs locaux (essentiellement des maires et des conseillers généraux) et de l'état des luttes intergouvernementales (département – grande ville ; département – région) » (Michel 1997a : 304).

Urbaine de Lyon, comment l'entreprise politique engagée par le Maire de la ville centre se retrouve confrontée aux ressources détenues par les élus du conseil général[34].

Pour finir, un nombre important de travaux a cherché à mêler différents types de facteurs afin de qualifier l'environnement favorable aux dynamiques intercommunales. Ces travaux caressent plus ou moins explicitement le projet d'offrir une synthèse et une typologie des démarches intercommunales. Christian Lefèvre (1992) affiche une telle ambition. Dans une synthèse des travaux consacrés aux métropoles américaines, il propose en effet de rapporter les dynamiques de coopération à la confrontation de deux phénomènes qui affectent l'environnement : d'une part, l'urbanisation accroît les besoins de services publics ; d'autre part, la culture de la société américaine, à la fois autonome et pluraliste, tend à maintenir la fragmentation institutionnelle. De même, dans une vaste collection de monographies réalisées durant les premiers mois d'application de la loi Chevènement, Gérard Marcou (2000) cherche à identifier les conditions et les facteurs favorables et défavorables à l'application de cette réforme. La collation de nombreuses monographies (18 régions sont étudiées) le conduit ainsi à retenir de multiples critères, à la fois démographiques, politiques, urbanistiques, financiers et fiscaux. En parallèle, l'auteur se penche sur les difficultés rencontrées lors de l'application de la loi, et sur les interprétations et appropriations diverses auxquelles elle a donné lieu[35].

Des approches plus raffinées encore ont été développées. Dans une perspective anthropologique, certaines d'entre elles (Guerreiro & Lamaison 1991) ont ainsi donné lieu à une grille de lecture très développée distinguant variables structurelles et culturelles[36], les auteurs retenant finalement quatre éléments déterminants : le projet fédérateur, le leader local, l'identité forte du pays, et le projet de coopération[37]. Les travaux du politiste Patrick Moquay (1996a, 1996b, 1997a, 1997b, 1998) s'inscrivent également dans ce courant d'analyse. L'étude comparée de différents territoires ruraux lui permet de pointer les catalyseurs de la coopération intercommunale qui légitiment ce niveau d'action[38]. Ainsi, en procédant à une distinction conceptuelle des processus qui composent l'intercommunalité (processus de justification, de mobilisation, de cristallisation), ce dernier établit minutieusement une liste des facteurs qui permettent son développement : le « substrat local », les formes du leadership, ainsi que la diffusion de modèles d'action (1997a, 1997b). Traduite en termes

[34] « le conseil général du Rhône, instance stigmatisée comme conservatrice et représentative des notabilités périphériques de l'agglomération, rendue secondaire par l'histoire dans le système de régulation lyonnais, est-il parvenu à imposer progressivement son type d'échange politique, en contradiction avec l'entreprise territoriale du maire de Lyon » (Bardet & Jouve 1999 : 58).

[35] L'auteur conclut ainsi modestement que « le comportement des élus est rationnel, compte tenu du système dans lequel ils agissent et de leur responsabilité politique. C'est seulement en changeant le système plus profondément que l'on pourra éliminer les pratiques qui paraissent aujourd'hui dépassées ou inadaptées » (Marcou 2000 : 147).

[36] Les auteurs recensent dix variables structurelles (projet fédérateur, leader local, identité forte du pays, tradition de coopération locale, durée de la phase explicative, ouverture vers la société civile, animation sur le terrain, système de délégation de la décision, clivage politique, déblocage du projet) et cinq variables culturelles et spatiales (parenté, religion, mentalités, économie, pratiques culturelles).

[37] C'est bien la combinaison de ces facteurs qui favorise l'implantation d'une structure intercommunale, car « aucun de ces éléments clés ne peut seul expliquer le succès du projet car, étant complémentaires, ils agissent en quelques sortes l'un sur l'autre » (Guerreiro & Lamaison 1991 : 27).

[38] « Il s'agit de rendre des processus intercommunaux, de leur déroulement, en combinant facteurs structurels (traits d'ordre ethnologique, culturels, économiques, établis sur le long terme), configurations politiques et visées stratégiques des acteurs. Donc comprendre comment les traits spécifiques d'une communauté locale (notamment son mode d'organisation et de régulation politique, ainsi que la définition que les porte-parole – autorisés ou non, c'est une autre question – donnent d'elle-

plus opérationnels, cette analyse a donné lieu à une grille censée évaluer la « réceptivité » du contexte local vis-à-vis d'une démarche intercommunale potentielle (Moquay 1996b). Le diagnostic territorial repose sur l'identification de douze types de facteurs[39], dont deux se montrent particulièrement déterminants : certaines formes discursives, telle la rhétorique du développement local par exemple ; l'importance du leadership politique, structuré en partie par d'autres collectivités (1996a). Plus récemment, le politiste Jean-Yves Nevers (1997) a emboîté le pas à une telle démarche. Dans une étude sur la région Midi-Pyrénées, il insiste notamment sur les caractéristiques culturelles (l'influence du catholicisme par exemple), structurelles (l'existence de grandes communes rurales, le potentiel fiscal) ou politiques (l'action des préfets, la politique du conseil général) qui favorisent les dynamiques institutionnelles. En parallèle, il montre que les positions des maires ruraux sur l'intercommunalité sont fortement influencées par divers facteurs sociologiques (diversité sociologique de la population communale, profession du maire, enracinement dans la commune, densité du réseau relationnel).

En définitive, le nombre des facteurs qui sert à caractériser l'environnement varie très largement d'un auteur à l'autre. Qu'ils soient sociaux ou géographiques, ces facteurs permettent de rapporter les dynamiques intercommunales à quelques spécificités locales. D'autres travaux, au contraire, ont voulu généraliser l'explication par l'environnement en insistant sur la structure des luttes qui le traversent.

L'environnement structuré par les conflits politiques

Toujours dans une perspective écologique, un courant majeur de la recherche consacrée à l'intercommunalité s'appuie sur la structure des conflits entre agents engagés dans la recomposition territoriale. Les termes de ce cadre d'analyse d'inspiration néo-marxiste ont été généralisés par Daniel Gaxie (1997a). Selon cet auteur, les réformes de l'administration territoriale – et pas seulement celles consacrées à l'intercommunalité – s'intègrent dans un ensemble de luttes à différents niveaux. Les luttes parlementaires font écho aux luttes du niveau local, et sont liées entre elles par une « homologie structurale », c'est-à-dire structurées par des lignes de clivages identiques. Aux clivages verticaux et corporatistes entre les différents niveaux de collectivités s'ajoutent des clivages horizontaux, entre les collectivités riches et les collectivités pauvres. Pour cet auteur, « l'archaïsme » du système fiscal ou encore la multiplication des niveaux d'administration s'expliquent donc par les blocages inhérents aux structures politiques de l'édifice institutionnel : les rivalités et concurrences entre les différents types de collectivités et les groupements qui les représentent, les résistances des collectivités les mieux dotées sur le plan fiscal qui mettent en avant le dynamisme et les qualités gestionnaires.

---

même, de sa vocation ou de ses finalités) influent sur la nature, le déroulement et le cas échéant l'aboutissement des processus intercommunaux » (Moquay 1996a : 33).

[39] Les douze facteurs sont regroupés en quatre catégories : la caractérisation de la communauté humaine (sentiment d'appartenance, mentalités) ; l'identification des responsables locaux et de leurs manières d'agir (régime, réseaux, leaders, animation) ; l'action intercommunale proprement dite (conceptions, contraintes institutionnelles, expérience intercommunale, projet intercommunal) ; les intérêts locaux négociés (conflits, arbitrages).

Ce cadre problématique a été utilisé par Patrick Le Lidec pour analyser les tentatives de réforme des structures intercommunales élaborées sous la Cinquième République (1997a) ou la politique plus récente des « pays » (1997b). Dans les deux cas, l'auteur montre que la réussite des lois dépend très largement des relations entre le Gouvernement d'une part et les différentes associations d'élus de l'autre[40]. Ces relations ont largement évolué depuis le début des années soixante, les associations passant du statut de simple associé à celui de partenaire incontournable, en raison notamment de la présence d'élus locaux dans le Gouvernement. A chaque fois, les débats sont fortement structurés par une lutte entre représentants des différents niveaux de collectivités locales, cherchant à renforcer leur contenu subversif ou au contraire à l'atténuer[41].

Dans une perspective centrée sur la création des structures de coopération, Gilles Massardier (1997) suggère de lier très directement les dynamiques intercommunales aux stratégies d'alliance ou de défense des élus. Plus précisément, les ressources politiques différenciées entre les élus conduit selon l'auteur à une « intercommunalité pour s'isoler », avec d'un côté la consolidation de fiefs politiques autour des élus les plus titrés, et de l'autre l'isolement institutionnel des communes les plus pauvres qui partagent en quelques sortes leurs difficultés financières[42]. Dans une perspective comparable, Anne-Cécile Douillet (2001) utilise ce cadre problématique pour rendre compte de la mise en œuvre des espaces de développement. Constatant la faiblesse de l'apprentissage institutionnel, elle met en évidence plusieurs facteurs de blocage dans la constitution et la régulation de ces espaces. Parmi ces facteurs, la concurrence entre élus, structurée par les institutions qu'ils représentent, constitue le fil explicatif central. Les élus locaux tendent en effet à enfermer le problème du développement dans une logique de territoire politique plutôt que dans une logique de réseaux, et les espaces de développement se retrouvent fortement dépendants d'autres espaces d'action publique. Dès lors, ces politiques constitutives permettent difficilement la diffusion de principes d'action (partenariat, participation) et de comportements originaux, structurés par un nouveau cadre de référence. Ce sont avant tout les logiques préexistantes, logique territoriale et logique sectorielle (qu'on peut ici qualifier de traditionnelle), qui s'imposent[43].

---

[40] Dans le cas de la politique des pays par exemple, Patrick Le Lidec fait « l'hypothèse que la politique publique de définition des pays a notamment pour objet (bien que ce ne soit pas officiel) la promotion d'une nouvelle entité administrative et politique, « le pays » et, concurremment la désagrégation au moins partielle, à plus ou moins long terme, de l'institution départementale » (Le Lidec 1997b : 80).

[41] « Cependant, et c'est là peut-être l'intérêt de notre propos, ce n'est pas seulement dans *l'utilisation* des dispositifs juridiques que les élus interviennent pour les adapter à leurs exigences « locales », ainsi que l'ont montré les chercheurs du Centre de Sociologie des Organisations, c'est aussi dans leur *définition* même » (Le Lidec 1997a : 105).

[42] Gilles Massardier conclut en effet que « la hiérarchisation entre les élus, c'est-à-dire la logique de subordination des petits aux grands élus, conduit à l'isolement de territoires intercommunaux soit au profit des grands élus, soit par regroupement des communes riches, soit, par alliance entre petits élus qui « partagent » leur pauvreté. Il en résulte un découpage territorial qui ne correspond pas toujours à l'idéal de péréquation des richesses et des dispositifs de l'action publique invoquée par la politique institutionnelle de coopération intercommunale » (Massardier 1997 : 164).

[43] Anne-Cécile Douillet note en conclusion qu'« un certain nombre de mécanismes limitent fortement la dynamique endogène. En effet, la dépendance des espaces de développement vis-à-vis des procédures de développement territorial et donc des collectivités publiques qui proposent ces procédures reste forte. Cette dépendance est évidemment financière mais le maintien de logiques exogènes tient également, et sans doute plus fondamentalement, à d'autres facteurs. D'une part, dans la mesure où les politiques de développement territorial servent aussi les enjeux institutionnels, liés à la défense de la légitimité à agir de la collectivité face aux autres collectivités, les collectivités offreuses ne se contentent pas d'offrir des ressources techniques et financières, elles cherchent aussi à orienter la mise en œuvre de ces politiques dans un sens favorable à leur position institutionnelle » (Douillet 2001 : 327).

Quelques auteurs, enfin, ont développé une analyse identique en articulant simultanément les niveaux national et local. L'analyse à la fois la plus précoce et la plus détaillée est sans conteste celle de Rémy Le Saout (1996). Dans une perspective de sociologie politique d'inspiration bourdieusienne, ce dernier propose en effet d'appréhender le développement de l'intercommunalité comme le résultat de conflits à l'intérieur de différents sous-champs du champ politique lui-même[44]. L'auteur teste ainsi son hypothèse à différents niveaux : au niveau de la production des lois, et au niveau de leur application locale. Il montre ainsi que la loi ATR, comme toutes les politiques de recomposition territoriale, est structurée par ces luttes[45]. Ensuite, il explique que la production des territoires intercommunaux répond à une logique d'échange de différentes capitaux entre communes, ce qu'il nomme « capital politico-géo-économique »[46].

En définitive, les approches qualifiées d'écologiques occupent une position dominante dans la constellation des travaux consacrés à l'intercommunalité. Qu'elles se concentrent sur les facteurs – favorables ou défavorables – ou sur les conflits d'intérêts, elles apportent une aide indispensable à la compréhension du fonctionnement des structures de coopération. Cependant, le point de vue synchronique adopté fait inévitablement l'impasse sur la question du changement dans ces structures. Cette question est au contraire centrale pour les approches processuelles.

Les perspectives processuelles

Pour finir, un nombre réduit d'analystes a cherché à comprendre l'intercommunalité comme le développement d'un processus institutionnel, social ou politique, c'est-à-dire a insisté sur la centralité des effets de chaînage et de l'histoire. Par exemple, François Poulle (1992) s'est intéressé aux effets de l'intercommunalité sur les pratiques et représentations de l'intercommunalité. En étudiant plus précisément l'expérience du Parc Naturel Régional du Lubéron, il montre que la structure favorise l'apprentissage de la complexité. L'intercommunalité permet ainsi que s'opère une rupture dans les pratiques[47] ainsi qu'une rupture intellectuelle[48]. L'intercommunalité se développe donc bien sur la

---

[44] L'auteur formule son hypothèse de la façon suivante : « pour formuler l'hypothèse générale de ce travail, nous considérons que la redéfinition des espaces d'exercice du politique au niveau communal est le résultat de conflits engagés dans différents sous-univers de l'espace politique pour l'imposition d'une définition de la structuration de ces espaces et que ces luttes s'inscrivent dans un processus de conquête du pouvoir, ou plus exactement des positions de pouvoir, dans ces différents sous-univers » (Le Saout 1996 : 7).

[45] Cette loi, comme les précédentes, « dépasse l'aspect fonctionnel de la mesure (résoudre les problèmes économico-administratifs rencontrés par les communes) et renvoie principalement à un jeu de luttes pour maintenir ou bien transformer l'état des rapports de force existants dans les sous-univers composant l'espace politique, mais aussi pour imposer différentes formes de pratiques politiques concurrentes. L'action des partis politiques est ici concurrencée par les associations d'élus, elles-mêmes concurrencées par les pratiques et stratégies développées par les parlementaires » (Le Saout 1996 : 204).

[46] A propos de la mise en œuvre de la loi ATR, Rémy Le Saout relève que « la production de territoires intercommunaux est le résultat de stratégies effectuées sous contraintes structurelles entre des agents placés dans des rapports de force inégalitaires, et dont l'enjeu des luttes s'inscrit dans une logique de conquête du pouvoir dans l'espace politique local, ou plus exactement dans les sous-univers de cet espace formé par les relations d'interdépendance construites à partir des rapports entretenus entre les agents engagés dans un processus de constitution d'une nouvelle structure intercommunale » (Le Saout 1996 : 304).

[47] Différentes pratiques sont concernées : « des techniques de rupture avec l'oral et de mise en trace des informations : cartographie, photographie... » (Poulle 1992 : 105) ; une généralisation de la délégation des pouvoirs ; le passage d'un contrat naturel à un contrat urbain : « adhérer à un territoire par le serment et non par la naissance, tel a été le grand moteur des villes et des techniques intellectuelles qui se sont développées dans leur mouvance. Par comparaison avec cet état d'esprit, le milieu

base d'un processus endogène[49]. Dans une perspective assez similaire, la publiciste Catherine Ribot (1993) propose dans sa thèse une analyse originale. En recourant à la théorie institutionnelle de Maurice Hauriou, elle met à jour un certain nombre de glissements, tant au niveau national[50] qu'au niveau local. Dans ce dernier cas, elle montre comment l'EPCI développe progressivement une autonomie structurelle, financière, puis acquiert une légitimité propre[51]. Elle reviendra par la suite sur cette dimension centrale de son travail, en cherchant à décliner ce phénomène d'autonomisation institutionnelle des EPCI sur différents éléments de l'institution, notamment son périmètre et ses compétences (Ribot 1997).

D'autres approches ont insisté sur l'histoire des territoires. Dans une analyse des politiques territoriales régionales, Martin Vanier (1995) s'interroge sur les rouages de la « fabrique des territoires » rhônalpins, cherchant à comprendre précisément leur genèse[52]. La déconstruction de la « fabrique » s'opère alors en deux temps. L'auteur exhibe tout d'abord les « mythes » de la doctrine régionale sur le territoire, sédimentés par les différents rapports et autres travaux d'experts commandés par la région. Puis il analyse la mise en place de deux procédures en montrant les processus à la fois symboliques et politiques à l'œuvre[53]. Une démarche assez similaire est proposée par Bernard Jouve et Christian Lefèvre (1996) sur le cas de la Cité Métropolitaine de Bologne. Ils montrent certes que cette dynamique institutionnelle est portée par une génération d'élites politiques locales nouvellement arrivée au pouvoir, mais ils insistent aussi sur son inscription dans une culture politique historiquement présente à Bologne depuis l'après-guerre[54]. Cette question de l'histoire locale est également au cœur de la problématique proposée par François Baraize et Emmanuel Négrier (2001). Dans la synthèse de plusieurs travaux monographiques consacrés à la mise en place de la loi

---

rural « adopte » certes, mais plus lentement. Son mode d'adhésion légitime au territoire semble toujours être l'ascendance et les cousinages. Autant dire le clan. Et ceci est un handicap » (Poulle 1992 : 110).

[48] François Poulle considère le passage d'une logique d'équipement à une logique d'aménagement. Partant d'une dénonciation de « l'insularité des communes rurale », l'auteur distingue ainsi deux formes de coopération : la juxtaposition d'identités, et la « marche vers une identité commune » (Poulle 1992 : 104). Selon lui, les démarches d'aménagement s'inscrivent dans ce deuxième type de pratiques, et supposent une rupture avec les pratiques plus anciennes : « cette intercommunalité d'aménagement qui émerge n'est pas le simple prolongement technocratiques des étapes antérieures. Elle ne peut s'accomplir qu'à la faveur d'une rupture du milieu rural avec ses techniques intellectuelles traditionnelles » (Poulle 1992 : 104).

[49] Un tel processus permet à l'auteur de conclure : « une nouvelle urbanité va naître, il faut s'y résoudre, même à la campagne » (Poulle 1992 : 111).

[50] A l'échelle nationale, Catherine Ribot (1993) montre que coexistent deux conceptions de l'intercommunalité : l'une comme mode de recomposition territoriale ; l'autre comme outil de valorisation des potentialités locales, outil de développement économique et d'aménagement. Elle relève ainsi le déplacement progressif de la première conception vers la deuxième, concluant que l'intercommunalité passe d'une référence au territoire à une référence au réseau.

[51] Ainsi, l'intercommunalité « n'est pas une stagnation institutionnelle, elle nécessite au contraire une marche constante, parfois forcée, vers une intégration de plus en plus accomplie » (Ribot 1993 : 459).

[52] Martin Vanier déclare en effet qu'une « entreprise de réinterprétation de la géographie rhônalpine s'est mise en branle, qui constitue la première étape, fondamentale, du processus d'invention des territoires infra-régionaux. Avec un peu de recul, on peut aujourd'hui se livrer à l'exercice critique de l'analyse comparative et de la déconstruction des ressorts de ces différentes grilles des lecture, auxquelles ont d'ailleurs largement contribué quelques géographes universitaires régionaux » (Vanier 1995 : 93).

[53] Selon lui, la « genèse des périmètres de contrat global de développement est dans l'interaction entre deux ordres d'efforts : le premier pour révéler, faire admettre, ou exhumer, l'évidence géographique, dans toutes les valences du terme, du périmètre en question ; le second pour construire une coalition politique autour d'une personnalité locale, consensuelle et intégratrice » (Vanier 1995 : 98).

[54] Les auteurs montrent ainsi que « le changement local n'apparaît pas comme un processus surdéterminé par l'environnement international. Il faut davantage appréhender le changement et la construction du référentiel légitimant la cité métropolitaine de Bologne comme s'opérant à travers un mécanisme de congruence entre le global, le local. Pour formaliser ce mécanisme, la notion « d'effet localité », empruntée aux sociologues, paraît pertinente. Il s'agit d'analyser le local comme un espace pétri d'histoire, d'identités collectives, de valeurs produites localement et s'articulant à l'évolution globale de la société » (Jouve & Lefèvre 1996 : 383).

Chevènement, ces auteurs réfèrent l'analyse des dynamiques institutionnelles aux *configurations* dans lesquelles ces dynamiques s'inscrivent[55]. En conclusion, ils sont amenés à insister non seulement sur le leadership politique, mais également sur la culture territoriale et sur l'apprentissage institutionnel[56], phénomènes largement ancrés dans l'histoire locale.

Les analyses processuelles occupent donc finalement une place réduite dans la littérature consacrée à la coopération intercommunale. A la différence des autres, elles présentent pourtant l'intérêt d'éviter les deux écueils que nous allons exposer maintenant.

Les limites des analyses existantes

Le tour d'horizon qui précède permet de faire connaissance avec l'intercommunalité. Il permet également d'exhiber différents modes d'appréhension de cet objet. Ce faisant, il met l'accent sur les limites inhérentes à chaque catégorie problématique, nous aidant ainsi à mieux choisir notre propre approche. En ce sens, deux limites importantes nous semblent devoir être relevées, et dépassées.

Le magnétisme du droit

Une contradiction d'ordre épistémologique habite tout d'abord l'objectif assigné à l'analyste. En effet, en raison de sa complexité croissante, l'objet intercommunal nécessite un engagement de plus en plus coûteux dans les arcanes des lois et règlements qui définissent et codifient les pratiques de coopération entre communes. Depuis quelques années en effet, de nombreuses lois touchant à l'organisation de cette coopération ont contribué à multiplier les dispositifs et les catégories, et force est de constater que l'objectif de simplification poursuivi par la dernière du genre n'est que partiellement atteint (Guéranger 1999). Dès lors, le chercheur en sciences sociales qui s'intéresse à cet objet doit faire préalablement connaissance avec la multiplicité des lois, des formules juridiques, des régimes fiscaux, des niveaux de dotation de l'Etat, des compétences obligatoires transférées, etc. Dans le même temps, il doit prendre ses distances avec les cadres consacrés et imposés par le droit, non seulement dans la définition de son objet, mais aussi dans son analyse. Cette double nécessité modèle une démarche de recherche qui peut sembler schizophrène, mais qui s'impose néanmoins pour éviter trois écueils importants.

En premier lieu, une multitude de travaux définit l'intercommunalité « à la lettre », c'est-à-dire réduit strictement sa définition à celle qui lui est donnée par le droit. A échéances régulières, les lois sur l'intercommunalité donnent en effet lieu à des évaluations qui se résument le plus souvent à un

[55] Ces dynamiques « sont la résultante d'histoires, de processus amorcés précédemment, qui sont autant de points d'appui pour des stratégies d'opportunité : la distribution spatiale et démographique, la stabilité politique du leader ou de la coalition dominante, l'existence ou non de contrepoids institutionnels et politiques (notamment les conseils généraux), le degré d'apprentissage intercommunal préalable, les « traditions » d'exercice du pouvoir local » (Baraize & Négrier 2001 : 22)

[56] Fort de l'importance des phénomènes d'auto-corrélation, les auteurs proposent en effet de retenir ces deux schémas d'explication complémentaires : « Pour certains, ce sont ces étapes successives qui ont donné elles-mêmes naissance à la nouvelle formule. L'apprentissage institutionnel guide donc l'invention politique. Pour les autres, à l'inverse, les conditions d'institutionnalisation, loin d'être indépendantes, sont placées sous le signe d'une culture politique territoriale » (Baraize & Négrier 2001 : 278).

exercice arithmétique consistant à compter le nombre de structures nouvelles ou transformées suite au vote de la loi. Les ordonnances de 1959 (Trorial & Astier 1966), la loi de 1971 (Lerousseau 1990), les chartes intercommunales (Martin et Novarina 1988) ou encore la loi ATR (Bouniol 1994, Jégouzo 1994, Labia 1994) ont chacune eu droit à ce type d'évaluation. Pour ne prendre que la plus récente, on peut relever la façon dont Yves Jégouzo (1994) réalise l'évaluation quantitative et « qualitative » de la loi ATR. D'un côté, il explique l'échec quantitatif par le faible nombre de structures créées. De l'autre, il réduit l'échec qualitatif au transfert incomplet des compétence rendues obligatoires par la loi. Son évaluation repose donc sur la compilation de données juridiques et statutaires.

On le voit, ce type d'approche est victime de la réduction juridique du phénomène qu'elle observe. En se cantonnant à une approche quantitative de l'objet, l'analyste court le risque de passer à côté de pratiques qui, fautes d'être qualifiées juridiquement, ne sont pas prises en compte. A l'inverse, elle risque de regrouper dans une même catégorie des structures fonctionnant de façon très différentes. Ainsi, l'augmentation du nombre de districts qui a précédé le vote de la loi ATR montre que l'évaluation ne peut faire l'économie d'une réflexion sur son impact symbolique, ni se cantonner à un comptage *a posteriori* du nombre de structures nouvelles. De même, le transfert juridique des compétences ne permet pas de conclure à un exercice effectif, et plusieurs observateurs ont déploré les « coquilles vides » ou « les structures d'opportunité » créées afin de percevoir les dotations de l'Etat. En résumé, la différence statutaire masque la proximité des pratiques, alors même que la proximité statutaire n'épuise pas leur diversité[57].

En second lieu, quand bien même elles dépassent une approche statistique et comptable réductionniste, les évaluations des politiques favorisant l'intercommunalité courent le risque d'adopter un point de vue normatif, référé à la position présumée de l'Etat. Un tel point de vue est justiciable de deux critiques au moins. Tout d'abord, il postule implicitement l'existence d'une intention étatique claire, définie, précise et monolithique. Celle-ci peut être réduite aux objectifs proclamés par les producteurs légitimes (Grémion 1989), ou encore extrapolée *a posteriori* sur la base du contenu de la loi elle-même (Kervasdoue *et alii* 1976). Dans les deux cas, rappelons que la production législative, tout particulièrement celle consacrée à l'intercommunalité, est un processus long et tortueux, modelé par de nombreux acteurs aux intérêts fort divergents, agents administratifs ou élus[58]. Une telle rationalisation *ex post* ne saurait donc être validée.

---

[57] Cette limite est reconnue par Catherine Ribot à la fin de son travail de thèse : « l'intercommunalité n'est pas un terme univoque ou un ensemble homogène de pratiques locales. Elle est, bien au contraire, multiple. Produit d'une sédimentation juridique, au carrefour de volontés contradictoires et de réalités contraignantes, elle doit s'adapter à toutes les circonstances de temps et de lieu pour réussir à s'imposer comme la solution aux problèmes administratifs locaux » (Ribot 1993 : 530). Plus loin, elle reconnaît : « Hormis les inévitables conséquences des mutations économiques et politiques du monde local, il reste en effet un élément qui échappe à la rationalité juridique et confère à l'analyse institutionnelle une dimension vitaliste ou idéaliste qui lui a souvent été reprochée. Les institutions ne sont finalement pas la résultante, sur le plan juridique, de l'idée directrice. Il y a entre cette idée et son instrument institutionnel, un espace d'indétermination qui autorise les doutes et interdit les prédictions » (Ribot 1993 : 530).

[58] Nous avons montré, par l'étude de la genèse sociale et politique de la loi ATR, que le texte est le fruit d'un long travail de maturation, modelé successivement par les conflits d'intérêt entre ministères, par les nombreux amendements parlementaires, ou encore par les propositions des élus lors de la concertation réalisée sur le tard par le gouvernement. Au final, le texte de loi voté le 6 février 1992 ne ressemble plus que de très loin à l'avant-projet initial, rédigé deux années plus tôt (Guéranger 2000).

En outre, l'évaluateur a fréquemment tendance à prendre individuellement position, favorablement ou pas, vis-à-vis des intentions supposées du législateur[59]. Le cas de figure le plus courant consiste à s'approprier les objectifs présumés de la réforme et, après en avoir constaté « l'échec » plus ou moins avéré, à militer pour un renforcement des dispositions ou du rôle de l'Etat[60]. Un cas de figure similaire mais moins fréquent consiste à s'opposer aux intentions supposées du législateur, puis à exhiber par la suite un ensemble d'arguments qui viennent justifier cette position[61]. Dans les deux cas, la référence à l'Etat – positive ou négative – présente l'inconvénient majeur d'offrir une étude fondée en valeurs, qui sert un point de vue plus souvent qu'une analyse[62].

En dernier lieu, l'effet « magnétique » du droit s'exerce jusque dans les catégories de perception et de classement mobilisées dans de nombreux travaux de recherche. Il nous semble pour notre part fondamental d'interroger préalablement ces catégories avant de les réutiliser dans nos propres analyses. L'exemple à la fois le plus récent et le plus probant est sans doute la distinction opérée par les textes législatifs entre une « intercommunalité de gestion » et une « intercommunalité de projet »[63]. Alors qu'elle renvoie initialement à une différence entre formules nouvelles (communautés de communes, communautés de ville) et formules plus anciennes (SIVU, SIVOM, districts), de nombreux auteurs l'ont assimilée puis associée à un ensemble d'autres oppositions, plus pertinentes dans leur champ d'analyse. L'opposition « gestion » / « projet » se retrouve alors transposée sous d'autres formes, en d'autres termes, opposant ici « technique » et « politique », là financement par contribution directe et intercommunalité à fiscalité propre. Au bout du compte, un parallèle s'établi entre formules juridiques, régimes fiscaux, et pratiques coopératives[64].

---

[59] Comme le dit Rémy Le Saout : « Ce type d'approche place alors de fait l'étude dans une problématique d'évaluation d'une politique publique. Donc, dans une logique de recherche qui contribue à porter un jugement de valeur sur un acte politique » (Le Saout 1996 : 5).

[60] Ainsi, à l'issue de analyse statuant sur « l'échec » de l'intercommunalité, Yves Jégouzo (1992) préconise « un retour de l'Etat comme garant de la cohérence du développement urbain intercommunal » (p. 48). De même, Catherine Grémion conclut que « L'échec de la loi Marcellin du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes marque à la fois l'abandon d'un vrai projet de restructuration, et l'importance de l'échelon municipal pour l'enracinement des élites politiques locales et nationale » (Grémion 1989 : 91).

[61] Ainsi, Samuel Martin et Gilles Novarina (1985) constatent en introduction que « La grande majorité des travaux de sciences politiques ou de sociologie administrative s'est contentée de mesurer l'écart qui peut exister entre les structures de coopération telles qu'elles existent et un modèle idéal, à savoir l'intégration pure et simple des communes dans une nouvelle communauté locale » (1985 : 72). Ils proposent ainsi un bilan de l'intercommunalité, en rupture avec les évaluations traditionnelles, afin d'envisager ensuite son élargissement à d'autres domaines.

[62] Certains des travers normatifs inhérents aux approches référées au « centre » peuvent également être repérés dans les travaux sur le « pouvoir périphérique » (Grémion 1976). Celui-ci s'organise autour d'un système d'action où le notable accroît son pouvoir du fait d'une relation privilégiée à l'Etat tout en légitimant les décisions du préfet sur le territoire. Une telle approche opère une réduction fonctionnelle implicite (le « local » comme lieu de mise en œuvre des politiques nationales) qui conduit l'analyste à ne retenir du « local » et des acteurs qui l'animent (les notables) que leur rôle de frein et d'entraves aux changements initiés par le centre. Comme l'explique Jean-Pierre Gaudin (1986) au sujet des analyses du CSO: « On ne peut se cacher que la problématique centre / périphérie des années 1960-1970 est ainsi marquée plus ou moins implicitement par cette idée qu'il existe une entropie périphérique, un ensemble de « freins » constitués par des notables locaux et des tissus de petites et moyennes entreprises qui ralentissent ou diluent le changement voulu et impulsé au centre. » (1986 : 24). Le local est une « force de permanence », un « élément de neutralisation », qui s'oppose nécessairement aux réformes voulues par l'Etat.

[63] Selon nous, la référence législative à une intercommunalité fondée sur un « projet de territoire » apparaît pour la première fois dans la loi ATR du 6 février 1992 (« Art. 66. – Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité » (Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, Journal Officiel de la République Française, 8 février 1992, p. 2072).

[64] Le raisonnement suivi est expliqué en ces termes : « les missions élargies confiées à la coopération intercommunale recouvrent des compétences de plus en plus englobantes, transversales ou stratégiques, qui relèvent d'une réelle vision collective du devenir des communes engagées. Dès lors, la mise en place de la coopération intercommunale ne renvoie pas seulement à une circonscription d'action, mais aussi – et surtout – à une communauté. L'intercommunalité devient fondée sur l'idée de solidarité, supposant une réelle communauté d'intérêts, communauté héritée, vécue ou proposée (donc inventée).

Ce phénomène marque selon nous l'un des effets d'imposition exercé par le droit. Pour paraphraser Bastien François, faire de l'intercommunalité « de projet » une forme coopérative nouvelle, « c'est lui assigner une place dans l'agencement des institutions qui caractérise le système politique français, c'est prêter un sens principal aux activités multiples qui s'y déroulent et aux intérêts qui s'y inscrivent, c'est affirmer que cette instance est nécessaire puisqu'elle répond à une exigence fonctionnelle de la société politique, c'est donc également ignorer les conflits et les oppositions qui ont établi sa position et orienté ses usages »[65]. Dans le cas qui nous intéresse ici, les distinctions opérées entre « technique » et « politique », entre dotation et fiscalité, nous semblent sinon fort contestables tout au moins problématiques du point de vue de la sociologie politique. A quelles différences pertinentes de pratiques ou de représentations ces oppositions renvoient-elles ? Il y a là une recherche qui reste à mener, et dont les premiers résultats montrent que le « projet » ne saurait se réduire à l'acception univoque et idéalisante qu'en donne le droit[66].

D'autres catégories mobilisées par la recherche nous semblent elles aussi fortement captivées par les définitions fondatrices qu'en donnent les textes juridiques. Le « territoire pertinent », l'opposition entre « intercommunalité urbaine » et « intercommunalité rurale », le « bassin d'emploi » sont autant d'exemples d'une mythologie solidement ancrée dans les représentations, que le droit contribue à ancrer dans le discours savant et qu'en retour ce dernier authentifie en leur décernant un « brevet de réalisme »[67]. Le travail du chercheur consiste à les utiliser comme objet de recherche et non comme catégorie d'analyse. Comme le note Martin Vanier à propos des objets consacrés de la géographie : « le bassin de vie, l'optimum dimensionnel, le pays, n'existent pas en tant qu'espace géographique mais seulement en tant qu'abstraction porteuse de valeurs moralisatrices. L'enjeu scientifique ne consiste pas à prouver l'existence concrète de ces abstractions mais à montrer au service de quelles stratégies de territorialisation elles sont requises » (1997 : 135).

Le droit exerce donc un effet magnétique agissant à plusieurs niveaux. Il tend à circonscrire l'éventail des objets légitimes, et à en imposer la définition. Il incline le regard et, partant, le jugement porté sur ces objets. Il influence enfin les catégories de perception et d'analyse. Le regard sociologique sur l'intercommunalité doit en définitive composer avec cette double contrainte qui oblige

---

« Le recours à la fiscalité directe est justifié par ce changement de nature de l'action intercommunale. En même temps qu'il assure une certaine autonomie à l'institution intercommunale, le passage des contributions communales à la fiscalité propre induit une modification, au moins symbolique, de la relation entre l'institution intercommunale, l'institution communale et la population. C'est ce changement qualitatif de la relation qui est parfois décrit comme passage d'une coopération associative à une coopération fédérative. L'opposition entre association et fédération recouvre généralement les dichotomies rencontrées précédemment : intercommunalité de service ou de développement ; coopération ou intégration » (Moquay 1996a : 68).

[65] La citation originale commence par « Faire du conseil constitutionnel l'institution "garante des libertés individuelles" » (Bastien François, *Naissance d'une constitution : la Cinquième République. 1958-1962*, Paris : Presses de Science Po, 1996, cité par Jacques Lagroye (1997b : 160)).

[66] Dans une étude menée dans le Sud-Ouest de la France sur la notion de « projet » et sur son caractère opératoire, Jean-Pierre Jambes et Philippe Tizon (1997) distinguent plusieurs formes de « projet » : le projet instrument politique, avec « une concertation de façade ne remettant pas en cause les modalités ordinaires de la décision » (1997 : 155) ; le projet institutionnalisé par le débat collectif ; le projet comme outil de redéfinition du territoire d'exercice du politique.

[67] A propos d'un objet proche de l'intercommunalité (le pays), Martin Vanier relève : « D'une certaine façon, ce qu'on peut reprocher à un bon nombre de contributions récentes au débat sur les pays, ce n'est pas tant d'avoir participé à la petite fabrique qui, après tout, est une étape nécessaire (encore faudrait-il discuter des clés de lecture et des outils de fabrication de chacun), c'est d'avoir parfois perdu de vue le moteur premier du processus, à savoir la confrontation de stratégies de pouvoir local, des élus communaux jusqu'à l'Etat, et d'user sans distance de parfait mythes géographiques : le bassin, l'optimum dimensionnel, le pays, sous ses différents sens hérités » (Vanier 1997 : 186).

d'un côté à investir de plus en plus fortement le droit pour mieux comprendre les règles qui encadrent les pratiques, et de l'autre à se dégager au maximum de cette technicité juridico-institutionnelle qui parasite l'analyse des pratiques au-delà des règles. Il faut y ajouter une autre exigence.

Les tentations du localisme

Les approches que nous avons qualifiées d'écologiques nous semblent également victimes de quelques pièges que nous souhaitons relever et lever. Trois d'entre eux doivent susciter notre prudence[68].

En premier lieu, l'opération de délimitation du périmètre et de qualification par les variables repose sur l'isolement d'une collection de communes plutôt que sur le système construit des relations entre ces communes. En ne retenant qu'une définition institutionnelle du territoire étudié, une telle approche a deux conséquences. D'une part, elle donne une autonomie artificielle à l'institution étudiée, et tend à hypostasier les processus sociaux et politiques qui s'y déroulent. Distinguer les deux « filières de gestion » de l'intercommunalité que sont la coopération en milieu rural et la coopération en milieu urbain (Dumas 1992), c'est accepter implicitement l'idée qu'existent des pratiques intercommunales à la fois spécifiques, homogènes et réductibles à ces deux types d'espaces. D'autre part, en privilégiant un type de découpage particulier (le découpage administratif ou institutionnel en l'occurrence), la vision institutionnelle conduit assez fréquemment les chercheurs à sous-estimer l'importance des espaces culturels ou économiques dans l'explication des phénomènes étudiés[69].

Un second problème des approches écologiques réside dans le postulat initial et souvent implicite selon lequel il existe non seulement un lien entre l'environnement et l'institution étudiée, mais également une causalité univoque qui va du premier vers la deuxième. De manière générale, les approches qui rapportent un EPCI à des caractéristiques spatiales ou morphologiques postulent, plutôt que de l'étudier, l'influence de ces caractéristiques sur les pratiques sociales et politiques dans l'institution. Or en l'état actuel des recherches, s'il semble par exemple aujourd'hui admis que les villes donnent lieu à des modes de gouvernement particuliers (Le Galès 1995), rien ne permet d'affirmer qu'il en est de même pour leurs regroupements. La spatialisation des pratiques de coopération est donc un programme de recherche (gigantesque) plutôt qu'un postulat de départ[70].

Ce genre de travers se retrouve assez fréquemment sous l'aspect d'études qui prétendent construire un échantillon diversifié, voire représentatif, des EPCI étudiés. La diversité se fonde le plus

---

[68] Nos deux dernières remarques se nourrissent très largement des critiques adressées par Sophie Tiévant aux études de communautés (Tiévant 1983).

[69] Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki (1989) ont souligné ce problème assez général des analyses en Science Politique. Selon ces auteurs, les politistes ont en effet tendance à adopter sans la critiquer la définition institutionnelle du territoire qu'ils étudient, les limites de l'espace politique local restant le plus souvent calquées sur la carte administrative.

[70] Sophie Tiévant (1983) adresse la même critique aux études écologiques (étude de l'aspect spatial des structures sociales, ou des facteurs géographiques, historiques et sociologiques du comportement social dans une unité territoriale) en géographie. Selon elle, ces études tendent à postuler qu'une singularité écologique implique une singularité sociologique : « Les concepts de ville et de banlieue renvoient à des types d'habitats distincts, physiquement et démographiquement, mais les processus et les formes écologiques qui les définissent n'ayant pas d'influence directes ou systématiques sur les modes de vie, le sociologue

souvent sur une diversité géographique, morphologique, urbanistique, économique, etc. Elle est alors censée illustrer la diversité des situations de coopération, en postulant implicitement le lien entre ces caractéristiques et les pratiques du niveau supérieur[71]. Plus contestable encore est l'analyse où un critère de définition *a priori* de l'objet réapparaît en conclusion sous la forme d'un caractère explicatif[72]. Dans les deux cas, le caractère géographique est scientifiquement ambigu, passant alternativement du statut d'hypothèse à celui de postulat.

Pour finir, les approches qui rapportent les explications des phénomènes étudiés à la nature de l'environnement prennent souvent le risque, à mesure qu'elles affinent l'analyse et effectuent une plongée en profondeur sur leur terrain d'étude, de se trouver submergées par la multitude des facteurs à prendre en compte, et des variables intervenant dans l'analyse. Une telle situation présente le risque de plonger l'analyste dans un certain dénuement, voire dans un relativisme interdisant toute prétention aux mécanismes observés, ou à l'inverse dans un réductionnisme aveugle. Dit autrement, plus le nombre de variables explicatives augmente, moins chacune d'entre elles est pertinente, et plus la vertu explicative de l'ensemble est aléatoire. Pour cette raison, une grande partie des approches écologiques nous semblent condamnées à évoluer sur un axe qui oppose irrémédiablement la finesse de l'analyse et la représentativité des phénomènes observés. Dans le premier cas, les auteurs se retrouvent confrontés à l'horizon irréductible du local[73] alors qu'ils sombrent dans le deuxième cas dans une forme de déterminisme implicite, lié à la réduction nécessaire du nombre de variables prises en compte[74]. De manière générale d'ailleurs, le choix des variables explicatives, aussi nombreuses soient-elles, n'envisage le changement que par référence aux enjeux localisés et aux transformations indigènes[75]. Ces explications passent le plus souvent sous silence les effets des transformations

---

ne peut parler de culture urbaine ou suburbaine. Autrement dit, la banlieue n'a pas de spécificité sociale mais seulement écologique » (Tiévant 1983 : 248).

[71] Comme le note Patrick Moquay (1996a : 38-39) : « Nous avons retenu des critères de choix relativement souples, définis de manière qualitative et non quantifiée. Ces critères ne visaient pas la représentativité des territoires retenus (par rapport à des catégories nationale), mais plutôt une certains diversité des situations d'enquête (...). La diversité des territoires devait se marquer ensuite sur les plans géographique, économique, démographique et institutionnel. La géographie physique (montagne, plaine, littoral), l'armature urbaine (rural profond, maillage de bourgs, proximité de villes moyennes ou grandes), les types d'activité économique (type d'agriculture, activités artisanales ou industrielles) devaient illustrer la diversité des situations, donc des contextes d'action ».

[72] Ainsi, par exemple, après avoir relevé que tous les territoires étudiés sont marqués par une forte tradition agricole, Patrick Moquay (1996b : 118-121) identifie, parmi les facteurs influençant la coopération intercommunale, l'importance des réseaux professionnels agricoles dans l'institutionnalisation des structures intercommunales.

[73] Patrick Moquay (1996b : 30) note ainsi en préambule de son ouvrage sur les douze facteurs de l'intercommunalité : « Chaque territoire a son histoire, ses acteurs, et donc une manière singulière d'aborder l'intercommunalité. Il est impossible de décrire une fois pour toutes un processus général d'élaboration et de formalisation des projets intercommunaux, qui soit en tous termes commun à toutes les situations ». Dans la conclusion de sa thèse, cet auteur présente un schéma explicatif très général : « chaque processus intercommunal est lui-même formé de la combinaison et de l'imbrication de divers processus (nos sept chapitres) ; chacun de ces processus trouve son origine (et le développement qui en résulte) dans le contexte local d'action ; ce contexte local peut être (et doit être) caractérisé sous deux angles : d'une part, une configuration locale des acteurs, d'autre part, un ensemble de représentations sociales plus ou moins partagées ; configuration locale et représentations sociales définissent des intérêts et des enjeux, et surtout donnent forme à des logiques d'action (ou encore, sur un autre mode, donnent prise à des logiques d'action préexistantes ou importées). Nous sommes bien conscient qu'il s'agit là d'une présentation extrêmement générale, qui nous engage donc peu. Elle révèle notre embarras, notre difficulté à synthétiser en quelques traits généraux la multiplicité, la diversité et l'intrication des phénomènes rencontrés » (Moquay 1996a : 477-478).

[74] C'est, selon nous, le travers dans lequel tombe Hervé Michel lorsqu'il conclut que la structuration intercommunale dans les grandes villes dépend de la stratégie du maire de la capitale. Or son développement montre que, pour les deux grandes villes de son échantillon, cette stratégie s'avère explicative du cas rennais, mais insuffisante pour expliquer l'échec de la démarche à Nantes (Michel 1997a : 94-117).

[75] Comme l'explique Rémy Le Saout à propos des approches qui appréhendent l'intercommunalité « par en bas » : « dans ce cas, réduire l'intercommunalité à des enjeux localisés revient d'une part à observer un seul aspect du problème et, d'autre part, à considérer ce phénomène comme une sorte de processus spontané répondant exclusivement à des intérêts particuliers localisés » (Le Saout 1996 : 5-6).

sociales plus générales, les effets symboliques ou concrets des dispositifs législatifs ponctuels, ou encore les contraintes générées par l'institution elle-même sur les pratiques et sur les représentations. De tels effets sont au cœur de notre problématique, comme nous allons le voir maintenant.

Choix et pertinence des objets : objet scientifique et objet empirique

Au terme de notre analyse des travaux existant apparaissent déjà certains contours délimitant notre positionnement scientifique. Rappelons notre question de départ : comment est-on passé, en l'espace de quelques décennies, d'une suspicion nourrie et systématique à l'égard de l'intercommunalité intégrée à une vision optimiste la considérant à la fois comme un outil d'avenir, légitime et salutaire pour les communes ? Fort des remarques qui précèdent, essayons donc de construire notre objet de recherche.

L'approche par le bas : un questionnement sur les processus d'institutionnalisation

Dans la perspective d'expliquer le changement de paradigme, les approches « par le haut » ne nous sont pas d'un grand secours. Au mieux, elles peuvent conforter l'idée d'un glissement conceptuel, sans pour autant en fournir des explications. Ce glissement est traduit par les textes de loi eux-mêmes (Bourjol 1994), ou par l'influence grandissante des élus dominants sur l'élaboration de ces lois (Le Saout 1996, Le Lidec 1997). Néanmoins, aucune hypothèse compréhensive n'est réellement proposée. Il resterait, dans le premier cas, à étudier le rapport dialectique entre les lois et les représentations dominantes. Dans le deuxième cas, la meilleure représentation des structures intercommunales au niveau national nous renseigne sur la structure des intérêts, peu sur celle des représentations.

Les approches dites « écologiques » ne satisfont pas non plus à notre problématique. Etudier le renversement de paradigme supposerait de rechercher des variables générales (géographiques, sociales, politiques) expliquant ce phénomène. Or à ce niveau, les corrélations entre ces variables et les dynamiques intercommunales permettent au mieux de formuler des hypothèses quant aux processus explicatifs, non de les mettre à jour. Ainsi, les parallèles dressés par Bertrand Hervieu (1997) entre réforme administrative et réforme religieuse pourraient constituer le point de départ d'une analyse cherchant à expliquer la légitimité d'un modèle intercommunal intégré par le délitement des cadres religieux, fondant et soutenant le modèle coopératif.

En définitive, notre interrogation de départ nous amène à développer une approche plutôt processuelle. Il s'agit, dans la continuité des rares travaux détaillés plus haut, de saisir les mécanismes qui expliquent les changements de représentation sur l'institution. De tels changements ne seront pas appréhendés par les textes et règlements qui favorisent l'autonomisation structurelle de l'institution (Ribot 1993), mais par les pratiques et les discours des agents. D'une part, une telle approche pose donc le local comme un espace porteur d'une dynamique propre. D'autre part, cette approche réserve donc une place centrale à l'histoire longue, à la différence des travaux antérieurs. Certes, plusieurs ont insisté sur les cadres intellectuels antérieurs (Vanier 1995), sur l'histoire politique

et institutionnelle locale (Baraize & Négrier 2001). Mais l'histoire apparaît alors surtout comme un facteur important, au même titre que le leadership politique, et non comme une ligne d'analyse privilégiée. A l'instar d'une démarche soulignant les « vertus de l'incrémentalisme » (Jouve & Lefèvre 1999), il nous semble fondamental de saisir la « matrice » à partir de laquelle les sociétés locales s'adaptent, c'est-à-dire de comprendre ce que les institutions nouvelles doivent précisément à l'histoire, au-delà du simple fait d'exister.

Notre travail s'appuie donc sur l'idée que l'institution est le niveau d'analyse privilégié pour comprendre et expliquer les changements de représentations sur l'intercommunalité. Notre hypothèse centrale est qu'elle produit localement des effets qui orientent durablement non seulement son action, mais également les représentations des agents qui l'habitent. Plus exactement, nous pensons que l'institution intercommunale possède une autonomie qui légitime non seulement son action et ses normes, mais plus encore son intégration. Dès lors, il convient de comprendre comment cette institution travaille les acteurs et comment ces acteurs habitent l'institution, en recherchant explicitement ce que les représentations et pratiques d'aujourd'hui doivent aux configurations d'hier[76].

Un questionnement de type néo-institutionnaliste...

De telles hypothèses ancrent notre travail dans un questionnement néo-institutionnaliste, comme l'attestent deux analogies importantes.

Tout d'abord, notre approche relève du même souci de rompre avec les analyses écologiques, c'est-à-dire celles qui font de l'institution un reflet fidèle de son environnement. Un tel souci fait écho aux enjeux épistémologiques qui ont traversé, au milieu des années quatre-vingt, la Science Politique américaine. Un des actes de naissance académique du néo-institutionnalisme[77], signé par March et Olsen (1984), trouve en effet sa raison d'être dans la volonté affichée de rompre avec deux approches traditionnelles des institutions[78] : l'approche « légaliste-formelle », ce que March et Olsen nomment le « vieil institutionnalisme », dont les outils devaient permettre d'asseoir l'autorité de l'Etat, tout en lui permettant d'évoluer vers les idéaux de liberté et d'égalité[79] ; l'approche béhavioriste, ou développementaliste, où l'institution ne fournit qu'un cadre stabilisé au jeu des interactions politiques. C'est précisément dans une critique des approches béhavioristes que Theda Skocpol (1985) cherche

[76] Considérant le développement de la coopération intercommunale comme une tendance historique objective, Daniel Gaxie (1997b : 12) avait également relevé que « Les conditions de réussite de l'institutionnalisation de l'intercommunalité sont mal connues. Les experts préconisent une superposition des espaces de gestion. Les géographes cherchent les structures urbaines optimales susceptibles de servir de base à la coopération entre les communes ». Cette remarque conforte l'originalité de notre approche.

[77] Notre constat se borne ici au champ de la Science Politique. En effet, dans le champ de la sociologie par exemple, Paul DiMaggio et William Powell considèrent que le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations naît dès la fin des années soixante-dix (DiMaggio Powell 1997 : 126).

[78] Pour une présentation contrastée du contexte et des enjeux scientifiques liés au néo-institutionnalisme, on pourra se référer à Apter (1991) et Stone (1992).

[79] Pour David Apter, « son projet était de constituer un corpus qui pût répondre à la question de savoir comment rendre le pouvoir comptable de ses actes, comment asseoir son action sur des lois formulées et mises en œuvre par la composante agissante de l'Etat, et soutenues par sa composante cérémonielle, les deux imposant une obligation contraignante aussi bien aux citoyens qu'à l'Etat. » (Apter 1991 : 499).

à réhabiliter l'analyse de l'Etat et, partant, le rôle central des institutions[80]. Selon elle, ces approches ont toujours réduit l'Etat et les institutions à un strict reflet de l'environnement, que cet environnement soit caractérisé par les compétitions engagées dans les différents secteurs gouvernementaux (approches pluralistes), ou qu'il soit au contraire caractérisé par les conflits de classe et les processus de domination (approches structuro-fonctionnalistes, ou néo-marxistes)[81]. De la même manière, notre volonté de rompre avec les approches écologiques fait écho à ce débat fondateur. L'analogie peut même être prolongée selon que celles-ci rapportent l'intercommunalité aux stratégies de élus locaux les plus titrés (approches pluralistes), ou au contraire à la structure des conflits entre les agents engagés dans la recomposition territoriale (approches structuro-fonctionnalistes).

La nature de notre problématique fonde une deuxième analogie, rapprochant nos travaux d'une perspective néo-institutionnaliste. La problématique exposée ci-dessus montre en effet que nous partageons au moins deux postulats de base avec les travaux néo-institutionnalistes, qui nous mettent à distance des approches précédentes : d'une part, les institutions sont davantage que les reflets de forces sociales sous-jacentes, et d'autre part elles constituent davantage que des arènes neutres pour les relations politiques (Stone 1992). Toutefois, cette posture n'est encore pas suffisamment précise. En effet, malgré les similitudes des travaux néo-institutionnalistes, ce terme unique masque difficilement l'hétérogénéité des analyses qui s'en revendiquent[82]. Dans notre cas précis, nous avons souligné d'une part l'importance accordée à l'histoire comme ligne d'analyse privilégiée, et d'autre part l'impact de l'institution intercommunale sur les représentations des élus. De tels choix nous placent plutôt dans un néo-institutionnalisme historique[83]. Un tel courant de pensée invite en effet à insister sur les devoirs des acteurs plutôt que sur leurs stratégies, et à invoquer une logique des convenances sociales plutôt qu'une logique des préférences individuelles[84]. Cependant, l'histoire n'est ni écrite, ni linéaire. Nous devons donc également prendre en compte les stratégies des acteurs, et montrer ce qu'elles doivent aux effets de sens de l'institution. Si notre problématique s'inscrit donc *a priori* dans

---

[80] Son projet ne saurait toutefois constituer une réelle rupture. Au contraire, quelques travaux de synthèse ont fait la démonstration que les conceptions de l'Etat ont commencé à évoluer dès le milieu des années soixante-dix. Stephen D. Krasner (1984) exhibe par exemple cinq caractéristiques communes aux travaux consacrés à l'Etat : la primeur donnée à l'ordre plutôt qu'aux choix individuels ; l'autonomie de l'Etat ; l'influence des contraintes formelles et informelles ; la reproduction des structures dans certaines conditions historiques ; l'entropie inhérente à la vie politique. Pour nombre d'entre elles, ces caractéristiques annoncent très précisément les grandes lignes du projet scientifique néo-institutionnaliste.

[81] A propos de toutes ces approches, Theda Skocpol déclare : « Their founding theorists quite understandably perceived the locus of societal dynamics – and the social good – not in outmoded, superseded monarchical and aristocratic states, but in civil society, variously understood as "the market", "the industrial division of labor", or "class relations". » (Skocpol 1985 : 6).

[82] Prenons quelques exemples des distinctions opérées au sein de ce courant d'analyse. W. Richard Scott (1995) propose de distinguer les approches néo-institutionnalistes selon la définition qu'elles donnent aux institutions. Il distingue ainsi trois piliers qui entrent dans cette définition : un pilier régulateur (*regulative pillar*), un pilier normatif (*normative pillar*), et un pilier cognitif (*cognitive pillar*). Peter Hall et Rosemary Taylor (1997) considèrent quant à eux qu'il existe trois néo-institutionnalismes : un néo-institutionnalisme historique, qui tend à insister sur la permanence des institutions, un néo-institutionnalisme des choix rationnels, où les institutions se caractérisent par la façon dont elles résolvent les problèmes d'action collective, en diminuant notamment les coûts de transaction, et enfin un néo-institutionnalisme sociologique qui lie les formes institutionnelles aux pratiques culturelles spécifiques.

[83] Nous ne souhaitons pas rentrer plus avant dans les distinctions opérées au sein du néo-institutionnalisme historique. Peter Hall et Rosemary Taylor distinguent en effet deux perspectives de ce courant : la perspective calculatrice, « privilégiant les aspects du comportement humain qui sont instrumentaux et orientés dans le sens d'un calcul stratégique » (Hall & Taylor 1997 : 472), et la perspective culturelle, qui souligne « à quel point le comportement n'est jamais entièrement stratégique, mais limité par la vision du monde propre à l'individu » (1997 : 473).

[84] C'est en ces termes que plusieurs auteurs (Thelen & Steinmo 1992, March & Olsen 1996) ont défini le néo-institutionnalisme historique, par opposition au néo-institutionnalisme des choix rationnels : « one, perhaps the, core difference between rational choice institutionalism and historical institutionalism lies in the question of preference formation, whether treated as exogenous (rational choice) or endogenous (historical institutionalism). » (Thelen & Steinmo 1992 : 9).

un néo-institutionnalisme historique, cela ne nous interdit pas, las cas échant, d'élargir notre grille d'analyse à d'autres modèles[85].

... ouvert à d'autres questionnements

Du côté français, quelques rares analyses consacrées aux structures territoriales se revendiquent très explicitement de l'approche néo-institutionnaliste. La première, consacrée à la création de la collectivité territoriale régionale (Nay 1997b), inscrit très explicitement ses hypothèses dans une problématique du changement social, et plus implicitement dans un néo-institutionnalisme des choix rationnels. En s'intéressant plus précisément aux processus d'institutionnalisation, l'auteur note que la construction de l'institution régionale relève d'une composition entre des processus chaotiques, souvent non intentionnels, affectés par la pluralité des positions, parcours et stratégies des acteurs sociaux engagés dans l'institution. Plus récemment, l'analyse comparative des dynamiques institutionnelles de huit métropoles européennes proposée par Bernard Jouve et Christian Lefèvre (1999) s'est explicitement revendiquée du néo-institutionnalisme historique[86]. Elle met finalement à jour la très forte hétéronomie des grandes villes, qui s'exprime d'une part dans les relations que les métropoles européennes entretiennent avec les Etats, et d'autre part dans l'influence exercée par d'autres intérêts (collectivités locales, intérêts économiques, milieux associatifs), ceux notamment des formations partisanes. Contrairement aux hypothèses formulées sur le local comme espace de légitimité propre, les auteurs concluent que les « villes européennes ne sont pas encore devenues le lieu d'expression et de conquête du pouvoir d'une élite politique hégémonique s'autonomisant par rapport aux autres élites locales et nationales » (1999 : 44).

En marge de ces travaux, le projet scientifique formulé par Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (1992), en introduction de leur ouvrage consacré au Président de la République, reprend nombre des interrogations précédentes. Les auteurs énoncent en effet « un faisceau d'interrogations récurrentes (...) sur la mise en forme des rôles et des caractéristiques assignés à l'institution » (p. 10). Ceci les amène à questionner différents processus – processus de formalisation, de codification, de consolidation, d'incorporation, de fonctionnalisation – qui permettent l'acceptation et la légitimation de l'ordre institutionnel. Plus encore, dans une perspective sociologique fortement marquée par les travaux de Pierre Bourdieu (1982), Bernard Lacroix (1992) appelle de ses vœux une analyse historique des institutions, ou, dans son cas précis, une « histoire sociale de la construction constitutionnelle » (Lacroix 1992 : 48). Une telle histoire doit permettre de dévoiler les effets de domination pratiques et symboliques à l'œuvre dans l'institution, mais également ses « effets de

[85] A ce sujet, Kathleen Thelen (1999) indique que si le néo-institutionnalisme regroupe sous un même terme des travaux fort contrastés, il en va de même du néo-institutionnalisme historique. Ainsi, plusieurs divisions conceptuelles qui fondaient jusqu'alors la différence entre ce courant d'analyse et le néo-institutionnalisme des choix rationnels (caractérisé par la primauté accordée aux calculs et aux intérêts des agents) sont selon elle devenues impertinentes. Il en va ainsi des oppositions suivantes : théorie / empirie, préférences contingentes / préférences problématiques, microfondations / macrofondations, explication fonctionnelle / explication historique. L'auteur est donc amenée à relativiser la distinction qu'elle annonçait sept années plus tôt fondée sur la formation des préférences.

[86] En soulignant les « vertus de l'incrémentalisme », les auteurs marquent en effet leur inscription explicite dans ce courant d'analyse : « Reste à qualifier cette « matrice », à la détailler. Pour cela, notre lecture des dynamiques institutionnelles intègre les travaux récents portant sur le néo-institutionnalisme historique » (Jouve & Lefèvre 1999 : 34).

théorie » (expression empruntée à Pierre Bourdieu), c'est-à-dire la façon dont les formes politiquement justifiées tendent à s'autonomiser, jusqu'à devenir les limites mentales du politiquement pensable (Lacroix 1992 : 65). Autonomie de l'institution[87], ligne d'analyse historique forte, formatage des conceptions et des préférences, on peut difficilement contester que ces postulats rejoignent ceux mis en avant dans le cadre du néo-institutionnalisme historique[88].

Un tel projet scientifique a pu trouver des déclinaisons intéressantes et fécondes dans différentes recherches consacrées à l'institution des rôles politiques[89]. En particulier, les travaux consacrés aux élus locaux, adoptant une approche centrée sur le métier d'élu local (Fontaine & Le Bart 1994, *Politix* 1994) ou sur l'institution des rôles politiques (*Politix* 1997). A la différence des travaux sur la profession politique (Garraud 1989) qui, dans une démarche d'inspiration wéberienne, s'intéressent aux effets de la monopolisation progressive des activités politiques (institutions spécialisées, différenciation des domaines de compétence du politique, création d'intérêts spécifiques et de logiques autonomes du jeu), les travaux menés en terme de métier se focalisent sur les catégories de la pratique quotidienne des élus, l'apprentissage et l'exercice des rôles, la façon dont les savoirs préservent les monopoles mais formatent aussi les pratiques[90]. Ces travaux ont ainsi mis à jour de nombreuses caractéristiques de l'espace politique local, insistant alternativement sur les conditions renouvelées d'accès aux mandats locaux (Gaxie 1994), sur l'importance des associations dans l'apprentissage et la formation identitaire des élus (Peteaux 1994), sur l'apprentissage de l'intégration d'exigences contradictoires (Nay 1997a), sur les stratégies et les ambitions politiques (Knapp & Le Galès 1994), sur les différentes formes de la professionnalisation politique (Dorandeu 1994, Garraud 1994), sur les contraintes symboliques inhérentes aux exigences de rationalisation (Briquet 1994) ou de proximité (Le Bart 1994) du métier de Maire, ou encore sur l'influence de ces derniers dans l'élaboration des politiques locales (Michel 1994).

De manière générale, une approche néo-institutionnaliste de type historique appliquée à une institution intercommunale doit permettre d'alimenter un questionnement français extrêmement nourri sur les formes du gouvernement des villes, et, plus largement, sur les modalités de fonctionnement du système politique local. L'approche diachronique permet d'une part d'engager le débat sur la pertinence de différents concepts forgés pour décrire ce système, depuis le « modèle d'administration républicaine » et la « régulation croisée » (Grémion 1976) jusqu'au « gouvernement urbain » (Lorrain

---

[87] « A condition d'entendre par « institutions » non pas seulement les différentes catégories de représentants, mais bien l'ensemble des conditions sociales de possibilité de fonctionnement de la représentation qui font que ces représentants sont ce qu'ils sont, on comprend que les « institutions » acquièrent une existence propre qui ne doit pas grand-chose en fait au texte constitutionnel, bien qu'à travers les usages et les images qui s'imposent de celles-ci la Constitution soit réputée leur avoir donnée naissance » (Lacroix 1992 : 63).

[88] On pourrait multiplier les analogies entre ces travaux, en notant par exemple que Bernard Lacroix (1992) définit les règles de l'institution comme « point d'honneur et point de repère du spiritualisme politique des dominants », alors que March et Olsen (1989 : 23) parlaient quelques années plus tôt de « catéchisme d'attentes » (« Rules, including those of various professions, are learned as catechism of expectations »).

[89] Pour une présentation plus détaillée de ce programme de recherche colossal, on pourra se reporter à la contribution de Bernard Lacroix au Traité de Science Politique (Lacroix 1985), ou encore à la partie que Jacques Lagroye consacre à l'espace politique dans son manuel de sociologie politique (Lagroye 1997b).

[90] On pourra se reporter à la distinction opérée par Jean-Louis Briquet entre ces deux approches. Ce dernier (Briquet 1994 : 18) relève notamment que « c'est à travers l'engagement situationniel que les règles et normes constitutives d'un métier sont à la fois intériorisées par les professionnels et reproduites à l'intérieur des institutions où agissent ces professionnels ».

1991), en passant par le « système politico-administratif local » (Mabileau 1991). Sur le plan synchronique d'autre part, l'approche néo-institutionnaliste peut être confrontée avec les analyses les plus traditionnellement utilisées dans les travaux sur le local, travaux fréquemment référés à la « gouvernance urbaine » (Le Galès 1995), à « l'échange politique territorialisé » (Négrier 1995, 1998), à « l'institutionnalisation de l'action collective » (Duran Thoenig 1996) ou encore à la « contractualisation » (Gaudin 1997). En définitive, une analyse centrée sur l'institution des rôles politiques nous semble adéquate pour comprendre comment l'élu local doit « gérer des décalages à la croisée du politique comme territoire, de la politique comme organisation et des politiques publiques comme problèmes » (Faure 1997 : 79). En ce sens, notre approche tente de réconcilier deux traditions d'analyse du pouvoir local qui ont jusqu'alors eu tendance à s'ignorer mutuellement : une analyse des politiques publiques, focalisée sur la sociologie des réseaux de décision et des référentiels de l'action publique[91], et une sociologie de la vie politique locale questionnant le recrutement, la formation, et l'action des élites politiques locales (Genieys *et alii* 2000). Un tel projet scientifique suppose selon nous la réalisation d'une étude empirique très fine.

Présentation du terrain d'étude : socio-histoire de l'agglomération chambérienne

Nous venons de le montrer, l'approche néo-institutionnaliste nous semble à la fois appropriée et originale pour aborder l'objet intercommunal. Notre projet scientifique consiste donc à décrire et à analyser, sur le temps long, les processus – processus d'institutionnalisation, processus d'objectivation – qui expliquent les changements de représentation des acteurs : l'intercommunalité, d'abord vue comme une menace pour l'intégrité des communes, est aujourd'hui généralement présentée comme une alternative à leur dépérissement programmé. Ces exigences nous ont conduit à opter pour une monographie minutieuse, visant à interroger l'histoire sociale et politique d'une structure de coopération, celle de l'agglomération chambérienne. Depuis sa création en 1957, cet EPCI[92] n'a cessé de se développer en intégrant de nouvelles compétences et de nouvelles communes, comme l'indique la chronologie ci-après. Arrêtons-nous donc sur le choix géographique avant de discuter le parti pris monographique.

Le choix de l'agglomération chambérienne repose initialement sur quelques critères répondant, dans une large mesure, aux conditions pratiques du déroulement de la recherche. La proximité géographique du terrain d'étude s'imposait en raison des nécessités d'une étude fine, supposant une présence régulière et assidue sur place. La question de l'accessibilité signifiait aussi, pour une grande

[91] Sur ce point, il faut relever que si les approches néo-institutionnalisme ont pu alimenter la réflexion du champ de l'analyse des politiques publiques, cela concerne presque exclusivement le niveau national et très peu l'action publique locale. Appliqués aux politiques sociales (Merrien 1990) ou aux politiques du livre (Surel 1997), l'analyse néo-institutionnaliste a en effet permis de rapporter le changement de politiques publiques à un changement de paradigme. Dans une perspective identique, plusieurs auteurs ont cherché à affiner les outils néo-institutionnalistes, en discutant la pertinence du levier institutionnel en matière d'action publique (Scharpf 1986), en enrichissant le concept de *path dependence* (Palier et Bonoli 1999), ou en proposant une hybridation des analyses institutionnalistes et des théories de l'action (Mayntz & Scharpf 2001).

[92] Etablissement Public de Coopération Intercommunale. Il s'agit du terme juridique consacré, désignant de manière générique les formules de coopération les plus pérennes.

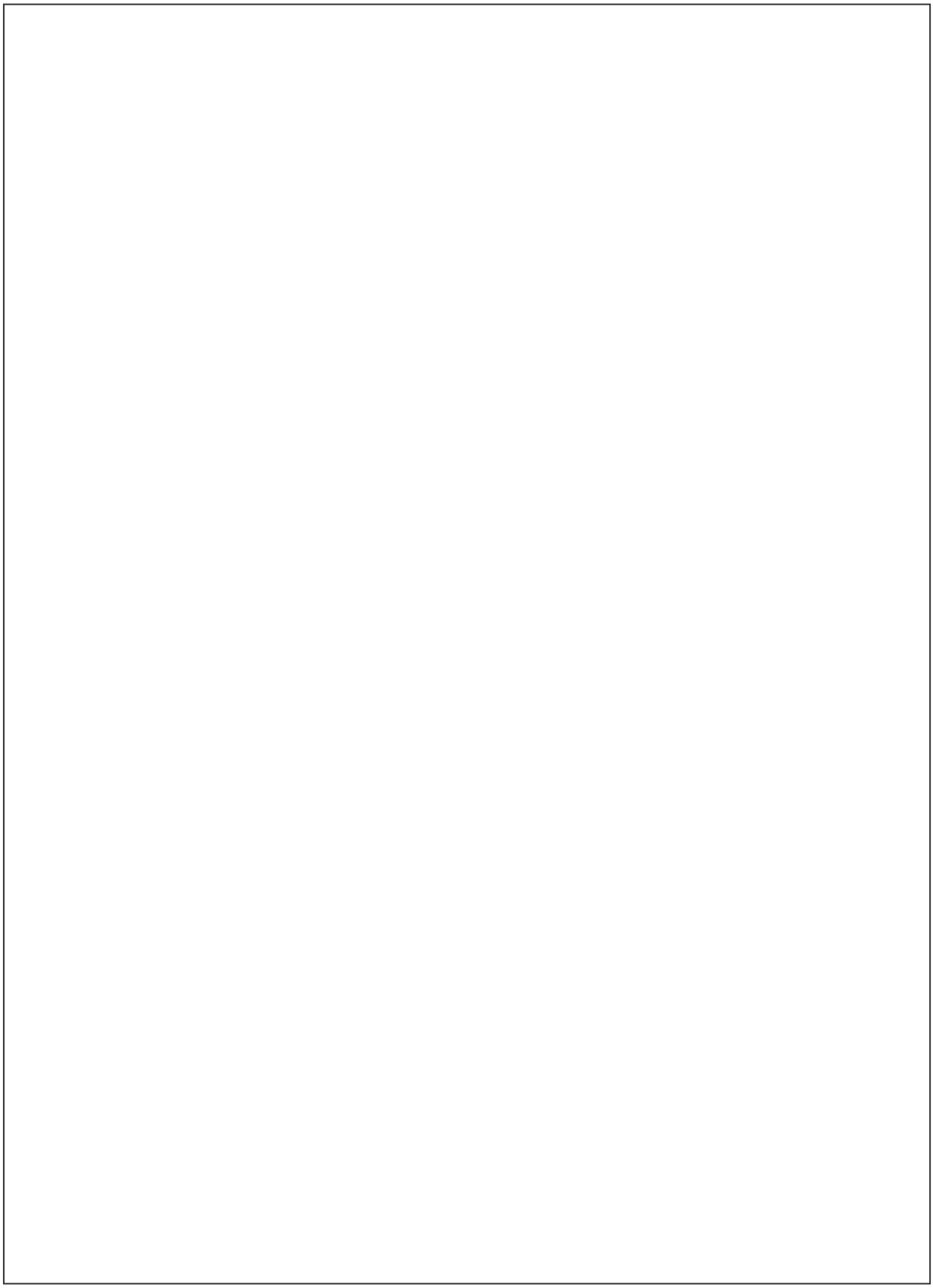
part, de pouvoir ouvrir les cartons d'archives et interroger les acteurs essentiels sans se heurter aux blocages ou aux refus que risquent de susciter un contexte politique conflictuel. Ajoutons qu'il nous semblait également important et stimulant d'arriver sur un terrain relativement vierge des investigations des scientifiques, qu'ils soient sociologues, géographes ou historiens, ce qui éliminait de fait bon nombre d'agglomérations proches telles que Grenoble, Saint Etienne ou Roanne par exemple. Vis-à-vis de ces premiers critères, force est de constater que Chambéry a bien répondu à nos attentes : nous avons bénéficié d'un accès réel et immédiat aux différentes sources, alors qu'il nous fut presque impossible de nous appuyer sur des travaux scientifiques de première main[93].

Figure 1 : principales évolutions de la structure de coopération chambérienne

Périmètre	Compétences
➢ **1957 : Création du SIAURC** 12 communes y adhèrent : Barberaz, Barby, Bassens, Bissy, Challes-les-Eaux, Chambéry, Chambéry-le-Vieux, Cognin, Jacob Bellecombette, La Motte Servolex, La Ravoire, Saint Alban Leysse ➢ **1961** : Suite à la fusion entre Chambéry, Chambéry-le-Vieux et Bissy, le nombre des communes membres du SIAURC passe à 10. ➢ **1964** : Adhésion de Saint Baldoph ➢ **1966** : Adhésion de Saint Jeoire Prieuré et de Sonnaz. ➢ **1979** : Adhésion de Vimines pour la compétence transports ➢ **1984** : Adhésion définitive de Vimines ➢ **1992 :** Adhésion de Vérel Pragondran	➢ **1964** : Mise en service de la première station d'épuration, et du centre de broyage des ordures ménagères. ➢ **1970** : Mise en service du premier puits pour les ressources en eau de l'agglomération. ➢ **1978** : Transformation en SIAC, Syndicat Intercommunal de l'Agglomération Chambérienne. ➢ **1979** : Création du STAC, Service de Transports de l'Agglomération Chambérienne. ➢ **1981 :** Mise en service de la Voie Rapide Urbaine, financée en partie par le SIAC. ➢ **1982** : Mise en place du Schéma de pistes cyclables de l'agglomération chambérienne. ➢ **1991** : Prise en charge des dépenses pour les équipements sportifs d'agglomération. ➢ **1995** : Transformation en DUCC, District Urbain de la Cluse de Chambéry.

[93] A l'exception notable d'une thèse de géographie (Vianey 1987), et de quelques rares travaux d'historiens (Palluel-Guillard 1991, Préau 1991, 1992).

Figure 2 : plan de situation de l'agglomération chambérienne



Le terrain chambérien offre également une réponse appropriée aux exigences de notre problématique. En effet, cette agglomération se dote très tôt (1957) d'une structure de coopération aux prérogatives floues, aux statuts réduits, créée essentiellement pour résoudre les problèmes de pollution de l'agglomération. Cette structure ne cessera de se renforcer au fil des années, englobant successivement certaines communes limitrophes, et multipliant les compétences exercées. Quelques quarante années plus tard, le syndicat intercommunal est devenu communauté d'agglomération. Celle-ci regroupe quinze communes, représentant environ 115 000 habitants. Elle emploie directement plus de trois cents agents, gère un budget total de plus de 600 millions de francs, et exerce de nombreuses compétences, depuis la production et l'adduction d'eau potable jusqu'à l'évacuation et l'assainissement des eaux usées, en passant par la collecte et le traitement des ordures ménagères, la politique de la ville, ou encore la gestion des équipements sportifs, du centre de secours et d'incendie et des transports en commun. L'importance prise par cette institution – au moins sur les plans juridique et financier – ainsi que son inscription dans une histoire déjà longue constituent selon nous des gages importants de son renforcement politique et, partant, les signes annonciateurs d'une institutionnalisation effective.

On pourrait ajouter que cet EPCI connaît depuis quarante ans des transformations et des évolutions qui en font presque un modèle du genre. Tout d'abord, le syndicat créé en 1957 préfigure, par la nature de ses statuts, la formule juridique du SIVOM instituée par les ordonnances de 1959 deux années plus tard. Passée la crise politique traversée durant les années soixante-dix[94], le syndicat se dote d'une fiscalité propre à l'occasion de sa transformation en district, suivant en cela le mouvement renforcé par la loi ATR du 6 février 1992. Enfin, la communauté d'agglomération de Chambéry, Chambéry Métropole, fait partie des « 51 heureuses élus de l'an 2000 »[95], répondant de façon rapide et « exemplaire » aux nouvelles dispositions introduites par la loi Chevènement. A certains égards, les changements juridiques de la structure chambérienne s'inscrivent dans les tendances constatées au niveau national, lorsqu'ils n'en sont pas précurseurs. Ce constat, qui tend à présenter le cas chambérien comme un modèle de coopération intercommunale, pose implicitement la question de la représentativité, et celle plus fondamentale des enjeux scientifiques d'une approche monographique. Pour y répondre, il nous semble intéressant de prendre nos distances vis-à-vis de l'idée de représentativité, en lui substituant la question cruciale de la généralisation.

Tout d'abord, l'idée de représentativité de l'objet empirique amène à considérer la réalité observée – un groupe social, ou, dans notre cas, une institution – comme un individu statistique. Elle postule alors l'existence d'un certain nombre de critères permettant de sérier cette réalité, afin de la rapporter à une quantité « moyenne ». Mais alors quels critères retenir ? La distribution de la population ? Les formes du leadership politique ? Une combinaison des deux ? Outre les difficultés pratiques insurmontables, ce projet de totalisation se heurte à deux problèmes. D'une part, l'idée d'une

[94] Comme dans de nombreuses villes moyennes françaises, la municipalité de Chambéry passe de droite à gauche à l'occasion des municipales de 1977.
[95] Nous reprenons le titre d'un article tiré du mensuel d'information des districts et communautés de France : « Communautés d'agglomération : les 51 heureuses élus de l'an 2000 » in *Intercommunalités*, ADCF, janvier 2000, pp. 4-5.

institution « moyenne » est une aberration sociologique, au-même titre que l'individu moyen, ou le groupe social moyen. D'autre part, la complexité inhérente au monde social, et notamment à l'institution étudiée, interdit la totalisation des points de vue sur cet objet et par la même occasion sa réduction à un ensemble de critères, aussi nombreux soient-ils[96]. Par conséquent, la réalité intercommunale est irréductible, l'idée d'une description complète une gageure, le raccourci inévitable, et la représentativité de l'objet un leurre[97].

Plus pertinente, en revanche, est la question de la généralisation. Très clairement, la focalisation sur un objet géographiquement circonscrit ne signifie par nécessairement l'isolement du chercheur. Ce serait abusivement associer enfermement géographique et enfermement scientifique. Si notre objet empirique – une institution locale – est limité, il n'en va pas de même des processus que nous voulons étudier. Au contraire, ces processus mettent en jeu des éléments qui dépassent largement le cadre territorial de l'objet (la référence des acteurs aux EPCI voisins, l'évolution du rapport à l'Etat, l'intériorisation de nouvelles normes, la socialisation dans des structures extérieures, etc.). De tels processus sont observables ailleurs, sous certaines conditions. L'approche monographique consiste donc à rendre compte précisément de ces processus, et analyser le plus finement possible leurs conditions de réalisation. En d'autres termes, mettre en lumière la structure des relations entre les processus observés et leurs conditions de possibilité, c'est tendre vers la généralisation. Le travail monographique n'est donc pas incompatible avec un comptage statistique, bien au contraire. Il suppose seulement de s'interroger sur ce qu'il faut compter, et pourquoi. L'analyse quantitative s'appuie alors sur des indicateurs statistiques *ad hoc*, construits par la collection de variables pertinentes, référées à la formulation d'hypothèses explicatives précises et rigoureuses[98].

L'approche monographique offre en définitive une réponse adaptée aux questions portant sur les processus. La mise en lumière des conditions de possibilité sociales, politiques et historiques de tels processus doit ainsi ouvrir des pistes d'explication générales au changement de paradigme qui caractérise la coopération intercommunale.

Protocole de recherche : une tentative ethnographique

Une fois justifié notre parti pris monographique, une fois expliqué le choix du terrain, il est utile d'expliciter notre méthode, nos outils, bref de pénétrer dans l'atelier du chercheur. Cette incursion doit permettre de comprendre la construction progressive de notre démarche, marquée très tôt par le

[96] C'est le problème déjà relevé auquel se heurtent nombre des approches écologiques les plus englobantes.
[97] Selon Howard Becker (2002 : 146), la question de l'échantillonnage en sciences sociales revient non pas à rechercher l'objet représentatif, mais plutôt à rechercher les cas atypiques : « Si nous considérons le choix des choses à décrire comme un problème d'échantillonnage – de toutes les choses que nous pouvons observer au sujet d'une personne, d'une situation ou d'un événement, lesquelles inclurons-nous dans notre échantillon d'observation ? – alors nous voyons que la solution générale à ce problème est de nous confronter justement avec les choses qui sont les plus susceptibles de nous faire dépasser les catégories conventionnelles, les énoncés conventionnels du problème, et les solutions conventionnelles ». Sur les problèmes posés par l'échantillonnage, on pourra se reporter au chapitre 3 (« Echantillons », pp. 118-178).
[98] Nous reprenons ici l'argumentaire et les propos de Stéphane Beaud et Florence Weber (1997). A la distinction classique entre sociologie quantitative et sociologie qualitative, ces auteurs préfèrent opposer une ethnographie sociologique, interrogeant la construction et la pertinence de ses matériaux empiriques, et une analyse non réflexive considérant ces matériaux comme contingents (voir « Postface : pour une ethnographie sociologique », pp. 293-314).

choix d'opter pour une enquête ethnographique[99]. Sur le plan empirique, ce choix initial nous a conduit à accumuler de nombreux matériaux, à faire feu de tout bois, si bien que notre recherche utilise finalement de nombreuses sources. L'analyse synchronique s'appuie presque exclusivement sur les entretiens et sur des observations directes. L'analyse diachronique se nourrit quant à elle des documents d'archives, de statistiques préfectorales, de coupures de presse, ainsi que des témoignages des acteurs les plus anciens. Revenons sur les principaux matériaux d'enquête, et sur leurs limites éventuelles[100].

L'archive occupe tout d'abord une position chronologique originale. Du point de vue empirique, les données archivistiques composent l'essentiel du matériau collecté sur la période la plus ancienne, celle qui va approximativement de la naissance du syndicat (1957) jusqu'aux années soixante-dix. Trois types d'archives ont alors été utilisés : les registres de délibération de la structure intercommunale, ainsi que les cartons des archives municipales de Chambéry et des archives départementales de la Savoie concernant l'agglomération chambérienne. Ces sources ont alimenté une base de données informatisée, permettant l'interrogation thématique et chronologique des dossiers gérés par la structure intercommunale[101]. Du point de vue analytique, l'archive occupe également une position singulière. Elle est le premier matériau recueilli, la première extraction réalisée sur le terrain, et, en quelques sortes, notre premier contact avec l'objet d'étude.

Ce statut chronologique singulier porte une limite qu'il convient de souligner. La collecte de données archivistiques ne s'effectue pas sans un filtre, qui choisit dans une profusion d'éléments ceux qui sont jugés les plus pertinents. A l'instar des autres matériaux, l'archive fait l'objet d'un tri, actif et passif, orienté par les questions dominantes. A l'instar des autres matériaux, l'archive nous livrerait d'autres données si nous avions à la retravailler aujourd'hui. Toutefois, la singularité de cette donnée réside probablement dans une certaine rigidité, et une marge de manœuvre réduite laissée à l'analyse. Ainsi, en raison d'un questionnement initial sur les phénomènes de mimétismes entre institutions, les données d'archives sont nourries de nombreuses citations et références à des structures voisines. Cette orientation laisse *a posteriori* peu de place à une interrogation et une interprétation nouvelles. En ce sens, le matériau archivistique constitue sans doute une base chronologique et factuelle incontestable, mais présente l'inconvénient majeur d'être un matériau statique, inerte, ou plus exactement de résister au dynamisme des hypothèses et des interprétations.

Les entretiens occupent une place tout à fait centrale dans notre travail de terrain. Au total, soixante-dix entretiens semi-directifs ont été réalisés qui ont pu, dans une grande majorité, être intégralement retranscrits. Ces entretiens ont été conduits de 1999 à 2002, auprès d'élus locaux et

[99] Pour une explication détaillée des méthodes elles-mêmes, du positionnement épistémologique et des enjeux scientifiques de l'enquête ethnographique, voir l'ouvrage de Stéphane Beaud et Florence Weber (1997). On pourra également se reporter aux précisions méthodologiques apportées sur le journal de terrain (Noiriel 1990) ou sur l'entretien ethnographique (Beaud 1996).

[100] Pour toute interrogation supplémentaire sur le traitement des sources, à la fois quantitatives et qualitatives, on pourra se reporter à la notice méthodologique qui figure en fin de thèse.

[101] Une présentation exhaustive des cartons d'archives consultés figure dans la liste des sources, en fin de document. Les références mobilisées au cours du développement renvoient aux tableaux qui s'y trouvent, en distinguant les Archives Départementales de la Savoie (ADS), les Archives Municipales de Chambéry (AMC), et les Registres des Délibérations. Les questions spécifiques relatives aux données statistiques sont traitées à part, dans le chapitre 5.

d'agents administratifs de la fonction publique territoriale et des services déconcentrés de l'Etat. Le choix des interlocuteurs a été guidé par la volonté de saisir finement les processus à l'œuvre dans la structure de coopération, mais aussi par le souci de multiplier les regards sur cette structure. Nous avons ainsi rencontré des acteurs extérieurs à l'institution, mais directement concernés par ses activités, le Maire d'une commune mitoyenne par exemple. De plus, l'identification des acteurs pertinents a été progressive, largement informée par le travail empirique lui-même. La liste des personnes rencontrées doit donc être considérée comme un résultat de recherche plutôt que comme un choix *a priori*. Ainsi, la chronologie des entretiens, d'abord structurée par l'importance présumée des différents acteurs, ne reflète plus réellement cette préoccupation initiale. Elle est plutôt marquée par les évolutions de notre regard, attiré successivement par le rôle de blocage des élus des communes périphériques, par le travail de dossier des adjoints chambériens, ou encore par les réticences marquées des agents des services techniques[102]. Assez fréquemment toutefois, nous avons tenu à rencontrer les acteurs centraux le plus tard possible, une fois muni d'une connaissance fine des principaux événements. Ceci explique par exemple que l'actuel Maire de Chambéry, personnage d'une importance capitale sur les plans historique et politique, soit le dernier acteur rencontré.

Les entretiens semi-directifs ont été réalisés suivant une méthode qui a été bien théorisée[103], et que nous avons largement appliqué lors de nos propres entretiens. Rappelons quelques-unes de ses caractéristiques saillantes. Les entretiens se sont toujours déroulés sur la base d'une grille de questionnement relativement large et souple, favorisant les digressions et permettant la reformulation des hypothèses sous-jacentes. De manière générale, le « comment » a été préféré au « pourquoi », la description des situations et des enchaînements préférée aux explications et aux interprétations. Enfin, trois niveaux d'interprétation ont été travaillés lors de l'analyse : un niveau factuel, relatif aux pratiques qui nous intéressent ; un niveau interprétatif, qui met en jeu les représentations de l'interlocuteur sur ces pratiques, ou sur d'autres objets ; un niveau relationnel, qui a trait aux cadres de l'entretien[104]. Les entretiens ont donc été considérés simultanément comme des récits, des visions du monde et des interactions. En tant que récits, ils ont dû être vérifiés par un croisement entre différentes sources. En tant que visions du monde, nous les avons resitué dans des parcours individuels. En tant qu'interactions, ils ont été rapportés à leurs conditions objectives de réalisation. Si, au cours du développement, les deux premières dimensions sont les plus saillantes, elles ne doivent pas occulter l'importance accordée au travail réflexif sur les cadres de l'entretien.

Le matériau finalement recueilli en entretien nourrit abondamment notre analyse, autant sur le plan synchronique que sur le plan diachronique. Certes, les points de vue sur la période la plus ancienne sont peu nombreux, imprécis et lacunaires. Cependant, les témoignages recueillis permettent de

[102] A des fins réflexives, nous avons donc souhaité restituer cet ordre chronologique dans la présentation des entretiens réalisés (voir la notice méthodologique en fin de thèse).
[103] Voir par exemple Blanchet & Gotman (1996) pour une présentation très fine des méthodes relatives à la préparation, la conduite et l'analyse des entretiens.
[104] Ce que Blanchet et Gotman (1996 : 78) nomment les dimensions référentielle, modale et illocutoire de l'entretien.

couvrir l'ensemble de la période considérée[105]. A cet effet, notre analyse a dû composer avec deux tendances récurrentes de ces témoignages. D'une part, il existe un penchant presque naturel des acteurs à jeter un regard nostalgique sur le passé, et à regretter les hommes et les pratiques qui habitent leurs souvenirs. Les commentaires sur les premiers dossiers entretiennent ainsi une vision consensuelle et presque idyllique du fonctionnement intercommunal, que les registres de délibération permettent difficilement de démentir. Nous essaierons, autant que possible, de considérer cet « enchantement » comme une caractéristique objective de la mémoire sur l'institution. D'autre part, une tendance à la rationalisation s'opère sur les événements passés, y compris les plus récents. Elle se traduit par la mise en cohérence, souvent artificielle, de décisions ou de processus qui se présentaient à l'époque de façon plus chaotique, moins évidente, plus problématique. Sur ce point, l'usage d'autres matériaux – les archives par exemple – a le plus souvent permis de rétablir une complexité que les souvenirs des acteurs ont tendance à gommer.

Un troisième et dernier type de matériau est constitué des observations réalisées lors des réunions, commissions et autres conseils. Au total, une quinzaine de ces manifestations ont pu être observées directement[106]. A la manière de pièces de théâtre, ces observations donnent à voir des distributions singulières de rôles. Elles sont une représentation vivante du jeu avec les contraintes, au-delà des règles statutaires et formelles. Les acteurs y incarnent un personnage particulier, variable selon les circonstances : tel vice-président, convivial en commission, se montre solennel en conseil, jouant ici l'homme consensuel, rassembleur, là l'expert que son autorité technique impose. De plus, l'observation offre un point d'appui intéressant pour objectiver les points de vue de nos interlocuteurs, voire questionner notre propre regard. Ainsi, en confrontant nos propres observations aux points de vue exprimés en entretien, nous avons bénéficié d'un outil extrêmement performant pour restituer et analyser la variété des perceptions.

Notons toutefois que si les observations sont des données empiriques extrêmement riches, elles supposent l'usage de techniques précises, rôdées et affûtées. L'attention, la perception, la mémorisation sont des qualités nécessaires à l'observateur, qu'il doit cultiver et développer. Or à l'issue de notre enquête, nous devons reconnaître le manque de familiarité avec ces outils singuliers, et le sentiment d'avoir peu progressé dans leur maniement. Dès lors, le matériau recueilli lors de nos observations présente l'avantage majeur de venir valider (ou invalider) de façon éclairante, parfois presque définitive, des hypothèses échafaudées grâce à d'autres éléments empiriques. Nous reviendrons toutefois sur les difficultés à recueillir, analyser et exploiter ce type de matériau.

En définitive, le choix de multiplier et d'accumuler les matériaux débouche à l'arrivée sur des données nombreuses, multiples, hétérogènes, qui peuvent donner quelquefois l'image d'un inventaire à la Prévert. Rappelons donc les trois lignes de force qui caractérisent notre méthode d'enquête. Notre démarche est tout d'abord inductive. Elle ne prétend pas tester des hypothèses préétablies sur

[105] Notons par exemple que trois acteurs ont pu témoigner sur la période fondatrice : le premier Président du syndicat, le Maire de Chambéry élu en 1959, ainsi que la première secrétaire syndicale.

un terrain nouveau, mais essaie plutôt de remonter des faits aux régularités. Certes, nous avons dû par moments adopter une approche déductive assez souple, au moins lors de nos premières recherches empiriques. Malgré cela, la construction de notre problématique et notre positionnement dans la constellation des travaux consacrés à l'intercommunalité sont très largement orientés par les observations réalisées sur le terrain chambérien. Notre démarche est donc également empirique. Elle privilégie l'analyse du terrain à la convocation de concepts généraux, peu à-même de restituer la singularité et la complexité de nos observations. Pour cette raison, l'usage mesuré et tardif des concepts usuels de la sociologie politique, et tout particulièrement de la littérature néo-institutionnaliste, traduit certes la volonté de nous situer vis-à-vis des théories disponibles, mais aussi le choix de ne retenir que celle(s) permettant la meilleure expression et la meilleure théorisation des résultats empiriques. Nous ferons donc une utilisation sporadique des concepts de sociologie politique, à la condition expresse qu'ils trouvent un écho sur notre terrain en s'incarnant dans des usages et des pratiques. Enfin, notre démarche est réflexive. En ce sens, elle cherche à rapporter notre production aux cadres objectifs du déroulement de la recherche. Elle s'interroge donc sur la fabrication des « données », aux différents stades de la collecte, de l'interprétation ou de l'analyse. Elle essaie également de retracer les différents moments de notre recherche, qui, mis bout à bout, constituent un parcours hésitant, tâtonnant, et toujours inachevé.

Revenons finalement, en quelques mots, sur la façon dont notre démonstration s'articule. Nous souhaitons, rappelons-le, montrer que l'institution intercommunale produit, de manière endogène, des effets qui expliquent un changement radical de représentation sur l'institution, et plus généralement sur l'intercommunalité. Dans cette perspective, nous procéderons en trois temps. Une première partie est consacrée à la définition de l'institution. Cette définition doit permettre de sortir d'une vision juridique, et mettre à jour les principes effectifs et durables de son fonctionnement. Dans un deuxième temps, nous chercherons à comprendre les processus qui stabilisent les pratiques et les représentations et qui légitiment ces principes, ce qu'il convient d'appeler les processus d'institutionnalisation de la coopération. Pour finir, nous montrerons que d'autres processus sont à l'œuvre, qui légitiment non plus l'institution elle-même, mais son nécessaire renforcement.

[106] Mentionnons par exemple que nous avons pu assister régulièrement et sur une période d'une année civile aux travaux de la commission transports. La liste des situations observées est restituée dans la notice méthodologique.

PREMIERE PARTIE :

DEFINIR L'INSTITUTION.

SOCIOGENESE DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE DE L'AGGLOMERATION CHAMBERIENNE.

Définir l'institution est le problème qui se pose au premier stade de notre recherche. En particulier, une difficulté essentielle consiste à essayer de sortir d'une définition imposée par le droit, puisque la structure de coopération se donne d'abord à voir sous ses dehors juridiques, statuts et règlements. De tels codes nous livrent l'image d'une institution politique définie par des positions, des droits et devoirs, des compétences, un processus de mise en place des organes délibérants, et, de manière plus générale, un ensemble de procédures techniques organisant son fonctionnement. Cette image s'impose avec d'autant plus de force qu'elle s'appuie sur un savoir commun sur les institutions politiques, qui les associe aux organes de pouvoir consacrés par la loi, et tend à leur conférer une (ou des) fonction(s) majeure(s)[1]. En suivant une telle perspective, le syndicat intercommunal de l'agglomération chambérienne pourrait se déduire des règles de fonctionnement de l'assemblée délibérante et des compétences précises qui lui sont formellement déléguées.

Une telle définition de l'institution – comme lieu de réalisation de fonctions identifiées *a priori* – risque de nous entraîner dans une vision au mieux fonctionnaliste, sinon juridiste, de l'institution. Nous nous exposons alors aux critiques formulées, en termes sociologiques, à l'endroit des analyses de la sociologie fonctionnaliste américaine, et des travers téléologiques qui lui sont associés. Cette démarche « enferme [également] dans un cercle logique : définir un objet par ses finalités, puis imputer à celles-ci les raisons de l'existence de ce dernier » (Lacroix 1985 : 472). Finalement, toute institution politique pourrait alors être appréhendée selon quelques fonctions universelles, dès lors qu'elle contribue à mettre en ordre différents types de relations sociales et politiques, et qu'on finit par lui attribuer les résultats qu'elle est supposée induire. Le sociologue doit donc rechercher les règles du jeu intercommunal au-delà du cadre suggéré par la loi.

Malheureusement, la critique sociologique ne permet pas de lever le voile sur une solution univoque – à défaut d'une définition unique –, et la recherche d'une telle définition dans la constellation des travaux de sciences sociales semble relever d'une gageure. Au-delà même des différences disciplinaires, force est de constater que la multiplication récente des travaux qualifiés de « néo-institutionnalistes » – et notamment d'une abondante littérature anglo-saxonne sur le sujet – n'a pas suffit à clarifier le concept au sein de la Science Politique. Au contraire, dans une tentative de synthèse sur les trois principaux courants néo-institutionnalistes, Peter Hall soulignait récemment la variété des définitions accordées à ce qui, pourtant, est censé constituer un point de départ empirique commun[2]. De son côté, W. Richard Scott (1995), dans une synthèse générale des travaux menés sur les institutions, est conduit immédiatement à distinguer trois voies (*pillars*) empruntées dans la définition des institutions (*regulative pillar, normative pillar, cognitive pillar*).

Dans notre cas d'étude, l'institution de coopération se manifeste avant tout par un ensemble de pratiques régulières (réunions, votes, négociations), de tâches particulières (procédures d'élaboration

[1] Voir par exemple la première partie que Bernard Lacroix consacre à l'Etat dans un article célèbre (Lacroix 1985).
[2] Peter Hall et Rosemary Taylor distinguent trois néo-institutionnalismes différents dans la Science Politique contemporaine : un néo-institutionnalisme des choix rationnels, un néo-institutionnalismes sociologique, et un néo-institutionnalisme historique (Hall & Taylor 1997).

et d'instruction des dossiers techniques), de rites (assemblées intercommunales), de règles de conduites entre élus (un respect des affaires strictement communales par exemple). Dans le même temps, ces pratiques apparaissent fortement structurées par un ensemble de croyances et de représentations collectives : la croyance en une fonction dominante ou un certain style politique par exemple. Dans le prolongement de Jacques Lagroye (1997b : 151), il nous semble donc pertinent d'appréhender l'institution de coopération par sa double inscription dans des pratiques et des croyances. L'institution se définit ainsi par ses *règles institutionnalisées*, à savoir par l'ensemble très varié des formes pratiques (procédures, formes organisationnelles, techniques) d'une part, et par les structures symboliques (croyances, paradigmes, cultures) qui les expliquent, les sous-tendent, voire les contredisent parfois d'autre part[3].

Cette définition reste toutefois fort large, et mérite d'être affinée par quelques précisions d'ordre diachronique. En effet, on peut considérer, à la suite de certains auteurs, que certaines pratiques et croyances évoluent dans le temps. D'autres en revanche sont expérimentées, consolidées par les routines, puis déposées et sédimentées dans des règles. Ainsi, James March et Johan Olsen (1989 : 38) estiment que les *règles institutionnalisées* (*rules*) proviennent avant tout des expériences historiques (*historical experiences*) plutôt que de justifications qui finissent inévitablement par se perdre[4]. Par conséquent, les comportements dans les institutions politiques proviennent surtout des routines, lors desquelles les agents se conforment aux attentes. De même, s'inspirant de ces analyses dans un ouvrage consacré à l'institution régionale, Olivier Nay (1997 : 14) définit l'institution comme « toute réalité sociologique présentant une certaine permanence et une autonomie qui la distinguent des simples complexes d'événements (dont l'existence peut être éphémère) ». La pérennité et la durabilité des pratiques et croyances est donc un critère central pour qualifier l'institution.

Ces points de vue nous conduisent finalement à définir l'institution comme l'ensemble des *règles institutionnalisées* les plus durables. Rechercher une définition de notre institution de coopération, c'est ainsi donner à voir les pratiques et les croyances sédimentées du « vivre ensemble intercommunal », issues de rapports de force et de compromis entre agents institutionnels, et caractérisées par leur épaisseur historique. Cependant, quarante années d'histoire intercommunale manifestent des évolutions substantielles dans les manières qu'ont les acteurs d'habiter et de voir la structure de coopération chambérienne. Notre projet scientifique nous amène donc à plonger dans l'histoire syndicale en y effectuant certaines « coupes ». Trois « coupes » bien choisies doivent ainsi nous permettre de baliser le champ des pratiques et des représentations les plus durables au sein de

[3] Cette définition est librement adaptée de celle que J. March et J. Olsen donnent des règles (*rules*) : « By "rules" we mean routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational forms, and technologies around which political activity is constructed. We also mean the beliefs, paradigms, codes, cultures and knowledge that surround, support, elaborate, and contradict those roles and routines » (March & Olsen 1989 : 22).

[4] Une discussion pourrait ici s'engager avec March et Olsen autour de l'idée que les justifications elles-mêmes peuvent être institutionnalisées, et donc retranscrites dans des routines institutionnelles. Nous reviendrons sur cette dimension dans notre troisième partie.

l'institution intercommunale, tout en instruisant un questionnement plus général et cher aux néo-institutionnalistes sur l'origine des institutions, et leur adaptation aux évolutions de l'environnement[5].

Dans un premier temps, il est intéressant de rechercher ce que l'institution doit aux choix initiaux qui ont guidé la mise en place du syndicat. Le chapitre 1, qui s'intéresse à la naissance et aux premières années d'existence du syndicat intercommunal, permet de saisir l'importance des arrangements et compromis initiaux dans l'élaboration des premières *règles institutionnalisées*. Une fois identifiées ces premières règles, nous souhaitons éprouver leur pérennité, et distinguer celles qui disparaissent de celles qui se perpétuent. Dans cette perspective, deux autres « coupes » se montrent pertinentes. La première concerne la crise politique majeure traversée par le SIAURC durant la décennie soixante-dix, au sujet d'une Voie Rapide Urbaine. Dans ce contexte de crise, les relations politiques entre élus sont mises à mal, ce qui n'est pas sans effets sur les pratiques de l'institution. Nous analyserons ces effets dans le chapitre 2. Enfin, on peut éprouver la persistance et la résistance des règles face aux réformes nationales. L'application locale du nouveau dispositif législatif de la décennie quatre-vingt-dix offre une opportunité intéressante pour comprendre l'impact sur l'institution de normes juridiques édictées au niveau central. Cette troisième et dernière « coupe » sera analysée dans le chapitre 3.

[5] Relevons que l'origine et les modifications des institutions est une question récurrente et centrale des débats néo-institutionnalistes, souvent difficiles à conceptualiser. Ainsi, dans leur comparaison des différentes approches né-institutionnalistes, P. Hall et R. Taylor (1997 : 488) relèvent par exemple que l'approche des choix rationnels éprouve des difficultés « à servir de cadre théorique permettant d'expliquer l'origine des institutions », que l'institutionnalisme sociologique ne prête pas suffisamment attention « à la façon dont les cadres de signification, les scénarios et les symboles naissent non seulement des processus d'interprétation, mais aussi des processus de conflit » (1997 : 491), ou enfin que le néo-institutionnalisme historique n'arrive pas « à rassembler [ses] résultats dans des théories systématiques portant sur les processus généraux impliqués par la création et le changement institutionnel » (1997 : 491-492).

Chapitre 1. Institution intercommunale et configuration politique initiale : la naissance du premier syndicat

Notre première « coupe » historique est centrée sur les processus de création de l'institution de coopération chambérienne. Sur ce point, la première structure intercommunale de l'agglomération, le SIAURC (Syndicat Intercommunal d'Assainissement et d'Urbanisme de la Région de Chambéry), voit le jour en 1957. Notre analyse sociopolitique ne peut cependant se restreindre à cet acte de naissance. D'une part, les bases juridiques ne font qu'entériner plusieurs mois d'une réflexion entamée bien plus tôt, et dont certaines « traces » remontent un an plus tôt. D'autre part, les premières années de fonctionnement du SIAURC sont indispensables pour comprendre la façon dont les agents épousent ses contours juridiques, la façon dont ils habitent concrètement l'institution. La période qui nous intéresse s'étend ainsi du milieu des années cinquante jusqu'à la fin de la décennie suivante. Durant cette période, le renouvellement de l'équipe municipale chambérienne en 1959 est à l'origine d'un changement d'orientation sensible de la politique de la ville centre, non sans conséquences sur le fonctionnement syndical. La fusion[1] opérée en 1961 entre Chambéry et deux communes périphériques, Bissy et Chambéry-le-Vieux, illustre ce changement. Une telle fusion permet de saisir la stratégie du nouveau Maire de la ville à l'égard de l'agglomération. Dans le même temps, elle bouleverse profondément la répartition des richesse (foncières et financières) entre les communes du SIAURC, et structure durablement les représentations des élus sur les risques inhérents à l'intercommunalité.

Notre analyse de ces épisodes doit ainsi mettre en lumière l'émergence des premières règles, formelles et informellles, du fonctionnement intercommunal. Nous souhaitons notamment montrer comment ces règles s'inscrivent dans une *configuration* politique singulière[2]. En particulier, la légitimité du syndicat dépend intimement de la manière dont il épouse cette *configuration*, et l'inscrit ensuite dans ses règles. Pour saisir l'importance de cet agencement, revenons sur l'économie des rapports entre les principaux acteurs. En particulier, trois types d'acteurs participent initialement au « jeu intercommunal » : les services de l'Etat au niveau départemental (Section I), le Maire de Chambéry (Section II), et enfin les élus des communes périphériques (Section III).

Section I. L'autorité des services déconcentrés de l'Etat

Les services déconcentrés de l'Etat prennent une part très active au développement de la coopération intercommunale chambérienne. De même, le Préfet joue un rôle fondamental dans le processus de fusion entre les trois communes. Toutefois, si tous les services militent fortement pour une intégration rapide du SIAURC, les raisons qui motivent cette intégration varient sensiblement d'un

[1] A la différence de la coopération intercommunale, la fusion se caractérise par la disparition des communes, et leur refonte dans une nouvelle collectivité : la commune fusionnée.

service à l'autre. Cette distinction nous conduit à traiter séparément deux catégories d'acteurs distinctes : d'une part, les représentants du Ministère de l'Intérieur, Secrétaire Général et Préfet (A) ; d'autre part, les ingénieurs des Services Ordinaires des Ponts et Chaussées (SOPC) (B), représentants de ce qui est à l'époque le Ministère des Travaux Publics et deviendra en 1966 le Ministère de l'Equipement. Nous verrons ensuite que leur volontarisme trouve en partie son origine dans un contexte administratif marqué par la remise en cause des frontières communales (C).

A. Les services préfectoraux pour une administration intercommunale

Quel rôle jouent les services préfectoraux dans le fonctionnement intercommunal ? A quelles logiques d'action ces interventions renvoient-elles ? En pratique, nous allons voir que la préfecture réalise une véritable mise sous tutelle du syndicat (1). Sur le fond, les fonctionnent affichent une volonté délibérée d'aboutir rapidement à une intégration maximale de la structure intercommunale (2).

1. La tutelle administrative des services préfectoraux

La réunion fondatrice (sur le plan juridique) du SIAURC livre un exemple édifiant de l'ascendant exercé par les représentants de l'Etat dans le département. Les souvenirs de Jean Blanc sur cet épisode sont très clairs : le syndicat naît de l'initiative et de l'injonction du représentant de l'Etat dans le département, le Secrétaire Général de la préfecture, M. Paoilini[3]. S'appuyant sur le rapport des Ponts et Chaussées, conforté par l'avis de la Direction de la Santé Publique, ce dernier multiplie les actes d'autorité : il établit la liste des communes ; il prend l'initiative d'une première réunion ; il convoque les Maires concernés à la préfecture ; il institue le syndicat en définissant ses statuts, les règles de représentation, en fixant son objet ; il désigne finalement le Président du syndicat, faute de volontaires. Les modalités les plus cruciales du fonctionnement de l'institution (objet, périmètre, règles de représentation) doivent donc largement au formatage politique initial réalisé par le Secrétaire Général, essentiel et déterminant par la suite.

La mise sous tutelle ne s'arrête pas là. Ainsi, un fonctionnaire de la préfecture de la Savoie, Louis Pétraz, est chargé d'assurer le secrétariat administratif du syndicat. Comme le mentionne l'article 6 de l'arrêté de création : « le Bureau comprend un Président, deux vice-présidents et deux secrétaires auxquels est adjoint un secrétaire administratif rétribué par le syndicat »[4]. Ce fonctionnaire est donc lié statutairement à la structure puisqu'il est membre du Bureau à part entière, mais aussi financièrement puisque celle-ci le rétribue pour sa participation à hauteur de 10 000 Francs par mois[5]. En l'absence d'équipements et de personnels à gérer, Louis Pétraz – épaulé par l'ensemble de son service à la préfecture – effectue l'administration syndicale : convocations, ordres du jour, délibérations,

---

[2] La configuration est entendue comme un certain état des règles du jeu entre les acteurs, mais également comme un certain état des positions occupées par les acteurs au sein du jeu. Nous empruntons à la fois ce concept de configuration et la métaphore du jeu à Norbert Elias (1991 : 154-161).
[3] Entretien n°53 avec M. Jean Blanc, ancien Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.
[4] Préfecture de la Savoie, Arrêté portant création du Syndicat Intercommunal d'Assainissement et d'Urbanisme de la Région de Chambéry, 16 février 1957, 2 pages, p. 1 (AMC, DM75).
[5] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 12 août 1957.

demandes de subventions, etc. Il faut attendre 1965 pour que soit embauchée la première employée du SIAURC, secrétaire administrative placée sous l'autorité du fonctionnaire de la préfecture ; il faut attendre 1972 pour que ce dernier se retire officiellement du syndicat, qui sera alors administré par son propre personnel.

La tutelle s'exerce enfin via les garanties financières apportées par les fonctionnaires de la préfecture. « Je vous renouvelle l'assurance de la sympathie de l'administration, de son concours »[6], un concours très précisément financier. Ainsi pourraient être résumées les nombreuses déclarations prononcées par les représentant préfectoraux lors des réunions syndicales. Ces déclarations sont chaque fois l'occasion de réaffirmer les garanties financières apportées par l'Etat. Ce soutien se traduit très concrètement par les subventions apportées par l'Etat, en particulier celles du Ministère de l'Intérieur qui atteignent en moyenne 40 à 50% du coût des opérations engagées par le SIAURC. Prenons, par exemple, le gigantesque projet d'assainissement du Lac du Bourget. Mobilisant deux syndicats intercommunaux concernés, ce projet est censé résoudre le problème d'eutrophisation du Lac du Bourget. La solution technique est à la mesure du problème : elle consiste d'une part à agrandir les installations de traitement existantes, et ensuite à collecter les eaux usées, après traitement, pour les rejeter dans le Rhône via une conduite de 13 kilomètres. Le coût est également colossal : le projet est estimé, au début des années soixante-dix, à 50 Millions de Francs environ. Face au gigantisme de l'opération, les garanties de l'Etat sont plus que jamais nécessaires. Elles ne se font pas attendre puisque le Secrétaire Général annonce rapidement qu'« il n'y a pas de goulot d'étranglement financier »[7].

Les représentants de la préfecture ne manquent pas d'afficher à répétition ce rôle de médiation essentiel sur le plan financier. Ils mettent ainsi en avant leur position d'intermédiaire dans le cadre de négociations avec les échelons supérieurs, notamment avec les administrations centrales. Le SIAURC se montre d'autant plus sensible à ce rôle que les équipements collectifs dont il a la charge s'inscrivent pour leur grande majorité dans une planification nationale orchestrée par le Commissariat Général au Plan et déclinée à l'échelon régional dans les Programmes Généraux de Modernisation et d'Equipement. Ces programmes, lancés au début des années 60 dans les principales agglomérations de France, doivent permettre d'échelonner, de réaliser et de financer les équipements structurants. Les réunions syndicales sont ainsi l'occasion de rappeler la place occupés par le Préfet ou le Secrétaire Général dans ce travail de représentation de l'agglomération ; ainsi, à l'occasion du renouvellement du conseil syndical, le Président Jean Blanc tout juste réélu ne manque pas de souligner le rôle du Secrétaire Général, « habile défenseur à l'échelon de la région de tous les problèmes d'équipement du département »[8].

Ainsi, les réunions du SIAURC, qui se déroulent en préfecture, sous la présidence du Préfet ou du Secrétaire Général, sont autant d'occasion régulières et rituelles de réactiver, non seulement

[6] M. Henri Rouanet, Secrétaire Général de la Savoie, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 27 avril 1970, non paginé.
[7] *Ibid.*

financièrement mais aussi symboliquement, le lien de dépendance vitale qui assujettit les collectivités locales (et donc le syndicat) à l'Etat, via ses représentants dans le département.

2. L'élitisme intercommunal des responsables préfectoraux

Les réunions du conseil syndical permettent également à la préfecture de distiller un discours très normatif sur la coopération. Pour ses responsables, la coopération doit en effet s'orienter rapidement vers la fusion des communes.

Tout d'abord, le soutien financier apporté à l'action syndicale permet en contrepartie aux responsables préfectoraux d'aiguillonner, de stimuler l'action intercommunale. Plus souvent par ces interventions que par un rappel à la règle, les représentants de l'Etat légitiment, facilitent, accélèrent le traitement des dossiers intercommunaux. Ainsi, dès la première réunion du SIAURC, consacrée à la question des réseaux d'assainissement, le Secrétaire Général de la préfecture marque son soutien à l'action syndicale en la qualifiant comme « l'une des plus importantes de celles à réaliser dans le département dans les 10 années à venir »[9]. Il inscrit la question de l'assainissement des communes du SIAURC dans la perspective plus générale d'une lutte contre la pollution, qui concerne également le Lac du Bourget, patrimoine naturel et lieu touristique d'importance nationale. Quelques années plus tard, le Secrétaire Général de la préfecture procède de la même manière, en rappelant que « le problème de la pollution du Lac du Bourget est urgent et il faut accélérer les instructions techniques et administratives pour que nous puissions dans les meilleurs délais prendre rang dans la programmation du Vième Plan »[10]. De tels discours permettent à n'en point douter de légitimer l'action intercommunale naissante. Ils l'inscrivent dans un cadre territorial et temporel plus large, ils réaffirment la nécessité d'agir, et manifestent dans le même temps le soutien de l'Etat à cette action. Les responsables préfectoraux offrent donc un soutien explicite au développement et au dynamisme de la coopération intercommunale.

A d'autres occasions, ce soutien prend une forme plus explicite. Ainsi, les responsables préfectoraux font parfois preuve d'un certain « élitisme intercommunal », c'est-à-dire d'une propension marquée à défendre une intégration intercommunale la plus forte possible. Ainsi, au lendemain des municipales de 1959, à l'occasion du renouvellement du Comité syndical, le Préfet Grimaud inscrit l'évolution de la structure intercommunale et de son action en matière d'urbanisme dans un processus de fusion. En effet, dans son propos conclusif, il 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. »[11] Le Préfet saisit ainsi l'occasion de la rédaction du Schéma Directeur pour défendre la logique d'un processus d'intégration maximum (la fusion), à ses yeux plus rationnel (logique). Dans le même esprit, quelques années plus tard, son successeur rend hommage à l'esprit

[8] Jean Blanc, Président du SIAURC, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 5 février 1971, p. 11.
[9] M. le Secrétaire Général de la Savoie, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 16 mars 1957, p. 1.
[10] M. Henri Rouanet, Secrétaire Général de la Savoie, Extrait du Registre des Délibérations, 5 février 1971, p. 7.

volontaire et positif qui préside à l'action syndicale. Il ajoute : « Si l'on essaye d'imaginer le cadre de la vie administrative, dans quelques années, l'on pense déjà à votre syndicat qui est une très bonne préfiguration de ce que pourrait être les structures au sein desquelles les problèmes de la vie publique locale seront tranchés. »[12].

Dans les deux cas, on voit comment, à dix ans d'intervalle, le représentant de l'Etat projette l'institution de coopération dans l'avenir, et définit lui-même l'horizon souhaitable. Ce comportement fait un écho saisissant au discours central dominant sur la nécessaire réforme de l'administration locale, et aux principaux dispositifs législatifs de l'époque. Ainsi, Roger Frey, Ministre de l'Intérieur en 1966, introduit de la façon suivante une étude sur le regroupement communal : « personne ne soutient plus que les cellules élémentaires de notre pays peuvent rester en 1966 ce qu'elles étaient en 1789 ! »[13]. L'élitisme intercommunal des représentants préfectoraux peut ainsi être saisi à l'aune d'une culture ou d'intérêts professionnels. Plus précisément, la sensibilité de l'administration parisienne de l'Intérieur aux regroupements communaux influence considérablement ses représentants dans les départements et explique en partie leur volontarisme. Sur ce point, soulignons que le SIAURC anticipe juridiquement vis-à-vis de l'outillage intercommunal disponible. En effet, seuls existent les SIVU (Syndicat Intercommunal à Vocation Unique), formule instaurée par la loi du 22 mars 1890, permettant aux communes de se constituer en personne morale dans un objet unique. Or le SIAURC a plus d'une vocation puisqu'il est chargé « d'étudier et de mettre en œuvre les projets d'assainissement, d'élimination des ordures ménagères et, d'une façon générale, tous les projets d'aménagement et d'équipement présentant un intérêt commun pour les communes précitées. »[14] L'acte préfectoral anticipe donc de deux ans les ordonnances de 1959, notamment celle permettant d'instituer le SIVOM. Ainsi, « l'ordonnance de 59 ne transforme pas en réalité, sur ce point [les compétences], le droit applicable mais clarifie un texte dont les dispositions avaient été interprétées par les commentateurs dans un sens restrictif pour l'action syndicale » (Ribot 1993 : 92). Plus précisément, cette ordonnance distingue les « oeuvres ou services d'intérêt intercommunal » (exercées par les SIVOM) de « la création ou de la gestion d'un service public » (par les SIVU)[15]. Cette précision valide donc l'idée que le SIAURC peut, du point de vue juridique, s'assimiler à une institution pilote en matière d'intercommunalité.

Au bout du compte, les fonctionnaires de la préfecture font preuve d'un élitisme intercommunal très net, poussant l'institution vers des formes les plus intégrées possibles, n'hésitant pas à prendre une part active à son fonctionnement pour parvenir à leurs fins. Une telle logique diffère sensiblement de celle des ingénieurs de l'Etat.

---

[11] M. Grimaud, Préfet de la Savoie, Extrait du Registre des Délibérations, 23 novembre 1959, non paginé.
[12] M. Henri Rouanet, Secrétaire Général de la Savoie, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 27 avril 1970, non paginé.
[13] Préambule de Roger Frey, Ministre de l'Intérieur, à l'étude de Jacques Trotial et Hubert Astier (Trorial & Astier 1966 : 17).
[14] Préfecture de la Savoie, Arrêté portant création du Syndicat Intercommunal d'Assainissement et d'Urbanisme de la Région de Chambéry, 16 février 1957, 2 pages, p. 1 (AMC, DM75).
[15] Nous nous reportons ici à la présentation historique que fait Maurice Bourjol de la distinction longtemps problématique entre SIVU et SIVOM (Bourjol 1996 : 56).

B. Le SIAURC comme outil technique

Au sein du syndicat intercommunal, les ingénieurs des services déconcentrés, Ingénieurs des Ponts et Chaussées en tête, cultivent le don d'ubiquité. Leur présence est tellement forte qu'il est légitime, une fois de plus, de parler de mise sous tutelle. En effet, le développement des compétences syndicales est conditionné aux conclusions des rapports des SOPC (1), alors même que le fonctionnement quotidien est placé sous le contrôle direct de ces services (2).

1. La *mise sur l'agenda*[16], opération technique

De façon systématique, les administrations compétentes sont aussi celles qui enclenchent les processus de mise sur l'agenda politique. Deux administrations jouent en ce sens un rôle prépondérant : l'administration des Ponts et Chaussées et celle du Génie Rural. Cette logique technique implacable vaut non seulement pour la création du SIAURC, mais aussi pour la prise en charge des différentes compétences.

L'arrêté de création du syndicat intercommunal stipule que sa naissance administrative est entérinée par le Préfet de la Savoie le 6 février 1957. Mais il mentionne également les délibérations concordantes des douze communes qui le composent alors, datées du premier trimestre de l'année 1956, ainsi que plusieurs avis et rapports des différentes administrations (Ponts et Chaussées, Trésorerie Générale, Direction de la Santé Publique). Les origines de l'institution sont donc à rechercher dans un passé plus ancien. Plus précisément, les bases de la coopération chambérienne sont jetées par un rapport du Service Ordinaire des Ponts et Chaussées (SOPC) daté de 1955[17]. Un ingénieur des Travaux Publics de l'Etat, M. Cattin, y soulève différents problèmes relatifs à l'assainissement et aux ordures ménagères. Selon lui, le développement de l'urbanisation de la cluse de Chambéry doit prendre en compte ces questions techniques, faute de quoi l'agglomération va à la rencontre de problèmes de pollution insolubles. A l'époque en effet, les eaux usées de Chambéry se déversent directement dans la Leysse, cours d'eau traversant l'agglomération avant de se jeter dans le Lac du Bourget ; d'autres effluents passent dans des canaux avant une décantation partielle, puis sont à leur tour rejetées dans la Leysse ; certaines communes même n'ont aucun réseau. Quant aux ordures ménagères, elles sont « ramassées par des voitures à chevaux, épandues à même le sol sur des terrains situés à La Motte Servolex. »[18] *Les* études visant à solutionner ces problèmes anticipent donc largement la création du syndicat. M. Morelon, ingénieur de la future Direction Départementale de l'Equipement, confirme quelques années plus tard que « les études de la station d'épuration de Chambéry ont commencé vers 1955-56 »[19], soit presque deux ans avant le baptême syndical. C'est donc un double objectif technique, assainissement des eaux usées et traitement des ordures ménagères, qui pose la première pierre d'une collaboration entre les communes. Cet objectif favorise

[16] Nous reprenons le découpage séquentiel tel que le définit Charles O. Jones (1970).
[17] Mentionné dans les premiers comptes-rendus de délibération, nous n'avons retrouvé ni la trace ni la référence exacte de ce document.
[18] *Votre qualité de vie, ... le DUCC s'en occupe*, DUCC, décembre 1998, 35 pages, p. 7.
[19] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 5 février 1971.

d'une part la création d'une institution *ad hoc*, et définit d'autre part les thèmes initiaux de l'action syndicale.

Par la suite, l'ensemble des dossiers traités par le syndicat relève d'une démarche identique. La liste sans cesse grandissante des compétences syndicales l'illustre parfaitement. Ainsi, seulement deux années après la création du syndicat, sur la base d'études complémentaires de l'administration des Ponts et Chaussées, le Conseil Supérieur de l'Hygiène préconise l'agrandissement des installations de traitement envisagées[20]. Les études en question relèvent en effet que le réseau chambérien, par nature unitaire, mélange différents flux qui augmentent les débits de façon importante. Cette réévaluation nécessite d'équiper la station en prévision d'un doublement des capacités de traitement, ce qui sera immédiatement accepté par le syndicat. De la même manière, la solution d'incinérer ses propres ordures ménagères, un temps envisagée par la ville centre, est finalement abandonnée au profit d'un traitement intercommunal des déchets préconisé par l'administration des Ponts et Chaussées[21]. Le projet colossal d'assainissement du Lac du Bourget illustre la même logique. En effet, fort de sa compétence générale en matière d'assainissement, le syndicat est enjoint par les ingénieurs des Ponts et Chaussées de s'atteler rapidement au problème. Le SIAURC lui commande alors plusieurs études à l'échelle du bassin versant, puis doit s'associer avec le Syndicat Intercommunal du Lac du Bourget, pour réaliser le gigantesque programme d'assainissement, dont les travaux seront achevés 20 ans plus tard[22]. Plus encore, par une lettre du 8 février 1961, le Directeur des Eaux et Forêts informe le Président du SIAURC que son administration réclamera au SIAURC des dommages et intérêts, en intervenant si nécessaire auprès du Tribunal Administratif, si les échéances pour la réalisation des travaux d'assainissement du Lac du Bourget ne sont pas respectées[23]. Pour parfaire cette liste de compétences, on peut citer enfin l'exemple de l'alimentation en eau potable. Au début des années soixante, les services du Génie Rural s'interrogent sur la pérennité des ressources en eau, en raison de l'augmentation de la population et des industries[24]. La prise compétence est finalement accélérée par la très grande sécheresse de l'année 1962 : la réalisation de plusieurs études est proposée aux Maires par les ingénieurs des Ponts et Chaussées et du Génie Rural[25], et débouche sur la construction d'un premier puits intercommunal en 1970.

Ces différents exemples, passés brièvement en revue, ne permettent pas d'étudier les négociations éventuelles autour de chaque compétence. Cependant, ils montrent comment il suffit pour qu'il existe sur le plan intercommunal qu'un problème soit formulé techniquement par les administrations compétentes. Grâce à leur expertise technique, ces administrations déconcentrées, Ponts et Chaussées en tête, énoncent les problèmes, enjoignent le syndicat à les prendre en charge, puis délivrent les solutions. L'échec relatif du Plan d'Urbanisme semble confirmer l'importance de

[20] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 23 novembre 1959.
[21] *Ibid*.
[22] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 24 octobre 1970.
[23] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 28 mars 1961.
[24] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 29 juin 1962.
[25] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 14 mai 1963.

cette expertise : en l'absence d'un savoir technique constitué et légitime, l'urbanisme va avoir du mal à s'imposer comme compétence syndicale[26]. Excepté ce dossier, l'empilement juridique des compétences syndicales découle très directement d'une formulation technique. Du côté des élus, aucune contestation ne vient remettre en cause cette domination, comme l'illustrent les propos du premier Président du SIAURC :

> *« - Les choix étaient quand même fortement guidés par l'administration. Les choix techniques, ça pouvait pas être autrement.*
>
> *- C'est arrivé que vous alliez contre les choix de l'administration ?*
>
> *- Ah non... Mais on a discuté…. Ça veut pas dire que ça passait comme une lettre à la poste, du premier coup. Mais… Ah il y avait aussi beaucoup de bon sens. Y fallait assainir. »*[27]

2. L'institution sous contrôle

Durant ses premières années d'existence, le syndicat est maintenu sous le contrôle des ingénieurs de l'Etat. Pour ce faire, ces derniers mobilisent non seulement leur expertise technique, mais également d'autres types de ressources.

Ce contrôle s'exerce tout d'abord par certaines garanties financières apportées aux élus. Les responsables techniques des services déconcentrés jouent ainsi de leur pouvoir de décision et de leur capacité de négociation sur les projets qui intéressent le syndicat. A propos d'une discussion avec un ingénieur des Ponts et Chaussées concernant la construction de la future ZUP de Chambéry, le Président du SIAURC explique :

> *« J'avais dit d'ailleurs à l'ingénieur de la DDE – c'était un très bon ingénieur – je lui avais dit "vous allez vers des problèmes impossibles". Alors il me dit "ah ! si vous remettez en cause, l'Etat donnera pas les crédits". Alors on a laissé faire quoi. »*[28]

Cet échange concerne un dossier extérieur aux affaires syndicales. Néanmoins, il illustre le rapport de force entre élu et services déconcentrés, et la ressource mise en avant par l'ingénieur de la DDE. L'accès aux arbitrages budgétaires et le financement des projets locaux constituent un élément de poids, en faveur des fonctionnaires de l'Etat. Les propos qui précèdent montrent d'une part qu'un tel argument est mis en avant dans la négociation avec les élus, et d'autre part que ce type d'argument n'est pas remis en cause par le Maire de La Ravoire qui adopte finalement sans trop contester le choix de l'ingénieur.

Sur le plan de l'administration syndicale, les agents des Ponts et Chaussées se placent également en position incontournable. Tout d'abord, dans la continuité de son rapport fondateur et dans la logique des premières compétences syndicales, l'Ingénieur des Travaux Publics M. Cattin occupe une position centrale pendant plusieurs années. Comme l'explique le Président du SIAURC à l'époque :

---

[26] Cette idée renvoie notamment à la difficulté pour les Ingénieurs des Ponts et Chaussées à « techniciser » l'urbanisme (Thoenig 1987 : 154). Nous reviendrons plus loin sur son relatif échec à Chambéry.
[27] Entretien n°53 avec M. Jean Blanc, ancien Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.
[28] Entretien n°22 avec M. Jean Blanc, Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.

> *« il y avait un ingénieur général à la Ville de Chambéry qui a travaillé avec. Mais c'était les services de l'Equipement, les Ponts et Chaussées. Seulement ils avaient mis quand même un gars pour s'occuper un petit peu de ça. C'était Monsieur Cattin. (...) Et il a jamais heurté, il cherchait toujours à faire passer l'idée. C'est normal il était meilleurs technicien que la plupart d'entre nous. Mais il faisait passer et ça marchait, il se trompait pas. Enfin il s'est pas trompé ce qu'on appelle d'une manière aberrante. Si bien qu'après il a été remplacé par M. Faure, qui était Directeur de l'Equipement. Le tracé de la VRU c'était M. Faure. »*[29]

Les souvenirs du premier Président de la structure intercommunale montrent le rapport privilégié qu'entretiennent les élus du syndicat avec les SOPC. Au tout début, l'ingénieur compétent sur les dossiers fondateurs occupe une place centrale dans l'administration des dossiers. Par la suite, à mesure que se diversifient les compétences syndicales, à mesure qu'augmentent les enjeux politiques et financiers des dossiers syndicaux, l'interlocuteur régulier et privilégié devient le DDE lui-même. De façon symptomatique, les registres de délibérations montrent qu'un (ou plusieurs) fonctionnaire(s) des Ponts et Chaussées est systématiquement présent au réunions syndicales, indépendamment de l'ordre du jour. Cette occupation physique de la scène intercommunale illustre de façon symbolique le rôle central qu'entendent jouer les ingénieurs de l'Etat. Elle marque également, sinon la surveillance, au moins leur vigilance à l'égard des affaires syndicales. Cela peut s'expliquer de différentes manières.

Le développement et la maîtrise du syndicat intercommunal apparaissent congruents non seulement avec les représentations des ingénieurs de l'Etat, mais aussi avec leurs intérêts. En premier lieu, les IPC se montrent favorables au regroupement communal : à la fin des années 60, 75% d'entre eux estiment que la structure communale est inadaptée, et qu'une réforme des communes est nécessaire[30]. A Chambéry, un tel regroupement est fonctionnel, cohérent avec les prescriptions techniques faites sur différents dossiers tels l'assainissement, l'eau potable, ou encore l'élaboration du Plan d'Urbanisme du « Grand Chambéry » censé rationaliser l'aménagement urbain. En second lieu, ce regroupement répond aux intérêts propres à ce groupe professionnel. Tout d'abord un tel regroupement permettrait « de rétablir dans l'espace urbain les rapports de face à face existant en milieu rural » (Thoenig 1987 : 154). De plus, les ingénieurs de l'Etat ont un intérêt financier à la construction d'équipements de grande taille, dès lors que leurs prestations sont rémunérées sur la base d'un pourcentage du montant des travaux. La construction d'équipements à l'échelle de l'agglomération remplit donc une fonction rémunératrice pour les services techniques, qui ne saurait être remise en cause par le développement d'une expertise concurrente au niveau local.

En définitive, l'attention et la vigilance des Ingénieurs des Ponts et Chaussées vis-à-vis du SIAURC ne répond qu'en partie à des exigences fonctionnelles. Elle satisfait également des intérêts politiques et financiers, plus conservateurs, inhérents aux modalités de fonctionnement de l'appareil technique déconcentré. Ces logiques sont sensiblement différentes de celles des fonctionnaires de la

[29] Entretien n°53 avec M. Jean Blanc, ancien Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.
[30] Sur les IPC et la réforme de la structure communale, nous utilisons les résultats exposés par Jean-Claude Thoenig (1987 : 124-126).

préfecture. Elles s'inscrivent en revanche dans un même contexte administratif, marqué par la référence à la petite échelle.

C. Une administration tournée vers la petite échelle

Caractériser un hypothétique contexte administratif de la fin des années cinquante relève d'un travail d'histoire de socio-histoire de l'administration qui dépasse largement le cadre de ce chapitre. Toutefois, les propos des acteurs administratifs empruntent fortement à certains discours administratifs dominant. On peut mettre à jour ce lien en analysant le discours du Préfet à l'occasion de la fusion (1). Dès lors, il devient légitime de nous pencher sur quelques outils réglementaires privilégiant la petite échelle (2).

1. Le poids du discours dominant : le cas du Préfet face à la fusion

Très attaché au dossier d'aménagement du « Grand Chambéry », le représentant de l'Etat s'affiche dès le départ comme un animateur et un arbitre, central dans l'élaboration du projet de fusion. A de nombreuses occasions, ses prises de position redoublent de façon criante un discours plus général sur la réorganisation territoriale.

Dès le mois de mai 1960, à l'écart du débat public, le Préfet de la Savoie M. Maurice Grimaud réunit le Maire de Bissy, M. Pierre Antoine Folléa, le Maire de Chambéry, ainsi que certains services techniques du département (Services Ordinaires des Ponts et Chaussées, Direction Départementale de la Construction, Services Fiscaux). C'est à l'occasion de ces réunions régulières que s'élabore la nature et les modalités du rapprochement entre communes. Pierre Dumas se souvient que le Préfet y apporte non seulement sa légitimité administrative, en tant que garant de « l'intérêt général », mais aussi son pouvoir de conviction :

> *« Le Préfet de l'époque, M. Grimaud, qui a fait une grande carrière par la suite, en voyait l'intérêt général et nous a aidés à convaincre la municipalité. (…) [L'Etat a joué un rôle] très très important. Folléa était un fonctionnaire dans le bon sens du terme et les garanties que le Préfet a pu donner… Parce que les gens se disaient on fera ceci, on fera cela... Des gens comme Folléa se sont dits si le Préfet le dit, c'est vraiment l'intérêt général. »*[31]

Le représentant de l'Etat est tout à la fois, arbitre, incitateur et partie prenante dans le projet de fusion. La présence des SOPC redouble la légitimité politique du Préfet en cautionnant techniquement le projet. A ce propos, le choix des services déconcentrés associés aux travaux est révélateur des intentions contenues en germe dans la fusion. La construction massive de logements, l'aménagement d'une vaste Zone Industrielle et la gestion de ses rentrées fiscales attendues sont en effet les trois dimensions fondatrices du projet de fusion. L'association des services techniques de l'Etat aux négociations ajoute donc au débat politique sur l'opportunité de la fusion un débat technique, moteur

[31] Entretien n°47 avec M. Pierre Dumas, ancien Maire de Chambéry.

du rapprochement. La fusion répond aux besoins d'un développement urbain rationnel et fonctionnel. Ce type d'enjeux accroît sans conteste le déséquilibre entre partisans et opposants à la fusion.

Le Préfet apporte également une modification essentielle au projet initial. Alors que le regroupement ne porte au départ que sur les communes de Chambéry et Bissy, le Préfet ajoute à la dote du *mariage* une deuxième commune, Chambéry-le-Vieux. Pierre Dumas se défend en effet d'avoir voulu fusionner avec cette commune :

> *« Alors le Préfet pour nous apporter son concours a dit je pose une condition. Je veux bien, je trouve que c'est d'intérêt général ce que vous voulez faire, mais il faut que vous preniez Chambéry-le-Vieux. Je lui ai dit on en a rien à faire de Chambéry-le-Vieux, qui était resté très rural, avec quelques propriétés anciennes. »*[32]

Cette anecdote confirme tout d'abord le rôle d'impulsion qui revient au Maire de la ville centre dans le projet de regroupement, puisque le Préfet y appose une condition. Elle illustre également la manière dont le Préfet peut jouer de son rôle d'arbitre pour justement l'outrepasser, en forçant l'initiative d'un nouveau projet politique. Cette démarche illustre également l'interprétation que le Préfet donne à *« l'intérêt général »*. Selon Pierre Dumas, le Préfet avance alors l'idée que la commune de Chambéry-le-Vieux n'apparaît *« plus viable à court terme sur le plan économique »*. A l'époque en effet, la seule ressource de la commune provient d'une station essence située sur la route nationale reliant Lyon et le Lac du Bourget. La commune perçoit en effet la Taxe sur les Prestations de Service (TPS), que le Gouvernement de l'époque envisage d'adapter. Dans sa démarche, le Préfet anticipe donc ce changement qui risque de faire disparaître l'essentiel de la ressource de la commune.

L'ajout d'une deuxième commune par le Préfet fait un écho très clair au contexte plus général sur la réorganisation des territoires institutionnels. D'une part, le Ministère de l'Intérieur privilégie les expériences de regroupement entre communes, et facilite les mécanismes les plus intégratifs. D'autre part, la fusion se présente comme un outil de rationalisation économique, ainsi qu'en témoignent les propos du Ministre de l'Intérieur en 1966 : « En un moment où les recommandations du Cinquième Plan insistent tant sur la nécessaire concentration des entreprises françaises, il est intéressant de voir ce qu'il en est du regroupement communal. 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. Les exigences techniques et financières conduisent à agrandir les unités qui sont le cadre du travail et de la vie : l'usine augmente ses séries de production ; l'agglomération en s'accroissant satisfait de nouveaux besoins collectifs. »[33] Dans ce contexte privilégiant une rationalité essentiellement économique, la fusion proposée d'une commune *« plus viable à court terme sur le plan économique »* n'a rien de surprenant.

---

[32] *Ibid.*
[33] Préambule de Roger Frey, Ministre de l'Intérieur, à l'étude de Jacques Trotial, Hubert Astier (Trorial & Astier 1966 : 17).

Le volontarisme du Préfet peut donc être qualifié de zèle, en regard du contexte général. De façon symptomatique, dans son allocution publique du 18 juin 1961, il souligne que le projet de fusion a attiré l'attention sur le plan national. En effet, quelques mois plus tôt, le Ministre de l'Intérieur M. Michel Debré annotait la copie du décret de fusion adressée au Maire de Chambéry : « Je suis heureux de signer le décret qui double la surface de Chambéry »[34]. La « grande carrière » (selon Pierre Dumas) qui fut la sienne par la suite[35] vient renforcer l'hypothèse que le Préfet Grimaud est un fonctionnaire exemplaire et zélé. Cette fusion répond autant à ses intérêts professionnels qu'à sa conception d'une administration territoriale efficace, marquée par le contexte administratif national. Cette influence nous invite à revenir brièvement sur quelques outils réglementaires favorables au regroupement.

2. Un contexte réglementaire favorable au regroupement

Les outils consacrés d'une part à la politique des grands ensembles et d'autre part à la réorganisation de la carte administrative montrent l'un comme l'autre que la rationalité du juriste et celle du technicien se rejoignent au moins sur un point : celui de l'échelle[36].

L'aménagement urbain et la politique des grands ensembles

Sur la question du développement urbain, les décennies cinquante et soixante correspondent au lancement d'une politique de construction massive, notamment en matière de logement[37]. Marcel Roncayolo les inscrit dans une première période des politiques urbaines, « le temps des urgences », caractérisée par la centralité de la question du logement, l'industrialisation de sa production, et le développement de la logique du grand ensemble (Roncayolo 1985 : 99-104). Ainsi, le « Plan Courant », dont l'objectif est de construire 240 000 logements par an, est lancé en 1953. Il constitue l'une des premières tentatives d'intégration de différentes dimensions, constitutives d'une politique du logement : la dimension foncière, la dimension technique et la dimension financière. La politique des grands ensembles, dynamisée à partir de 1957 par le lancement des Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP), prolonge cette perspective. L'outil que constitue la ZUP offre en effet l'avantage de lier, au sein d'un même projet, plusieurs préoccupations, qu'elles soient architecturales, urbanistiques, économiques ou industrielles.

Sur les plans industriel et économique, l'Etat essaie de développer à cette époque une production plus rapide et plus massive de logements, finalement moins coûteux à l'unité. Le Ministère de la Construction favorise ainsi le regroupement des entreprises de bâtiment et l'innovation technique, tels

---

[34] Cité par S. Perrin et P. Plaisance (2001 : 51).
[35] Il sera, entre autre, Préfet de Police de Paris en 1967, et Directeur de Cabinet de Gaston Deferre, au Ministère de l'Intérieur, de 1981 à 1983.
[36] Yves Déloye va plus loin dans le lien entre ces deux axes de réforme administrative. Dans une approche socio-historique des lois d'aménagement et de planification, il considère que la réforme institutionnelle est un registre de ces lois, qui leurs permettent notamment de justifier leurs insuffisances : « L'inscription sur l'agenda de cette nouvelle dimension de la politique de l'aménagement du territoire permet, d'une certaine façon, de justifier les insuffisances observées de la politique de « décentralisation industrielle ». » (Déloye 1997 : 46)

les éléments préfabriqués plus rapides à mettre en œuvre. Il s'appuie pour cela sur une normalisation technique rigoureuse et sur une commande publique importante. Sur le plan architectural, la référence à Le Corbusier et à la Charte d'Athènes donne une caution esthétique à la politique des grands ensembles, en opposant une vision fonctionnelle et rationnelle au développement anarchique des villes. Enfin, la question du financement, mise sur l'agenda dès le Deuxième Plan (1953-1957), permet aux crédits consacrés à la construction de logements de croître considérablement. Ils s'appuient notamment sur l'épargne populaire, ainsi que sur une taxation des entreprises rendue obligatoire dès 1953, le 1% logement.

En termes d'outillage juridique, la loi cadre sur les grands ensembles est votée en 1957, mais il faut attendre 1958 et l'instauration de la Cinquième République pour voir sortir les premiers décrets d'application qui donnent naissance aux ZUP. Cette procédure, destinée très spécifiquement aux communes urbaines, cherche à associer les questions de logement, les infrastructures routières, et la construction d'équipements collectifs. En préconisant la construction de véritables quartiers, la procédure lie politique du logement et politique urbaine sur une échelle élargie.

Au niveau local, deux outils sont mis en œuvre. Tout d'abord, les plans : le plan directeur et le plan de détail définissent le zonage de l'espace avec ses zones d'habitation, ses zones industrielles, et ses zones commerciales. Ils constituent en quelques sortes une charte du développement urbain aux niveaux de l'agglomération et des nouveaux quartiers. Ensuite, une structure locale, Société d'Economie Mixte ou Etablissement Public, est chargée de l'aménagement et de la gestion du plan de construction, qui doit comprendre au minimum 500 logements. La taille moyenne sera cependant largement plus grande puisque sur 200 ZUP réalisées en 10 ans, on construira environ 2 millions de logements. Sur le plan financier, le capital nécessaire à ces opérations gigantesques est pour l'essentiel issu des collectivités locales et, dans une moindre mesure, d'organismes à but non lucratif (offices HLM, Caisses d'Epargne, par exemple).

Dans un tel contexte, le jeu des acteurs politiques et administratifs s'avère localement complexe. Certes, l'Etat occupe une position centrale : les services déconcentrés, Services Ordinaires des Ponts et Chaussées et Direction Départementale de la Construction, choisissent les emplacements des ZUP, définissent la programmation des travaux, le plan masse et l'étalement des dépenses. Le préfet arrête quant à lui ces décisions. Toutefois, les exécutifs municipaux et départementaux, impliqués dans les offices HLM, sont des interlocuteurs clés pour la faisabilité des projets. En particulier, le montage des SEM leur offre un pouvoir important sur la maîtrise financière des opérations.

Ces différents éléments marquent profondément le contexte de la construction de logements des années soixante. La politique annoncée par l'équipe Dumas, nécessairement négociée avec les agents administratifs, peut ainsi difficilement échapper à la tendance marquée pour une construction

[37] Nous nous appuyons ici en grande partie sur l'exégèse des politiques urbaines proposée par Marcel Roncayolo (1985 : 74-131).

massive, qui déborde les frontières des villes. Un tel projet s'inscrit en outre dans une réorganisation administrative fortement incitée par l'Etat.

Vers une nouvelle échelle administrative

La question de l'échelle est en effet au cœur des dispositifs législatifs visant à réorganiser la carte des communes. Sur ce point, la fin des années cinquante et la décennie soixante sont marquées par une profusion de textes consacrés aux dispositifs de coopération et de fusion entre communes. Au moins, cette richesse témoigne-t-elle déjà de l'élan réformateur qui anime le législateur, intimement lié à un élan réformateur plus large, visant la refonte de l'organisation des pouvoirs publics de l'Etat (Bourjol 1963 : 29). On a souvent coutume de présenter ces dispositifs en distinguant formules *souples* et *dures*, coopération et fusion, persuasion et contrainte. Nous avons choisi de retenir ici une autre clé de lecture des réformes de cette période, en soulignant deux idées importantes et récurrentes que l'on peut y trouver.

La première idée concerne l'attention toute particulière prêtée aux agglomérations, et, de façon corollaire, l'absence de dispositif pérenne consacré au milieu rural. Bon nombre des mesures adoptées s'appuient clairement sur l'intention de faciliter l'équipement des unités urbaines : la loi du 7 août 1957 s'inscrit dans une politique d'équipement des agglomérations, les districts urbains (ordonnances du 5 janvier 1959) sont censés rationaliser le développement des villes centres et des communes *suburbaines*, la création des communautés urbaines (loi du 31 décembre 1966) s'inscrit dans la politique des métropoles d'équilibre de la DATAR. Pour chacune de ces réglementations, le cas du milieu rural n'est jamais traité de façon explicite. Il est au mieux sous-entendu, plus souvent passé sous silence. Ainsi, en instaurant simultanément district urbain et SIVOM, les ordonnances de 1959 consacrent cette dernière formule au milieu rural, alors qu'elle n'est, dans sa conception initiale, qu'une structure temporaire et fonctionnelle spécifique. Le district urbain doit au contraire jouer un rôle beaucoup plus structurant et durable vis-à-vis du phénomène d'urbanisation, en prenant notamment en charge les services de secours et incendie ainsi que les problèmes de logement.

Le cas des communes rurales semble n'apparaître qu'au milieu des années 60. Maurice Bourjol (1994 : 51) révèle ainsi que deux circulaires de 1964, non publiées, enjoignent les préfets à découper leur département en « circonscriptions intercommunales » : les zones urbaines, les agglomérations, sont gérées par des districts urbains ; les zones rurales des « secteurs ruraux » (optimum dimensionnel : entre 3000 et 7000 habitants) sont gérés par des « districts ruraux » ou des SIVOM (notons une fois de plus le lien implicite entre SIVOM et milieu rural). De son côté, le projet Fouchet du 15 mai 1968 reprend cette idée d'une carte des structures intercommunales en préconisant le rattachement des communes de moins de 1000 habitants. Sur le plan légal, il faut toutefois attendre la loi Marcellin (loi du 16 juillet 1971) et le rapport Guichard (1976) pour voir traitées simultanément les questions rurale et urbaine dans le cadre d'un réforme territoriale globale.

La deuxième idée forte des réformes administratives consiste à faciliter l'émergence de structures intercommunales et de communes fusionnées, c'est-à-dire, d'une certaine manière, à *fluidifier* les

mécanismes d'intégration. Deux recettes sont appliquées à cet effet : l'assouplissement des procédures administratives et la multiplication des incitations, notamment financières.

Dans le premier groupe de recettes figure l'instauration d'une nouvelle règle de majorité : la majorité qualifiée. La loi du 5 août 1957, confirmée en ce sens par l'ordonnance 59-29 du 5 janvier 1959, offre en effet la possibilité de créer un syndicat dans une agglomération en s'affranchissant d'un vote à l'unanimité[38]. Pour la première fois, une assemblée d'élus peut passer outre l'avis d'une ou plusieurs communes pour instaurer un syndicat[39]. D'autres mesures peuvent être soulignées : la possibilité offerte aux anciens conseillers municipaux de siéger dans le conseil de la nouvelle commune fusionnée (ordonnance 59-31 du 5 janvier 1959), qui évite de nouvelles élections ; la possibilité de se dispenser de l'avis du conseil général pour certains projets de fusion (décret du 22 janvier 1959) ; les facilités d'intégration fiscale des communes fusionnées (loi du 9 juillet 1966). Toutes ces mesures permettent en définitive d'accélérer et de pousser les regroupements, qu'ils soient imposés ou consentis.

Il faut enfin mentionner les incitations fiscales et financières, qui constituent la « carotte » agitée par l'Etat pour stimuler les mécanismes de fusion et de coopération. Par exemple, l'ordonnance 59-30 du 5 janvier 1959 assortit la création d'un district urbain de moyens complémentaires, détaillés dans plusieurs circulaires qui suivront l'ordonnance elle-même. Cette prime à l'intercommunalité sera confirmée par un nouveau décret (décret du 27 août 1964) qui accorde des majorations de subventions en faveur des opérations d'équipement menées par les groupements de communes, syndicats, districts ou communes fusionnées. Enfin, le décret du 14 octobre 1963 accorde, dans le cas d'une fusion réalisée avant le 1er janvier 1968, des attributions complémentaires de taxe locale.

La création et le développement du SIAURC sont largement influencés, voire contrôlés, par les agents des administrations locales. Ils répondent à leurs intérêts dans le système politico-administratif local, mais traduisent également des représentations marquées par le discours récurrent sur la nécessité de dépasser les frontières communales. Pour les responsables préfectoraux, la coopération intercommunale est un premier pas significatif vers une réorganisation complète de l'administration locale, voulue au niveau central et poussée au niveau local. Pour les Ingénieurs des Ponts et Chaussées, la coopération intercommunale répond à des exigences techniques en même temps qu'elle accomplit leurs intérêts politiques et financiers. Dans la *configuration* initiale, les services de l'Etat occupent non seulement une position de pouvoir incontournable, mais ils légitiment aussi dans une très large mesure les règles du jeu collectives.

---

[38] La majorité qualifiée correspond aux deux tiers des communes représentant la moitié de la population, ou à la moitié des communes représentant les deux tiers de la population.

[39] La loi du 18 mai 1942 offrait néanmoins ce pouvoir aux autorités de tutelle puisqu'elle permettait de forcer l'association de communes par décret en conseil d'Etat. Yann Tanguy (1990) explique ensuite la « lente mais irrésistible substitution de la règle de la majorité à celle de l'unanimité ». Introduite en 1957 pour les agglomérations, elle est étendue aux SIVU en 1959, et aux SIVOM en 1970.

Section II. Chambéry : la fusion au détriment de la coopération

Le renouvellement municipal de l'année 1959 marque l'arrivée sur la scène politique chambérienne de Pierre Dumas, jeune député gaulliste. Cette élection induit un changement profond du leadership politique à l'échelle de l'agglomération : à un maire radical souvent critiqué pour son immobilisme succède un jeune élu invoquant une politique municipale dynamique. Après une absence remarquée de la ville centre sur le plan intercommunal, un tel changement présage d'importants bouleversements (A). Pourtant, le Maire de la ville préfère s'orienter vers la fusion deux communes périphériques (B), écartant durablement la ville d'une implication directe dans les affaires intercommunales (C) [40].

A. Les promesses du renouvellement municipal de 1959

A la fin des années cinquante, de nombreux ingrédients sont réunis pour que le nouveau Maire de la ville s'implique activement à l'échelle de l'agglomération. D'une part, les évolutions économique et urbanistique semblent condamner la ville à sortir de ses limites géographiques (1). D'autre part, les réussites électorales de Pierre Dumas sont en mesure de lui assurer un leadership politique à l'échelle de l'agglomération (2). Enfin, le nouveau Maire de Chambéry inscrit les perspectives de développement de la ville dans un territoire qui déborde le territoire chambérien (3).

1. Les enjeux socio-économiques du développement urbain

A Chambéry comme ailleurs, la période d'après-guerre est marquée par les reconstructions de zones entièrement détruites par les bombardements américains, notamment ceux du 26 mai 1944 qui ont réduit en cendres les quartiers de la gare et de l'Hôtel de Ville. Les années cinquante sont celles de la reconstruction, et d'un aménagement nouveau – par « blocs » – qui remodèle le paysage urbain chambérien. Cela fera dire à un historien : « Quant au paysage urbain, les nouveaux technocrates multiplient au nom de la modernité des plans nombreux et variés où l'irréalisme se conjugue à l'ambition » (Palluel-Guillard 1991 : 133). Sur le plan économique et social toutefois, plusieurs transformations profondes affectent le tissus local et menacent l'équilibre de la ville.

Chambéry a été longtemps protégée par ses fonctions administratives, dues à son statut de préfecture de département, mais aussi héritées de son rôle de capitale historique de la Savoie. C'est ainsi que la ville accueille, par exemple, la Direction Générale des Douanes ou une Direction Régionale de la SNCF. Chambéry n'a donc pas été le lieu d'un développement économique fort, soutenu par l'élite locale, et l'industrie n'affiche qu'une dimension réduite, financièrement et commercialement limitée. Par conséquent, la ville ne compte après Guerre « aucun établissement industriel vraiment important. Les fonctions administrative, religieuse, intellectuelle gardent un rang honorable et plutôt supérieur à ce que représente une ville française moyenne, le rôle touristique est mince et réduit à une intense fréquentation de passage (…) Quant aux populations résidantes, [elles

[40] Faute de précision, les citations utilisées dans cette section II sont extraites de notre entretien avec M. Pierre Dumas (Entretien n°47 avec M. Pierre Dumas, ancien Maire de Chambéry).

se composent] d'un contingent sans cesse grossissant de rentiers et surtout de modestes retraités : cheminots, petits fonctionnaires, employés et ouvriers retirés »[41]. Durant les années 50, le tarissement de l'activité traditionnelle et commerciale, qui emploie environ 20% de la population active, prend une dimension très singulière. Pour ne rien arranger, le département de la Savoie connaît une crise agricole plus sensible qu'ailleurs. La propriété savoyarde, avec une surface moyenne faible (6 à 8 hectares), se trouve en effet particulièrement exposée aux mutations agricoles qui traversent le pays, et, en quelques années, la population active agricole chute de moitié. Au-delà des conséquences économiques pour le secteur, ce phénomène se traduit par une migration importante de jeunes ménages du milieu rural vers le milieu urbain particulièrement marquée. Ce phénomène, renforcé par le contexte démographique du *baby boom,* fait exploser le taux de natalité chambérien. Ainsi, à la fin des années 50, un tiers de la population chambérienne fréquente les établissements scolaires de la ville.

Dans ces conditions, l'un des enjeux majeurs de l'aménagement urbain va consister à gérer la pression urbaine qui s'exerce sur le territoire de la ville centre. Or l'une des caractéristiques géographiques fortes est un manque criant d'espaces. Comme l'explique un géographe local, « Chambéry est corseté de ses coteaux, étiré dans une vallée sinueuse, quelque peu étranglé en son noyau central mais peut largement diffluer au nord et au sud » (Préau 1991 : 58) … sous réserve de sortir de ses limites communales. En effet, la ville s'étend alors sur quelques 1600 hectares, mais reste coincée entre deux reliefs importants, les massifs de la Chartreuse et des Bauges, séparés d'à peine 600 mètres. L'urbanisme chambérien doit donc composer avec trois contraintes essentielles et récurrentes : un noyau urbain très dense, un étalement linéaire au sein de la cluse de Chambéry, et un nécessaire équilibrage entre le nord (La Mottes Servolex) et le sud (La Ravoire)[42]. Ce contexte géographique vient donc complexifier la question de l'extension urbaine, ou plutôt de sa densification.

Pour toutes ces raisons, la gestion des rares espaces disponibles et du tissus urbain constituent une contrainte essentielle de l'aménagement de la ville, et un enjeu politique majeur. De manière symptomatique, les grands axes de la politique municipale souhaitée par le nouveau maire de Chambéry, Pierre Dumas, inclus dans son programme de campagne aux élections de 1959, se confrontent rapidement à ces singularités du contexte chambérien.

2. La dynamique électorale

Le contexte politique de la fin des années 50 voit se succéder plusieurs élections. A Chambéry, les campagnes qui précèdent les municipales de 1959 témoignent d'une volonté de rupture très nette avec l'action municipale – l'inaction municipale, disent alors ses détracteurs – de Paul Chevallier. Maire depuis 1947, ce sénateur radical socialiste est critiqué sur le tard pour son conservatisme et son immobilisme. Jean Blanc nous relate ainsi une discussion avec Paul Chevallier : *« Parce que quand je lui disais Chambéry il faut qu'il se développe, il y a les industries à faire venir. Ah il faut pas*

[41] Général Raoul Blanchard cité par André Palluel-Guillard (1991 : 132).

faire venir les industries dans la ville ! Parce ce qu'à ce moment-là ils vont voter communiste ! »[43]. Ce point de vue rejoint les analyses d'un historien, qui voit dans ce conservatisme une « méfiance à encourager la création d'une activité industrielle qui gonflerait la population ouvrière et risquerait de décaler l'équilibrage des groupes sociaux locaux : en ce sens, la mollesse des réactions d'une municipalité de nature centriste, indifférenciée de la gauche radicale à la droite modérée, et l'écho d'un corps social peu désireux de courir la moindre aventure » (Préau 1992 : 262).

Partageant cette analyse, le candidat gaulliste Pierre Dumas va axer son discours sur le développement économique, et stigmatiser ainsi le conservatisme et le bilan de l'équipe précédente. Il ne joue donc pas le jeu d'une opposition partisane peu significative, difficile à mener contre une municipalité très composite sur le plan politique. En termes tactiques, Pierre Dumas s'attache à essayer de défaire plusieurs colistiers de M. Chevallier pour les rassembler dans sa propre liste. C'est ainsi que certains membres du conseil municipal vont rejoindre la liste Dumas, malgré l'ancienneté et la notoriété du Maire sortant. C'est par exemple le cas de Paul de Lavareille, conseiller général de Chambéry depuis 1951 et conseiller municipal depuis 1947[44]. En outre, Pierre Dumas surfe alors sur l'image forte qu'il hérite des dernières élections : élu *« par effraction »* (selon ses propres termes) aux cantonales de 1958, les législatives de cette même année lui donnent l'occasion de vaincre le candidat sortant, Pierre Cot, ancien Ministre, et personnage incontournable sur le plan politique local. Avec un score qui le crédite de 62,7% des suffrages au deuxième tour, les débuts de la carrière politique de Pierre Dumas sont retentissants et l'incitent à se présenter aux municipales.

Du côté du programme, la campagne de l'équipe Dumas est marquée par la préoccupation essentielle du développement économique de la ville, comme l'illustrent les nombreux représentants du milieu économique qui composent la liste. Cinq axes constituent le programme. La première priorité consiste à chercher les moyens d'accueillir et de retenir des entreprises de taille respectable afin d'étendre la zone de chalandise de Chambéry. Ce projet suppose de développer des zones artisanales qui font alors défaut. Le second veut répondre, de façon corollaire, à la demande croissante de logements et fixer à Chambéry les nouveaux habitants de la ville. Il s'agit à la fois de restaurer l'habitat traditionnel, et de créer une grosse quantité de logements neufs. Le troisième axe propose de prendre en compte l'évolution démographique et d'augmenter l'offre de formation. Le quatrième axe porte sur l'insertion de Chambéry dans un réseau de communications national et européen. Enfin, le cinquième axe affiche la volonté de se doter des outils d'urbanisme et d'aménagement nécessaires à la nouvelle politique municipale, à savoir ceux mis à disposition par l'Etat. La question du développement économique et du logement sont donc affichés comme les axes prioritaires du candidat gaulliste.

La stratégie et la campagne de Pierre Dumas s'avèrent finalement payantes. En effet, à l'issue du premier tour, la liste Dumas arrive en tête avec près de 40% des suffrages. Paul Chevallier décide

---

[42] *Ibid.*
[43] Entretien n°53 avec M. Jean Blanc, ancien Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.
[44] Voir notamment les propos de Pierre Dumas sur cette période, recueillis par Perrin et Plaisance (2001 : 31-37).

alors de se retirer et confie la tête de sa liste à un jeune chef d'entreprise, Louis Sève. Cela ne suffira pas à retourner la situation. Au contraire, le retard du maire sortant sera confirmé par le deuxième tour : la liste Dumas arrive en tête avec 45% des votes, contre 35% à la liste sortante et 15% à une liste d'union de partis de gauche chambériens. Pierre Dumas est donc élu maire, suivi par l'intégralité de sa liste. En définitive, « La Vème République procure un nouveau souffle à la ville. La municipalité de Pierre Dumas remplaçant celle de Paul Chevallier incarne alors le même espoir d'efficacité que le nouveau régime après les impuissances et les médiocrités de la IVème République » (Palluel-Guillard 1991 : 133). Les propos du nouveau Maire ne démentent pas ces espoirs.

3. Les ambitions du nouveau Maire : Chambéry *« capitale »* de l'agglomération

A propos de Chambéry, Pierre Dumas explique : « je n'imaginais ma ville natale que comme une capitale, pour laquelle j'avais de grandes ambitions. (…) Etre une « capitale » n'était pas seulement une fierté mais une nécessité. »[45] Or si la ville doit être « capitale » de la Savoie – voire des Savoies – elle ne saurait être qu'au centre de l'agglomération naissante. Ce point de vue, partagé par le Maire et plusieurs de ses adjoints, confère à la ville plusieurs fonctions. En particulier, le Maire de Chambéry souligne le rôle moteur que la ville se doit de jouer. Une telle conception aboutit à un partage des tâches entre la ville centre et les communes périphériques : la dynamique urbaine est portée par la ville, alors que les communes périphériques se contentent bien souvent d'en retirer les fruits. Pour le Maire de la ville, ce point de vue relève de l'évidence :

> *« J'étais bien convaincu que la seule locomotive du côté de Chambéry, à l'époque, ça ne pouvait pas être La Ravoire, Barberaz, ou Bissy, qui tire l'agglomération, et l'agglomération qui tire la Savoie. »*

Selon le Maire de Chambéry, la fonction motrice ne peut être assumée que par la ville centre, et non par les autres communes. Chambéry est la plus peuplée, elle est la mieux équipée, donc la seule à pouvoir *« tirer »* l'agglomération avec elle. A cette époque, la différence de taille et d'équipements entre le centre et la périphérie atteint en effet un niveau record, qu'elle ne retrouvera jamais par la suite. En termes démographiques par exemple, l'écart entre la population chambérienne et celle des autres communes (prises collectivement ou individuellement) atteint un maximum au début des années soixante, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Evolution des rapports de population

	1954	1962	1968	1975	1982
Part de la population chambérienne au SIAURC	60%	68%	66%	60%	55%
Rapport de population entre la commune la plus peuplée et Chambéry	1/11	1/14	1/13	1/10	1/7

Cette opposition mise en avant par le Maire de Chambéry trouve une traduction démographique. Elle est encore renforcée par le sentiment, souvent évoqué par Pierre Dumas, que les communes périphériques profitent d'une situation dans laquelle elles n'ont jamais investi. Ce point de vue s'appuie en grande partie sur un débat devenu récurrent relatif aux équipements de centralité. De tels

[45] Pierre Dumas, cité par Perrin & Plaisance (2001 : 33).

équipements sont en effet censés fonder le rayonnement social, économique et culturel de la ville. Dans le discours de Pierre Dumas, les rapports entre la ville et les communes périphériques sont toujours envisagés sous l'angle très exclusif du partage des coûts de la centralité urbaine à l'échelle de l'agglomération. Sur cet aspect, son expérience chambérienne rejoint un point de vue plus général, qu'il a pu longuement discuter et renforcer au sein du groupe des villes moyennes de l'Association des Maires de France :

> *« Malheureusement, à l'Association des Maires de France, comme dans l'agglomération chambérienne par ailleurs, les petites communes et les maires des petites communes étaient moins favorables au partage des patentes et des taxes professionnelles sur les zones aménagées (…). Et je voyais bien que certains se disaient : je détiens le bon emplacements et je peux avoir les fruits sans avoir à partager le pouvoir. Et puis d'autres se disaient tout ça c'est des trucs pour faire avancer l'intercommunalité. »*

Et Pierre Dumas de faire la liste des équipements de centralité assumés par la seule ville centre, équipements culturels (théâtre, musées, bibliothèque) et sportifs (piscine chauffée, stades, patinoire) notamment. On le voit dans la citation, la question du partage des coûts de centralité est une question essentielle. L'isolement entre communes alimente l'idée que le Maire de Chambéry se fait des communes périphériques. Fort d'un individualisme financier irréductible, dont Pierre Dumas se présente à plusieurs reprises en victime des égoïsmes locaux. Le Maire de Chambéry rapporte donc l'enjeu essentiel de la centralité à la possibilité de contrôler les ressources du développement. Un tel point de vue va orienter très fortement sa vision de l'intercommunalité ainsi que les choix institutionnels qui seront les siens.

En définitive, on peut trouver à la fin des années cinquante dans le contexte social, économique et politique de Chambéry différents éléments qui incitent la ville à se tourner vers l'agglomération. L'étroitesse de son territoire ne peut en effet satisfaire une politique municipale donnant la priorité au développement industriel et au logement de masse. Tout incline donc Pierre Dumas à se tourner vers l'intercommunalité. C'est pourtant une autre voie qu'il va choisir d'emprunter.

B. Le choix de la fusion au détriment de la coopération

Pour de multiples raisons, le Maire de Chambéry décide d'opter pour une fusion avec deux communes périphériques. Quels sont les raisons qui motivent ce choix ? Quelle est la stratégie retenue par Pierre Dumas ? Pourquoi ne préfère-t-il pas développer, sous son contrôle, le syndicat existant ? L'analyse de la situation de 1961 révèle le choix du Maire est marqué par sa représentation de l'intercommunalité existante : à ses yeux, le SIAURC semble être une institution inadaptée (1), en particulier face aux enjeux proprement économiques qui sont pour lui prépondérants (2).

1. Un syndicat intercommunal inadapté

Dès son arrivée à Chambéry en 1959 jusqu'à son replacement par Francis Ampe en 1977, Pierre Dumas fait de très rares apparitions au SIAURC, préférant s'y faire représenter par ses adjoints. Or de

façon apparemment paradoxale, il affiche à plusieurs occasions un intérêt réel pour l'intercommunalité. Mais plutôt que d'envisager l'intégration de la structure intercommunale existante, il se concentre sur la création d'une structure nouvelle, plus adaptée au milieu urbain, et dotée d'une fiscalité propre. Pierre Dumas revendique ainsi l'initiative aux débats qui ont animé l'agglomération à la fin des années soixante, préliminaires à la mise en place d'un éventuel district, dont, nous dit-il, il aurait brigué la présidence :

> *« j'avais remis en cause cette présidence, ceci non au premier mandat, mais au deuxième. Nous avons organisé à la Mairie de Chambéry, à plusieurs reprises, des réunions de tous les maires et des représentants de toutes les municipalités, une information sur les nouvelles formes d'intercommunalité qui venaient d'apparaître : les districts. Le Secrétaire Général de la préfecture, qui avait très chiadé ça, faisait des exposés sur le fond, juridiques (…). Et les élus de communes qui avaient constitué des communautés ou des districts qui nous faisaient part de leur expérience. »*

Contrairement à ce qu'en dit le Maire, la formule du district n'est pas nouvelle puisqu'elle aurait pu être envisagée dès le premier mandat en 1959. Mais entre-temps, l'enjeu s'est déplacé : la ville souhaite désormais répartir les coûts de ses équipements, et non plus trouver le moyen de les financer seule. Le district et la fiscalité additionnelle offrent alors une solution acceptable. De plus, les responsabilités assumées par le Maire, au niveau national, le sensibilisent vraisemblablement plus à ces questions intercommunales. Président du groupe des députés maires à l'Assemblée Nationale de 1969 à 1973, il est également vice-président de l'Association des Maires de France. Il y préside un groupe de travail réunissant les maires des villes moyennes. Dans ce cadre, il sera le rapporteur général d'un colloque tenu à Bordeaux et consacré à la question du partage intercommunal des ressources de Taxe Professionnelle.

L'absence régulière de Pierre Dumas au SIAURC contraste donc avec ses activités et l'évolution de ses positions vis-à-vis de la coopération. Ceci tient, en premier lieu, au champ des compétences de la structure intercommunale, qui ne correspond pas aux enjeux essentiels pour la ville. Ainsi, comme il nous l'explique lors d'un entretien, le syndicat lui apparaît vite comme *« un syndicat très partiel d'eau et d'urbanisme »*, l'urbanisme renvoyant à *« des schémas grandioses et prospectifs et ce n'était pas très contraignant »*, alors que *« les adductions d'eau, ça a toujours été considéré comme un problème très rural, que connaissent bien les maires d'un profil rural. »* Le Maire de Chambéry marque encore une fois le décalage avec les préoccupations du syndicat, propres selon lui au milieu rural. Dans le même temps, il se montre peu concerné par les questions techniques.

En second lieu, l'absence de Pierre Dumas s'explique par sa représentation de l'outil intercommunal. Plus précisément, le Maire de Chambéry adopte le point de vue juridique de l'époque, ce qui le met alors dans l'incapacité – il en convient lui-même – d'envisager un développement intercommunal endogène : *« 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 »* nous explique-t-il rétrospectivement. Sa tentative échouée de créer un district confirme cette perception quelque peu statique et étroite de la coopération intercommunale : si Pierre

Dumas envisage l'existence d'une institution intercommunale importante, celle-ci ne saurait être qu'une structure nouvelle, et sans doute pas un SIAURC aux compétences étendues. En cela, il adopte le point de vue juridique de l'époque sur le SIVOM, défini comme une « structure temporaire, spécifique, généralement chargée d'une compétence à exercer de manière restrictive et d'une « œuvre » réalisée dans un délai donné » (Perrin 1994 : 23). A l'inverse, le district lui apparaît comme l'unique formule adaptée et durable pour une ville moyenne, comme cela est présenté dans les ordonnances de 1959. L'avenir montrera que Pierre Dumas se trompait.

Pour finir, l'absence du Maire de Chambéry au SIAURC peut aussi s'expliquer par le cumul de ses responsabilités politiques. Jusqu'à sa défaite à Chambéry en 1977, cet élu gaulliste multiplie en effet les mandats locaux et nationaux : élu député en 1958, Maire de Chambéry en 1959, il est également conseiller général en 1973 ; il occupe également plusieurs postes de secrétaire d'Etat, consacrant ses semaines à sa vie parisienne, et ses week-ends à la vie communale. Il aime à souligner qu'il était mal vu de ne pas délaisser le mandat de Maire pour se consacrer pleinement aux hautes fonctions gouvernementales. Sa tentative de créer un district, formule existant pourtant depuis 1959, correspond précisément à la fin de cette expérience gouvernementale et, de façon corollaire, à une sorte de retour aux affaires locales. Une telle concomitance accrédite l'idée que l'absence du Maire de Chambéry au SIAURC durant ces 15 premières années doit beaucoup à sa perception des enjeux intercommunaux, mais également à une stratégie politique qui le conduit à privilégier des responsabilités nationales.

2. La priorité au développement économique

Le choix de la fusion tient également à l'importance des enjeux de développement industriel. En particulier, le choix de Bissy comme commune d'implantation montre que les intentions initiales du Maire de Chambéry se portent sur la question du développement économique.

Dans la continuité de son programme de campagne, Pierre Dumas s'intéresse très tôt à l'aménagement d'une zone artisanale chambérienne, à la hauteur du pouvoir d'attraction qu'il entend rétablir pour la capitale savoyarde. La réflexion s'engage au sein d'une commission formée dès le mois de septembre 1959 pour faire l'inventaire des besoins en espaces et des ressources disponibles. Cette démarche aboutit rapidement à la conclusion que les terrains chambériens n'offrent pas d'espaces suffisants pour des opérations de grande ampleur, et que les espaces disponibles pour ce type d'opérations sont à l'extérieur de la ville. Cette considération va pousser la commission à se tourner vers les communes périphériques, et la commune de Bissy va rapidement devenir l'unique voie d'extension possible au territoire chambérien (Perrin & Plaisance 2001 : 47-58).

Rappelons que le contexte des années cinquante est celui d'une crise des activités agricole et commerciale. Cela conduit le nouveau Maire de Chambéry à démarcher des entreprises industrielles créatrices d'emplois, et sources de rentrées fiscales pour la commune. Mais pour de telles activités, les problèmes d'espace sont de plus en plus criants et pénalisent une implantation potentielle. C'est ainsi que la société Gillette, projetant initialement une implantation en Savoie, choisit en définitive de

s'installer à Annecy faute d'une zone de taille suffisante. L'unique espace immédiatement disponible se situe alors à la Cassine, sur un territoire relativement restreint et rapidement occupé par une entreprise de torréfaction[46]. Dans ce contexte, Bissy apparaît comme l'unique commune mitoyenne à la fois peu développée et offrant une vaste étendue de terres agricoles et sans reliefs. Commune rurale plutôt pauvre, elle ne compte que 1600 habitants et, surtout, elle s'étend sur 600 hectares (dont 250 hectares de terres cultivables), soit approximativement la moitié de la surface de Chambéry. De plus, sur le plan industriel, la commune accueille quelques petites industries ayant délaissé la ville centre pour s'installer en périphérie (Descours et Cabots, Fonlupt, par exemple), ainsi que quelques éleveurs, producteurs laitiers.

Durant la négociation qui précède la fusion, ces acteurs économiques jouent un rôle important dans le rapprochement des intérêts et des points de vue. Plusieurs conseillers chambériens, industriels et responsables d'entreprise, vont ainsi actionner leurs réseaux personnels et professionnels afin d'influencer le conseil municipal de Bissy. Pierre Dumas rapporte ainsi quelques détails importants sur cette phase préalable, et sur les relais trouvés au sein de la commune :

> *« les uns, agriculteurs, très axés sur la coopérative laitière, qui avaient créé une coopérative pour tout ce qui était producteur de lait autour de Chambéry, et qui bien sûr visaient le marché de l'agglomération, pas seulement de Bissy. Ça leur donnait déjà un état d'esprit… De l'autre côté, il y avait des petits industriels qui étaient là pour le terrain, et qui eux aussi comprenaient. Pour que les choses se développent, il fallait des aménagements que la commune de Bissy, toute seule, ne pourrait pas faire. »*

Plusieurs intérêts économiques se regroupent donc progressivement derrière l'idée de fusion. Les agriculteurs de la coopérative laitière de Bissy vont en effet parier sur un développement d'activités liées à la transformation du lait. De plus, les industriels vont également miser sur ce rapprochement. Ainsi « le cas de l'industriel Berthollet, qui imagine que le développement de Bissy lui permettra de trouver de nouveaux partenaires » (Perrin & Plaisance 2001 : 48). Le Maire de Chambéry mobilise donc ses réseaux professionnels et politiques pour faciliter le rapprochement. Ces réseaux regroupent essentiellement des acteurs du milieu économique, attirés par l'agrandissement du territoire chambérien et l'équipement de nouveaux espaces de développement.

Initialement, la logique du projet porté par l'équipe Dumas est pour l'essentiel une logique de développement industriel. Ce projet doit permettre de fédérer les acteurs du milieu économique, et d'envisager l'implantation de nouvelles entreprises sur un territoire chambérien élargi. Cette logique de développement industriel oriente le choix de la fusion : d'une part, la coopération s'avère statutairement incapable de partager les ressources économiques ; d'autre part, les logiques de fusion et de développement économique sont très fortement congruentes[47]. Le représentant de l'Etat,

[46] Pour des éléments plus précis, voir Pierre Préau (1992).

[47] On peut illustrer cette congruence par une citation du Ministre de l'Intérieur de 1966 : « En un moment où les recommandations du Vème Plan insistent tant sur la nécessaire concentration des entreprises françaises, il est intéressant de voir ce qu'il en est du regroupement communal. 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. Les exigences techniques et financières conduisent à agrandir les unités qui sont le cadre du travail et de la vie : l'usine augmente ses séries de production ;

convaincu de la rationalité de cette démarche, va jusqu'à profiter de la démarche pour fusionner une troisième commune (Section I). La coopération entre Pierre Dumas et le Préfet fait finalement l'effet d'un rouleau compresseur, laissant une marge de manœuvre réduite aux élus bisserains : la fusion est arrêtée rapidement, le 4 mai 1961.

C. La stratégie au SIAURC : une recherche de compensations ?

Le choix de la fusion et, de manière plus générale, l'action de Pierre Dumas vis-à-vis du SIAURC s'explique par les priorités qu'il assigne à sa politique, et par la vision qu'il a du syndicat intercommunal. Toutefois, ce seul épisode ne permet pas de qualifier définitivement ses relations avec le SIAURC. Alors qu'il s'en détourne pour lui préférer la fusion, la ville de Chambéry investit progressivement la structure de coopération, occupant finalement une place centrale. L'objectif de cette partie est de comprendre ce changement de cap : Pierre Dumas change-t-il d'opinion ? Les intérêts de la ville centre se sont-ils déplacés ? En réalité, le Maire de Chambéry décide d'investir le SIAURC par l'entremise des services techniques de la ville (1), afin d'en contrôler indirectement le fonctionnement (2) et de rémunérer en partie le développement de ces services (3).

1. Des personnels chambériens de plus en plus impliqués

L'implication croissante des services techniques chambériens s'effectue avec une étonnante régularité, dont on ne peut admettre qu'elle soit étrangère aux intentions du Maire de la ville. Ces derniers saisissent en particulier plusieurs opportunités pour récupérer la gestion de différents services publics à l'échelle de l'agglomération. Un dossier permet aux services techniques de Chambéry de faire une première irruption dans la gestion syndicale : celui de la collecte des ordures ménagères.

La question est soulevée pour la première fois lors d'une séance du comité syndical, le 28 mai 1962, à laquelle le Directeur des Services Techniques de Chambéry présente une offre de service de collecte pour les communes intéressées[48]. Celle-ci serait effectuée par les services chambériens, comme c'est déjà le cas pour plusieurs communes mitoyennes. L'offre est officialisée l'année suivante par une lettre du Maire de Chambéry[49] : celle-ci indique que la collecte sera prise en charge par les services techniques de Chambéry pour toutes les communes du syndicat, dès le 1er mars de l'année 1963. A cette date, le service de la voirie de la ville de Chambéry se substitue ainsi à la petite entreprise de La Ravoire qui, avec sa dizaine de chevaux et de bennes, assurait jusqu'alors la collecte des ordures pour les communes les plus urbanisées.

---

l'agglomération en s'accroissant satisfait de nouveaux besoins collectifs. Dans les deux cas, le coût moyen est un indicateur de taille optimum ; l'on y observe une ressemblance étonnante. » (Préambule de Roger Frey, Ministre de l'Intérieur, à l'étude de Trorial et Astier (1966 : 17)).

[48] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 28 mai 1962.

[49] Lettre de Pierre Dumas, Maire de Chambéry, à Jean Blanc, Président du SIAURC, 18 février 1963 (AMC, P163).

Dans la même perspective, une deuxième étape importante est franchie en 1966. Elle concerne la gestion des équipements récemment construits par le SIAURC : usine de traitement des déchets ménagers et usine d'épuration des eaux usées. Alors que le contrat d'exploitation passé avec la société Luchaire arrive à échéance, le choix est fait de ne pas le reconduire. L'une des raisons avancées est celle du coût du service facturé par l'entreprise, et plus particulièrement des 17% de frais généraux qui s'appliquent à toutes les prestations, même *« pour acheter un stylo bille »,* comme le rappelle la secrétaire de l'époque[50]. Alors que les personnels étaient jusqu'alors rémunérés par le SIAURC, et mis à disposition de la société gestionnaire, la ville de Chambéry propose de reprendre le service en régie directe[51]. La décision est entérinée en mai 1967 : le personnel passe donc à la ville et une convention est signée avec le syndicat pour la gestion du service. Chambéry se substitue ainsi à l'entreprise privée[52].

Pour finir, on peut ajouter l'exemple des transports en commun. Dès la fin des années 60, le Directeur des services techniques chambériens présente les résultats d'une étude de réorganisation du service de transports en commun, décidée quelques mois auparavant[53]. A partir de ce moment, la ville de Chambéry se voit confiée toutes les études relatives à cette question. Si l'éventuelle gestion du service de transports urbains achoppera finalement en raison de la conjoncture politique houleuse du milieu des années 70, les services chambériens auront, une fois de plus, fait la démonstration de leur volontarisme à prendre en charge les volets techniques des compétences syndicales.

De façon corollaire, de nombreuses années s'écoulent sans que le SIAURC ne développe aucune structure administrative et technique propre. La volonté politique affichée par le Maire de la ville de ne pas développer de services syndicaux concurrents à ceux de la ville est partagée par les autres Maires qui n'entendent pas contribuer financièrement au fonctionnement d'une technostructure qu'ils ne contrôlent pas. Dans une première phase, le syndicat n'est que financeur : jusqu'en 1964, son activité principale consiste à financer la construction des équipements collectifs ; durant cette période, les études et le montage financier sont entièrement assurés par les services de l'Etat. Dans une deuxième phase, le syndicat devient gestionnaire : l'exploitation des installations syndicales est alors confiée à une entreprise privée, l'entreprise Luchaire, remplacée quelques années plus tard par les services techniques de Chambéry. Cette évolution contribue à maintenir le syndicat dans un état de dépendance vis-à-vis d'autres services.

En définitive, l'implication progressive des services de la ville tranche avec le discours détaché et critique du Maire de Chambéry. Les nombreux courriers qu'il adresse au Président du SIAURC montrent au contraire son influence personnelle dans ce déplacement de l'expertise depuis l'Etat vers

[50] Entretien n°20 avec Me Jacqueline Vincent, Secrétaire Générale du DUCC.
[51] Lettre de Pierre Dumas, Maire de Chambéry, à Jean Blanc, Président du SIAURC, 2 novembre 1966 (AMC, P163).
[52] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 26 mai 1967.
[53] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 12 juin 1968 (L'extrait fait référence à une délibération du Bureau, datée du 02/02/68, qui confiait cette première étude de transports aux services techniques de la ville de Chambéry. Nous n'en avons trouvé aucune trace dans les registres).

la ville de Chambéry. La multiplication des dossiers pris en charge par ces services montre également l'importance cruciale attachée aux dossiers syndicaux. Essayons d'en donner quelques explications.

2. L'expertise technique, enjeu de pouvoir

Certains propos de Pierre Dumas fournissent déjà deux explications. Le Maire insiste tout d'abord sur son attachement pour la régie directe, et son aversion pour la concession au privé. De prime abord, elle est financièrement intéressante, et séduisante pour un syndicat qui manque considérablement de moyens administratifs et techniques. Mais selon lui, les sociétés concessionnaires obligent malgré tout les communes à investir, notamment en cas de forte croissance, et génèrent également des problèmes de personnel, et des grèves. Comme il l'explique dans le cas du service eau et assainissement : « Il me semblait ainsi que la préservation de la pureté de l'eau et l'hygiène étaient à proprement parler des compétences de service public, dont l'institution communale ne pouvait ni ne devait se décharger »[54]. Malgré les précautions à prendre vis-à-vis de ce type de discours, les choix effectifs de gestion en régie directe suite à l'expérience coûteuse avec la société Luchaire nous portent à croire que les convictions du Maire de Chambéry ne relèvent pas d'un simple affichage politique.

Dans le même temps, ce dernier nous explique qu'il n'avait *« fait qu'une réserve au départ, c'était que le SIAURC ne crée par des services techniques concurrents de ceux de la ville. »* Le développement syndical présente selon lui le risque de susciter une « concurrence » technique aux services de la ville, source selon lui de *« gaspillages »*, notamment financiers. Ces gaspillages peuvent tenir, par exemple, aux éventuels doublons qui existeraient alors au sein des deux administrations. Le Maire agit donc en anticipation d'une situation présumée inefficace et coûteuse, et n'imagine pas un instant que des services proprement syndicaux puissent se substituer aux services chambériens. L'époque est plutôt marquée par le monopole de l'expertise technique par les Ingénieurs des services de l'Etat (IPC et IGR), et un secteur public communal qui peine à se développer[55]. Dans ce contexte, le développement de services proprement chambériens est en lui-même un enjeu de pouvoir important pour la ville.

Sur le dossier de la collecte par exemple, la gestion en régie directe permet au service de la voirie de développer son activité de collecte sans avoir à en financer les investissements, pris en charge par le syndicat. Sur le dossier des équipements industriels (traitement des déchets et assainissement), le raisonnement est similaire : le transfert est d'autant plus enrichissant pour les services techniques qu'ils n'ont initialement aucune compétence particulière sur ces questions. La reprise en main des équipements et des quinze personnes qui en assurent le fonctionnement élargit les domaines de compétence technique de la ville, et étoffe sensiblement ses services (une vingtaine de personne au total). Ce type de transfert offre également des avantages spécifiques importants à la ville, en vertu de sa maîtrise technique des dossiers : avantage technique, nous venons de le dire, grâce à la possibilité

[54] Pierre Dumas, cité par Perrin et Plaisance (2001 : 40).

d'améliorer ses domaines et ses capacités d'expertise ; enjeu fonctionnel, puisque le transfert assoit son autorité hiérarchique ; enjeu organisationnel, puisque les services transférés permettent à d'autres services de travailler, à l'instar des parcs et ateliers en charge de la réparation des véhicules (dont ceux de la collecte) ; enjeux financiers enfin, nous y viendront dans la partie suivante.

Par conséquent, l'implication chambérienne dans la gestion syndicale relève d'une démarche très volontaire. Si, dans un premier temps, le Maire de Chambéry cherche à éviter à tout prix un développement présumé coûteux et néfaste des services intercommunaux, il nous semble qu'il mesure très rapidement l'intérêt direct qu'a l'organisation chambérienne à prendre pied dans de nouveaux domaines techniques. Revenons plus en détail sur l'intérêt proprement financier d'une telle opération.

3. Les enjeux financiers d'une coopération maîtrisée

La formule juridique du district, un temps envisagée par le Maire de Chambéry, est présentée par Pierre Dumas comme *« l'occasion de récupérer les ressources sans vexer personne. »*. De même, il considère l'instauration d'une patente comme centrale pour équilibrer le partage des recettes et des coûts de sa centralité. L'idée d'une compensation financière apparaît explicitement et régulièrement dans les intentions du Maire. Toutefois, la conjoncture du milieu des années 70 est marquée par une crise politique précisément centrée sur les prérogatives intercommunales. Cette crise a pour effet d'enterrer le projet de district, et d'évacuer pour un temps toute idée de péréquation financière. En l'absence de dispositif *ad hoc*, force est de constater que la ville réussit cependant à obtenir certaines ces compensations financières.

Tout d'abord, la maîtrise des enjeux techniques pour l'organisation des services garantit une bonne maîtrise des enjeux financiers. Prenons l'exemple de la collecte[56] afin d'en comprendre les implications concrètes. En premier lieu, le mode de fonctionnement retenu permet à la ville de rétribuer une activité qu'elle exerçait auparavant pour quelques communes mitoyennes. L'élargissement du périmètre ne suppose pas de réorganisation importante et immédiate : les matériels et personnels existent déjà au sein d'un service de la voirie qui ne sera sérieusement étoffé qu'en 1970, soit six années plus tard. La gestion chambérienne du service syndical permet donc à la ville d'élargir sensiblement son « aire de chalandise » sans occasionner de surcoûts importants. En second lieu, le SIAURC ne joue qu'un rôle d'intermédiaire entre le service prestataire et les communes intéressées qui versent leur contribution au fonctionnement du service. Cette estimation est une affaire compliquée qui suppose de pouvoir isoler la part des personnels et matériels mobilisés pour les seules communes périphériques, au sein d'un service assumant d'autres missions que la collecte, notamment l'entretien des voiries communales. Or, la ville monopolise toutes les informations pour réaliser ce chiffrage : elle définit les parcours de collecte, leur fréquence, répartit les activités au sein du service, etc. Ne pouvant fixer le coût *a priori*, l'année 1963 sert d'expérimentation afin de

[55] Voir notamment Dominique Lorrain (1989).

déterminer « les véritables redevances dont la détermination reste, [à l'heure actuelle], trop évasive par le fait de la complexité des éléments qui entrent en jeu »[57]. C'est en définitive le Directeur des services techniques chambériens qui présente, dès la fin de l'année, le coût total à facturer aux communes membres.

Pour finir, les enjeux financiers du développement intercommunal peuvent être appréhendés sous l'angle des primes. La fonction technique des personnels communaux est, au même titre que pour les Ingénieurs des Ponts et Chaussées, rémunératrice. Les techniciens municipaux – au premier rang desquels le Directeur des services techniques – reçoivent en vertu d'un décret de 1952 des primes de technicité dont le montant représente 1,25% des dépenses annuelles engagées en travaux neufs par la ville. Ces primes peuvent atteindre un tiers du salaire de ces personnels. Dans ce cadre, le contrôle des personnels revêt au moins deux enjeux importants. D'une part, la gestion des activités syndicales permet à Chambéry d'étoffer ses services, donc son encadrement technique, et donc ses capacités de rémunération. D'autre part, il va sans dire que la ville prélève, sur le montant global des honoraires, une part consacrée à ses frais généraux, selon un taux qu'elle fixe elle-même. L'activité des services techniques rémunère donc une part du fonctionnement général de l'institution municipale.

En définitive, le nouveau Maire de Chambéry, élu en 1959, considère dans un premier temps le SIAURC comme une structure sans grand intérêt, inadaptée à l'action municipale de Chambéry, incapable de mutualiser les charges. Au contraire, la fusion lui permet d'assumer efficacement son projet de développement économique et d'en maîtriser les retours financiers. Toutefois, la gestion des services publics syndicaux lui apparaît par la suite comme un moyen de développer et de rémunérer les services de la ville, juste compensation aux coûts de sa centralité. Par le développement de cette expertise technique, la ville accroît considérablement son emprise sur la structure : à la fin des années soixante, la mise sur l'agenda de nouvelles compétences n'est plus exclusivement déterminée par les rapports des ingénieurs de l'Etat, mais aussi par les études des services techniques[58]. Dans la *configuration* initiale, le Maire de Chambéry joue, à plusieurs reprises, un rôle d'initiateur des dynamiques affectant la coopération. Ce rôle ne semble pas devoir être contesté par les élus des communes périphériques.

Section III. Les élus des communes périphériques : un rôle résiduel

Durant la période fondatrice du SIAURC, quel(s) rôle(s) jouent les élus des communes périphériques ? La réponse est presque trop simple, et pourtant compliquée à démontrer : aucun rôle du tout. Lors de la fusion, la dynamique enclenchée par Pierre Dumas et le Préfet écrase inexorablement toute résistance, et ne laisse d'autre choix au Maire de Bissy que de négocier, sous

[56] Ces deux exemples synthétisent un ensemble d'éléments détaillés dans les registres de délibération du SIAURC.
[57] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 14 mai 1963, non paginé.
[58] Les cas du transport et de l'incinération en sont deux bons exemples.

contrainte, quelques modalités de ce regroupement. De même, à l'exception du Président, rares sont les élus des communes périphériques qui jouent un rôle actif (ou prennent seulement la parole) au syndicat. En définitive, le rôle résiduel de ces élus est attesté par le prosélytisme du Président du SIAURC d'une part (A), et par la marge de manœuvre réduite des élus des communes périphériques d'autre part (B).

A. La référence à l'Etat : le prosélytisme du Président du SIAURC

Le sénateur Maire de La Ravoire, Jean Blanc, est un personnage-clé de l'institution puisqu'il la préside pendant vingt années. Pour autant, sa conception de l'intercommunalité et du fonctionnement de l'institution nous semble redoubler celle des acteurs de l'Etat. Le respect qu'il affiche à l'endroit des commis de l'Etat (1), le discours qu'il tient sur la fusion (2), sa croyance en l'outil technique (3) en font un prosélyte de l'intercommunalité. En ce sens, il n'entre pas en contradiction avec les logiques des autres acteurs dominants[59].

1. Le respect et l'obéissance à « l'Etat »

La personnalité du Maire de La Ravoire est tout d'abord marquée par sa déférence vis-à-vis de l'Etat, des fonctionnaires, et du discours que ces acteurs tiennent. Cette haute estime de la haute fonction publique se retrouve dans son discours d'aujourd'hui et dans ses actes de l'époque.

Le regard porté rétrospectivement sur les fonctionnaires de l'époque souligne leur professionnalisme, leur capacité d'écoute et leur rigueur. Lors de nos entretiens, il fut ainsi toujours très élogieux : le responsable des études d'aménagement de la ZUP était *« un très bon ingénieur »* ; M. Cattin était quelqu'un *« qui écoutait beaucoup, qui avait du bons sens, intelligent »* ; quant au Directeur des Routes de l'époque, *« on lui doit beaucoup (…), parce que c'est lui qui a fait pencher le Ministère »*. Certains responsables préfectoraux ne sont pas en reste vis-à-vis de leurs collègues techniciens : le Secrétaire Général, par exemple, *« fut après un grand préfet, puisqu'il a été préfet de police à Paris »*. Tous les jugements portés par Jean Blanc sur les fonctionnaires de l'époque témoignent du même respect, de la même admiration.

Au-delà du discours, cette déférence vis-à-vis de l'Etat peut trouver d'autres traductions. La réunion fondatrice du syndicat est très illustrative du rapport que l'élu entretient avec les services de l'Etat. Le Secrétaire Général est en effet légitime pour choisir la liste des communes, convoquer les élus, provoquer leur union dans une institution intercommunale nouvelle, et désigner son Président. Pour cette raison, même si les élus réunis ne croyaient pas au syndicat, *« ils ont pas osé dire non au père Paolini. Parce que le préfet… »* c'est le préfet. Les maires de l'époque subissent dans cet exemple la tutelle de l'Etat. Jean Blanc lui-même n'échappe pas à cette règle puisqu'il accepte, impuissant, la présidence. La façon dont il se remémore la séance mérite qu'on s'y attarde :

[59] A défaut de précision, les citations utilisées dans cette partie sont extraites des entretiens (n°22 et n°53) que nous avons réalisés avec M. Jean Blanc.

> *« On s'est réuni à la préfecture. Le Secrétaire Général souhaitait déjà un bureau provisoire. Et il a interrogé – je sais pas si je t'avais dit – il a interrogé tous les maires de l'agglomération, qui étaient tous plus âgés que moi en plus. J'avais trente-six ans quoi. Et il y en a pas un qui a voulu. Alors il se retourne vers moi, il me regarde en face et il dit vous êtes le plus jeune, je vous interdis de refuser. (rires) Comme ça ! (rires) Qu'est que tu veux que j'fasse ? »*

Le Maire de La Ravoire évoque ainsi cet épisode avec humour et un brin de nostalgie, une façon probable de souligner son caractère aujourd'hui incongru, témoignage d'un contexte où les rapports entre élus et représentants de l'Etat étaient fort différents. Il manifeste également un certain orgueil à évoquer cet épisode où il fut individuellement choisi par ce fonctionnaire pour présider le SIAURC. En témoigne l'insistance et le plaisir avec lesquels il narre cette anecdote : à chacun de nos entretiens, Jean Blanc évoqua de lui même, en des termes presque identiques, cette intronisation originelle. Jean Blanc se montre fier d'avoir été coopté par l'Etat, ce que son investissement immédiat et sans faille dans la première jeunesse du syndicat ne dément pas. Au-delà de son intérêt politique à agir, cet enthousiasme traduit selon nous dans ses actes l'autorité de l'Etat, manifestée et évoquée avec force (*« je vous interdis de refuser »*). Ainsi, quand bien même cet événement peut aujourd'hui paraître fondateur pour sa carrière politique, l'importance que Jean Blanc lui accorde tient beaucoup à la force symbolique du geste de l'époque.

Pour finir, Jean Blanc reprend toujours à son compte la justification avancée alors par le Secrétaire Général : sa jeunesse. C'est oublier un peu vite qu'il n'est pas exactement le plus jeune (le Maire de Chambéry-le-Vieux est d'un an son cadet), mais aussi que sa commune est l'une des plus peuplées de l'agglomération. Mais selon lui, c'est bien l'âge qui est la raison de sa cooptation, et c'est encore l'âge des autres Maires qui explique leur manque d'enthousiasme. L'argument est d'autant plus surprenant que Jean Blanc n'y possède d'autre qualité que celle d'être le plus jeune. Cette simplification *a posteriori* illustre selon nous la force d'imposition du représentant de l'Etat, et son impact sur les représentations du Maire. Cet impact se retrouve dans son discours actuel, montrant que l'autorité de l'Etat ne se traduit pas seulement dans les actes du Président, mais aussi dans ses interprétations les plus durables.

2. Jean Blanc et les vertus de la fusion

« L'intercommunalité me paraît l'une des meilleures formules pour préparer les esprits à une éventuelle suppression des communes et donner davantage de sens à la notion de communauté urbaine. »[60] Les termes utilisés par le premier Président du syndicat sont sans ambiguïté : l'intercommunalité n'est qu'une phase transitoire devant permettre d'évoluer vers plus d'intégration. Cet horizon porte le nom de « communauté urbaine », non de « fusion », et consacre également une intégration très forte dans une entité supracommunale. Ces propos font un écho saisissant au discours dominants de l'époque[61]. On peut certes argumenter que ces propos, prononcés très

[60] Jean Blanc, *Votre qualité de vie, ... le DUCC s'en occupe*, DUCC, décembre 1998, 35 pages, p. 8.
[61] Ainsi, on peut illustrer ce discours par cet avis du Conseil Economique et Social rendu et adopté durant l'année 1966 : « A condition qu'elles recueillent le consentement des populations concernées, qu'elles ne portent en aucune manière atteinte au

récemment, ne reflètent qu'un regard rétrospectif jeté par le Président sur plus de quarante années de coopération. Certains événements de l'époque viennent cependant confirmer que ce même état d'esprit prévalait à l'époque.

Tout d'abord, Jean Blanc explique qu'il a été consulté au sujet de la fusion entre Chambéry et deux communes périphériques, au début des années soixante. Probablement sollicité pour son implication dans le dispositif intercommunal, le Président du SIAURC fait les recommandations suivantes :

> *« Non mais je sais que le conseil municipal de Bissy, ils m'avaient demandé. Ils m'avaient demandé ce que j'en pensais. Je leur avais dit. Je leur ai dit écoutez, il faut que l'agglomération trouve des terrains, il faut qu'on fasse l'assainissement, etc. Et ils avaient pas de sous. Et bon en fusionnant, ils ont quand même gardé leur mairie. C'est le seul moyen pour pouvoir développer. »*

Le Maire n'est pas mentionné, puisque c'est *« le conseil municipal de Bissy »* dont il s'agit. La demande s'apparente donc moins à une sollicitation officielle du conseil qu'à des contacts informels entre connaissances. Dans ce cadre, Jean Blanc prend une position très favorable à la fusion, sur la base d'un réalisme politique, étayé par les impératifs d'équipement de l'agglomération dans lesquels il est lui-même partie prenante. Le fait que le Maire de La Ravoire puisse adopter cette position vis-à-vis de collègues élus, vraisemblablement proches sur le plan politique, montre à quel point son discours sur la coopération intercommunale est emprunt des référents des fonctionnaires de la préfecture : la fusion est non seulement légitime, mais c'est la seule issue possible. Jean Blanc va même plus loin : la vertu essentielle d'une telle fusion réside dans l'impossibilité qui est alors faite aux communes de défusionner par la suite, à la différence des fusions proposées par la loi Marcelllin dix années plus tard. L'application difficile de cette loi le conforte dans l'idée que cette irréversibilité est salutaire, le verrouillage permettant de se prémunir contre les pressions exercées par les populations. Son discours est donc emprunt des objectifs et des représentations, mis en lumière pour les fonctionnaires préfectoraux. Il donne la priorité à une vision rationalisante, au détriment de l'opinion de la population.

Pour finir, on peut revenir sur l'épisode du Plan d'Urbanisme du Grand Chambéry. Cet ancêtre du Schéma Directeur est mis en place dès la fin des années cinquante. Il constitue le dossier que Jean Blanc évoque avec le plus de fierté. Ce dernier souligne notamment avec insistance comment les municipalités ont accepté, le temps d'un plan, de supprimer les limites communales. Cette décision a, selon le Président, un caractère exceptionnel :

> *« Pour faire le Schéma directeur, les communes avaient accepté – ça on l'a jamais revu après, nulle part – elles avaient accepté qu'on supprime les limites des communes. Dans la carte, on savait pas. De manière à ce que les urbanistes puissent travailler sans tenir compte des limites des communes pour essayer d'être le plus rationnel possible. (…) Aujourd'hui on en trouverait pas un conseil pour le faire. »*

---

principe de l'autonomie communale et qu'elles n'entravent pas la fusion qui est, dans la plupart des cas, l'objectif final, il y a lieu, dans l'intérêt des communes, d'encourager des formules nouvelles visant à créer des communautés d'agglomération dotées des moyens nécessaires à leur efficacité » (Rapport de M. Chotard fait au nom du Conseil Economique et Social, 23 février 1966, cité par Trotial & Astier (1966 : 34)).

A l'inverse, Pierre Dumas (alors Maire de Chambéry) stigmatise aujourd'hui cette procédure, assimilée à des *« schémas grandioses et prospectifs, (…) pas très contraignants »*[62]. D'autres élus préfèrent privilégier d'autres considérations : ici, le Maire de La Motte Servolex estime que le problème essentiel est celui des réserves foncières, ce qui nécessité des financements ; là, le Maire de Barby pense que rien ne peut être fait en matière d'urbanisme sans une taxe d'équipement obligatoire[63]. Jean Blanc adopte ainsi un comportement en décalage avec d'autres élus qui l'entourent. Il insiste en particulier pour s'attribuer la paternité d'une procédure qui, sur le plan politique, accouche d'une souris. La disparition des frontières communales sur la carte (à défaut de disparaître sur le plan administratif), revêt une importance symbolique majeure pour le Maire de La Ravoire. Ce point de vue fait à nouveau écho au discours de l'Etat, et à l'attachement affiché et répété du Préfet de la Savoie au dossier d'aménagement du Grand Chambéry. Jean Blanc adopte et diffuse ainsi la vision portée par les fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur. La même allégeance caractérise ses rapports avec les Ingénieurs des Ponts et Chaussées.

3. La technique, outil pour le Président du SIAURC

De nombreux faits démontrent que l'institution intercommunale n'est jamais allée contre les options techniques des IPC. Par conséquent, le rôle du Président consiste pour l'essentiel à endosser sur le plan politique des projets élaborés au sein des services de l'Etat. Certaines de ses paroles illustrent ainsi à merveille l'ascendant des services techniques déconcentrés, et l'allégeance qui est celle du Président :

> *« - Comment vous avez fait vis-à-vis des techniciens ? Vous alliez vous former ?*
>
> *- Bah… faut dire qu'on leur a fait confiance. Parce qu'on sentait bien que ça pouvait pas… que ça pouvait pas être autrement. Ç'aurait été plus dur de convaincre les anciens. Parce que pour les anciens, toujours, il faut faire des économies. »*

Ces quelques mots suscitent plusieurs remarques. La première concerne le rôle accordé aux services de l'Etat. Pour le Président du SIAURC, ceux-ci bénéficient d'une *« confiance »* aveugle de la part des élus, et en particulier de lui-même. Nous avons déjà expliqué comment les études techniques permettent de donner une caution déterminante aux innovations syndicales. Pour le Président, ce crédit dont bénéficie l'outil technique lui facilite ainsi la tâche, l'aidant à *« convaincre les anciens »*. Cet effet s'avère d'autant plus déterminant que la technicité des problèmes annihile le débat entre élus : *« ça pouvait pas être autrement »*. Dans le discours du Président, le caractère rétrospectivement inéluctable des décisions prises par le syndicat rappelle en quelques sortes la place démesurée accordée à l'outil technique et l'inexistence de débats proprement politiques. Les considérations de l'ancien Président sont ainsi fréquemment assorties d'une *rhétorique du bon sens*, très prégnante : le périmètre initial du syndicat, c'est le *« bon sens »* ; les choix techniques en matière d'assainissement, c'est aussi le *« bon sens »* ; la décision d'assainir les eaux du Lac du Bourget, c'est encore le *« bon sens »* ; le choix de retenir l'hypothèse de rejet dans le Rhône, pourtant plus

[62] Entretien n°47 avec M. Pierre Dumas, ancien Maire de Chambéry.

coûteuse, c'est toujours le *« bon sens »*. Cette légitimation *a posteriori* sur le mode de l'évidence illustre selon nous la vacuité du débat proprement politique, face à la dictature et l'acceptation du *« bon sens »* technique.

Jean Blanc doit ainsi assumer son rôle dans le respect du « bon sens » énoncé par la technique. Son investiture à la Présidence lui confère une fonction d'animation, d'entraînement, et donc un rôle moteur pour l'institution. Il oppose cette mission aux résistances des *« anciens »*, en fait la presque totalité des Maire du syndicat, qui font preuve selon lui d'une force d'inertie importante. Dans cette configuration, les services de l'Etat lui apportent ainsi une aide précieuse pour conforter la dynamique intercommunale. En retour, il joue un rôle de relais politique, qui peut arranger les services de l'Etat, comme dans le cas du Plan d'Urbanisme :

> *« Mais là ça c'est moi qui ai dit j'en prends la responsabilité. C'est moi qui ai dit si on veut faire quelque chose de rationnel – les Ponts et Chaussées ils ont été bien contents que je prenne cette position – il faut supprimer sur le papier, sur le plan, les limites des communes pour essayer de trouver l'organisation la meilleure. »*

Dit autrement, Jean Blanc assume la responsabilité politique d'un schéma à la fois très technique et très formel, dans un intérêt qui rejoint celui des Ponts et Chaussées[64]. L'administration et le Président ont donc un intérêt réciproque à faire fonctionner et à développer la structure syndicale : pour la première, Jean Blanc joue le rôle d'animation politique permettant d'accélérer les votes sur les projets et l'affectation des crédits, donnant l'illusion que le syndicat est l'affaire des élus locaux ; pour le second, l'administration donne une caution technique qui permet à l'institution de fonctionner, le confortant dans son rôle de Président.

Les propos du premier Président du SIAURC reproduisent souvent à l'identique ceux des fonctionnaires des services déconcentrés. De manière générale, il épouse fidèlement les points de vue des acteurs dominants, ce qui lui permet de gérer les affaires du SIAURC sans rencontrer d'opposition particulière, et de mettre ainsi en avant son caractère consensuel. Son autonomie politique s'avère toutefois considérablement réduite par certaines contraintes du fonctionnement syndical.

B. Les contraintes de gestion politique de l'institution

Durant ses premiers mandats en tant que Président du SIAURC, Jean Blanc ne dispose que d'une faible marge de manœuvre politique. En effet, plusieurs règles de l'institution qu'il préside traduisent l'ascendant des acteurs dominants dans le fonctionnement politique de l'institution. Trois aspects de ce fonctionnement méritent d'être relevés : la cooptation systématique du Président (1), la forte représentation chambérienne (2), ainsi que la nécessité de dépolitiser les débats (3).

---

[63] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 23 novembre 1966.
[64] La Direction Départementale de la Construction est, jusqu'en 1966, officiellement responsable de la planification urbaine. Toutefois, faute de moyens suffisants, elle propose un architecte urbaniste privé lyonnais qui la remplace dès 1964 (Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 21 décembre 1964).

1. Un Président coopté

Une des caractéristiques surprenante dans le fonctionnement politique du SIAURC est que son Président, Jean Blanc, est systématiquement le candidat unique à la Présidence, et systématiquement élu à l'unanimité[65]. L'explication de cette formidable stabilité peut difficilement se trouver dans un mécanisme de vote classique qui le désignerait comme le candidat favori parmi d'autres. Ce phénomène s'explique plutôt par une cooptation systématique qui, chaque fois, en fait l'unique éligible. Pour mieux comprendre ce phénomène, on peut découper le mandat du Président en trois phases.

Dès l'origine, en 1957, Jean Blanc insiste sur la façon dont il est désigné par le représentant de l'Etat. Il justifie ce choix par son jeune âge. Nous l'expliquerions plutôt comme un choix par défaut qui tient vraisemblablement au refus définitif d'autres Maires. On peut en particulier s'étonner de la position du Maire de Chambéry, Paul Chevallier. Dans ce type d'institution, il est en effet fréquent que le Maire de la ville centre prenne cette responsabilité. Jean Blanc répond sur ce point que le Maire de Chambéry *« ne croyait pas au système ».* En d'autres termes, les questions d'eau et d'assainissement intéressent peu la ville – déjà équipée et suffisamment alimentée – et plutôt les communes rurales préoccupées par le tarissement de leurs sources. Le refus peut également s'expliquer par d'autres points de vue, plus critiques, sur l'inactivité patente du premier magistrat chambérien à la fin de son dernier mandat (voir Section II). Les élections suivantes illustrent une cooptation politique plutôt portée par le Maire de la ville centre. Fort de la majorité chambérienne au conseil, le Président du syndicat doit nécessairement recueillir l'aval du Maire de la ville. De façon corollaire, un candidat qui n'est pas soutenu par Chambéry est condamné à perdre toute élection syndicale. Les raisons qui expliquent la cooptation de Jean Blanc par Pierre Dumas évoluent cependant dans le temps.

Les municipales de 1959 sont marquées par le renversement politique de Chambéry et, de fait, par le renouvellement d'une majorité de délégués au conseil syndical. Comme en témoigne l'exemple de la fusion, la nouvelle équipe ne peut être critiquée pour son immobilisme ou sa passivité. Pour autant, le syndicat ne constitue ni la scène ni l'échelle sur laquelle Dumas entend élaborer les politiques d'aménagement urbain, axe fort de sa campagne électorale. Il préfère concentrer son attention et ses efforts sur la fusion, et résoudre certains problèmes chambériens par une voie moins consensuelle, mais plus rapide et plus efficace. Dès lors, le SIAURC ne reste à ses yeux qu'un syndicat aux préoccupations rurales, sans intérêt immédiat pour la ville. Pierre Dumas apporte toutefois son soutien au Président sortant, pour des raisons liées à l'histoire politique récente. L'année précédente, en 1958, Pierre Dumas réussit en effet une entrée fracassante dans l'espace politique local. A l'issue d'une campagne plutôt apolitique où il fait ses premières armes, il décroche son premier mandat local, comme conseiller général, le 27 avril 1958. Sur sa lancée, il se présente la même année aux législatives, sous les couleurs de l'UNR, et dans la troisième circonscription de la Savoie. Celle-ci est alors bien ancrée à gauche, tenue par le Maire de Coise et ancien Ministre du Front Populaire Pierre

[65] A l'exception de l'année 1971, où il sera élu à l'unanimité moins une voix.

Cot. Contre toute attente, Pierre Dumas arrive en tête au premier tour avec 28,7% des suffrages, devant le député sortant et le candidat centriste Jean Blanc. Le Maire de La Ravoire se retire dès le lendemain et Pierre Dumas est élu avec 62,7% des suffrages. Les deux hommes partagent donc un combat politique commun, et le Maire de Chambéry n'entend pas évincer celui qui *« était devenu un ami »*, et envers lequel il avait une dette[66].

Les municipales de 1965 et de 1971 reposent la question de la présidence syndicale dans des termes à peu près équivalents. Si le Maire de Chambéry pense alors aux enjeux de l'intercommunalité, il les conçoit hors du SIAURC, dans une structure intercommunale nouvelle. Il convient qu'il aurait brigué la présidence d'un éventuel district, qu'il tente de promouvoir au début des années soixante-dix. Le syndicat ne fait donc pas l'objet d'une convoitise chambérienne. Ajoutons que Jean Blanc a gagné, au fil du temps, une légitimité politique par son action syndicale, ainsi qu'une envergure politique par le cumul de ses mandats. Elu conseiller général en 1961, et sénateur en 1968, ses mandats témoignent d'un ancrage politique qui dépassent largement les frontières de sa seule commune. Il est donc le candidat d'une majorité élargie, plus seulement chambérienne. Toutefois, malgré cette assise renforcée, la ville pèse cependant de tout son poids dans la gestion syndicale.

2. Une institution sous surveillance chambérienne

Sur la forme, la représentation au SIAURC est proportionnelle au nombre d'habitants, ce qui permet à Chambéry d'aligner dix-sept délégués sur les trente-deux que compte le Comité en 1959. Cette représentation soumet l'ensemble des décisions importantes à son approbation ; à l'inverse, un refus chambérien est sans appel au syndicat. Jean Blanc insiste pourtant sur l'absence totale de passage en force de la part de la ville :

> *« Faut pas oublier qu'on a eu collaboration avec l'équipe Pierre Dumas. C'était plus facile qu'avec l'équipe Chevallier, Dumas avait quatre ans de moins que moi encore, il était tout jeune. Il y a pas de problème. Ah non, non. Il y a pas de problème. J'ai jamais eu un problème avec la ville. (…) Elle avait la majorité absolue. Elle a jamais fait jouer sa majorité. Jamais ils ont imposé ! Parce qu'ils pouvaient imposer. Jamais ils ont voulu que ce soit à la ville d'imposer la majorité… Donc ça s'est très bien passé quoi. »*

Chambéry n'utilise pas sa majorité au SIAURC pour passer en force, ce que confirment les décisions souvent entérinées à l'unanimité. Jean Blanc invoque pour l'expliquer la proximité des deux élus, à la fois par leur âge mais aussi sur le plan politique. Pour autant, cette dimension n'évacue pas la question des contraintes que Chambéry fait peser sur le Président. L'unanimité régulière des votes au syndicat peut signifier que les décisions font l'objet d'un consensus, ce qui sous-entend des négociations antérieures pour permettre de l'établir. La fameuse *« collaboration avec l'équipe Pierre Dumas »* ?

[66] C'est ainsi que l'explique Pierre Dumas lui-même (Entretien n°47 avec M. Pierre Dumas, ancien Maire de Chambéry).

Nous avons relevé l'absentéisme indéfectible du Maire de la ville. A la fin des années soixante, les réponses aux convocations syndicales sont systématiquement négatives, assorties d'une délégation à son adjoint aux finances, M. Guillermin. Ce délégué, ainsi que son collègue M. Mager, sont en effet présents aux réunions du Bureau, permettant à Pierre Dumas de se tenir informé des décisions importantes, et de faire passer les messages qu'il veut au Président du SIAURC. Cette délégation est toutefois prise très au sérieux par le Maire de Chambéry. Ce dernier choisit avec attention ses représentants, comme l'illustre cette annotation qu'il fait à un courrier destiné à son adjoint : « Je préférerais qu'au Bureau aille un membre de la municipalité plus au fait des affaires du SIAURC »[67].

L'absence du Maire de Chambéry semble donc bien formelle, et sa présence au syndicat pas si nécessaire pour qu'il puisse en influencer les décisions. C'est le point de vue exposé par la secrétaire d'alors : *« Si le maire de Chambéry dit non, c'est même pas la peine d'y aller. Vous allez au casse pipe. Si vous avez l'adhésion du Maire de Chambéry, vous avancez. Dans tous les gros projets. »*[68] En effet, durant la décennie 60, la ville de Chambéry obtient gain de cause sur la totalité des dossiers que Pierre Dumas estime porteurs d'enjeux importants : la prise en charge de la collecte, la gestion des équipements de traitement et la rémunération des prestations d'études réalisées par les services techniques. A l'inverse, les dossiers sur lesquels Pierre Dumas n'est pas *a priori* motivé ont du mal à évoluer. Nous pensons naturellement aux exemples du Plan d'Urbanisme et de son successeur le Schéma Directeur, ayant pourtant beaucoup mobilisé le Président du SIAURC. Il semble donc y avoir, jusqu'au début des années 70 en tout cas, une relation d'équivalence selon laquelle les dossiers syndicaux aboutissent si – et seulement si – ils reçoivent l'aval du Maire de la ville.

3. Une institution nécessairement dépolitisée

Mais le Maire de Chambéry n'est pas le seul à contraindre les décisions syndicales. La configuration des pouvoirs au SIAURC, telle qu'elle s'organise dès sa création, dessine un cadre relativement contraignant pour le Président, qui lui interdit par exemple de faire jouer toute forme de régulation partisane. Plusieurs exemples l'attestent.

Certes, l'Etat confie initialement la Présidence du SIAURC au Maire d'une commune périphérique. Pour autant, il instaure un Bureau dans lequel sont représentées d'autres communes, en particulier la ville de Chambéry. Celle-ci se voit confiée les deux postes de secrétaires, et ceux de vice-président sont occupés par les Maires de deux communes périphériques : Cognin et Bassens. Cette distribution effectuée par l'Etat suit selon nous un calcul d'équilibre des pouvoirs, basé sur un savant mélange entre le respect des identités partisanes et celui des poids démographiques. En effet, en 1957, Jean Blanc est, avec son collègue de La Motte Servolex, le seul Maire centriste parmi le groupe des douze communes retenues. Comme il l'explique, *« les autres c'était toutes le radicalisme à l'époque »*. Dans ces conditions, faute d'un Président politiquement représentatif, le Préfet se trouve obligé de rétablir un certain équilibre en choisissant les membres du Bureau parmi les élus socialistes, et parmi les

[67] Lettre de Jean Blanc à Pierre Dumas, avec annotation manuscrite, 4 janvier 1977, 1 page (AMC, DM75).

communes importantes. Deux sièges sont donc attribués à Chambéry. Quant aux autres, ils sont choisis parmi les communes les plus peuplées : La Motte Servolex, Cognin et Bassens viennent derrière Chambéry et devant toutes les autres ; le Maire de La Motte étant centriste, ce sont les deux autres qui sont désignés.

Ces logiques, à la fois démographiques et partisanes, instaurées par l'Etat, sont selon toute vraisemblance peu discutées par les élus. A l'exception du Président, les postes du Bureau semblent bien formels, et le peu d'enthousiasme des élus pour la présidence vaut aussi pour ces « seconds rôles ». Toutefois, cette configuration initiale va bénéficier d'une stabilité surprenante puisque les changements politiques des municipales de 1959 et de 1965 (tout particulièrement celles de 1959) ne viendront pas la remettre en cause. Il faut en effet attendre 1971, et la réorganisation statutaire du syndicat liée aux évolutions démographiques, pour que la composition du Bureau se trouve profondément modifiée. Durant quatorze années, Jean Blanc doit donc jouer son rôle, encadré par une équipe d'élus composite, aux motivations et aux couleurs politiques différentes. Cette répartition amorcée par l'Etat et prolongée lors des élections suivantes interdit par conséquent toute radicalisation politique des débats qui risquerait de bloquer le fonctionnement de la machine intercommunale. Elle force donc le Président à entretenir le consensus politique.

A partir de 1971, la composition du Bureau est revue intégralement avec un nombre de secrétaires qui passe de deux à quatre. Sur les six postes disponibles au Bureau, quatre sont occupés par des élus chambériens, et les autres par les maires de La Motte Servolex et de Jacob Bellecombette. Les règles de représentation initiales ont alors tendance à se brouiller. Elles sont remplacées par une occupation chambérienne plus généralisée, laissant moins de place aux communes périphériques. Toutefois, Jean Blanc continue, y compris dans cette nouvelle configuration, d'appartenir à une minorité politique qui le coupe d'un possible appui partisan.

La configuration politique au Bureau, dans sa version initiale ou dans sa version de 1971, interdit une quelconque régulation partisane au syndicat. Celle-ci est rendue d'autant plus improbable que la technique occupe l'essentiel de l'espace des débats. Lors de nos entretiens, le Maire de La Ravoire nie toute confrontation politique durant sa présidence, ce que semblent confirmer les dossiers traités durant cette période. Jean Blanc laisse donc l'image d'un homme « consensuel », peu formaliste, qui affiche n'avoir *« jamais voulu faire rentrer la politique dans le domaine »*. Pour autant, on ne saurait oublier que le consensus lui est imposé par une certaine configuration institutionnelle, au Bureau comme au Comité. C'est peut-être le sens de ses mots lorsqu'il explique que le syndicat, *« c'est pas un lieu où on peut faire de l'obstruction partisane »*.

Le rôle conféré aux élus des communes périphériques apparaît donc essentiellement résiduel. Le Maire de La Ravoire, pourtant Président de la structure intercommunale, en fournit un bon exemple :

[68] Entretien n°20 avec Me Jacqueline Vincent, Secrétaire Générale du DUCC.

coincé entre les injonctions des services de l'Etat et les exigences du Maire de Chambéry, sa marge de manœuvre apparaît bien réduite. Sa conception des relations entre les communes de l'agglomération en fait un prosélyte de l'intercommunalité plutôt qu'un opposant à la coalition entre le notable Pierre Dumas et les fonctionnaires des services déconcentrés. Une hypothétique opposition est en outre rendue difficile, pour Jean Blanc comme pour ses collègues des communes périphériques, en vertu de modalités de fonctionnement taillées sur mesure par et dans l'intérêt de cette même coalition dominante.

Conclusion partielle

Finalement, la période fondatrice du SIAURC donne à voir une *configuration* singulière, qui caractérise l'économie des relations entre les acteurs essentiels, élus et fonctionnaires. Reprenons-en les traits essentiels.

Les service déconcentrés de l'Etat se montrent à la fois omniprésents et omnipotents. Ils monopolisent l'ensemble des ressources techniques, juridiques et financières nécessaires à l'administration du SIAURC. Plus précisément, le syndicat apparaît pour les services de l'administration au croisement d'une logique fonctionnelle et administrative d'une part, et d'intérêts financiers et professionnels d'autre part. En affichant un rôle de garants et de représentants des intérêts syndicaux à d'autres niveaux, les fonctionnaires relaient un discours dominant sur le dépassement nécessaire de l'horizon communal. A ce titre, le syndicat est rapidement un outil d'équipement et de rationalisation du territoire, lieu de monopole de l'expertise technique d'Etat, fonctionnant comme une agence de financement des projets élaborés par les services de l'Etat[69]. Dans la *configuration* initiale, les agents de l'Etat sont à la fois ceux qui jouent, ceux qui arbitrent, et ceux qui énoncent les règles.

Le Maire de Chambéry est lui-même largement captif du jeu imposé par l'Etat. Obnubilé par ses projets d'expansion économique, Pierre Dumas négocie avec vigueur et rapidité le projet de fusion, et néglige un SIAURC trop technique, inadapté et sans avenir. Focalisé sur la fusion, il laisse le syndicat sans un leadership politique suffisamment affirmé, qui lui permette de négocier équitablement avec les services de l'Etat. Cependant, il conserve un œil attentif sur les affaires intercommunales, et prend progressivement conscience qu'un développement maîtrisé de la structure offre des garanties à sa propre commune. Peu impliqué personnellement, le Maire de la ville apprécie ses intérêts à l'aune d'un calcul financier. Les ressources attendues du développement industriel, vitales pour Chambéry, ne tolèrent aucun partage, aucun retard. Inversement, une coopération doit, pour trouver crédit à ses yeux, permettre le partage des coûts de centralité. Enfin, le syndicat présente un intérêt dès lors qu'il

[69] Cette structure émanant des communes peut donc s'assimiler à un *agent du système de régulation étatique*. Nous empruntons cette expression à Jean-Arnaud Mazères (1990 : 93-115), qui, dans une tentative d'analyse archéologique (au sens foucaldien), identifie trois strates successives à la décentralisation. Selon lui, la période d'après-guerre s'inscrit dans une « strate de l'âge contemporain », marquée par un interventionnisme étatique et un paradigme fonctionnel d'inspiration managériale. Cela débouche sur le développement de nouvelles institutions fonctionnelles (les syndicats intercommunaux), et sur une référence au marché dans l'action des collectivités (recours au contrat, gestion managériale). La naissance du SIAURC illustre fidèlement cette analyse.

rémunère une partie du fonctionnement de la ville ainsi que certains de ses agents, en compensation d'une centralité que Chambéry doit assumer seule. Cette logique à la fois centraliste et financière synthétise efficacement le point de vue du Maire de Chambéry.

L'analyse de la période fondatrice du SIAURC nous donne une vision claire de la structure du système politico-administratif local. A bien des égards, cette structure est peu différente de la *régulation croisée* décrite par plusieurs auteurs[70]. Des négociations entre le Préfet et le Maire de Chambéry dépendent largement l'application des lois. Sur ce point, notre analyse permet de critiquer la distinction classiquement opérée entre des procédures *top down*, de type fusion, et une coopération intercommunale souple plutôt *bottom up*[71]. L'exemple chambérien montre au contraire un Etat capable d'imposer la coopération intercommunale sur la base d'arguments techniques, et une fusion initiée par un Maire contre l'avis d'un autre Maire, avec l'assentiment du Préfet. Toutefois, à la différence de la *régulation croisée*, les capacités de négociation des élus locaux apparaissent globalement bien faibles face à l'autorité des services déconcentrés, et ces élus relativement démunis vis-à-vis de la « casuistique infiniment subtile du droit et du passe-droit » (Bourdieu 1990 : 89)[72].

En effet, les élus des autres communes font preuve au mieux d'un suivisme résolu, au pire d'une absence assidue. La structure étant déjà prise en mains, ils jouent le jeu de la coopération dans une économie de moyens et d'énergie. Seul le Président de l'institution, contraint de composer avec les logiques des acteurs dominants, fait preuve d'un prosélytisme étonnant, intégrant et diffusant les conceptions des services de l'Etat sur la coopération intercommunale, comme pour cautionner politiquement l'action de ces services. En retour, la présidence du syndicat lui offre une responsabilité et un titre honorifique à l'échelle de l'agglomération, alors qu'il n'est au tout début que le jeune Maire d'une petite commune périphérique. Elle répond ainsi à des ambitions politiques contrariées par un échec aux cantonales, mais qui continueront à s'exprimer lors des élections suivantes. Petit à petit, Jean Blanc usera de sa position au SIAURC comme d'une ressource politique essentielle, notamment dans l'accès privilégié qu'elle lui donne à l'administration. Dans l'ensemble, les élus acceptent les règles du « jeu intercommunal » qui leur est imposé, tout en y participant de manière très passive.

[70] Voir notamment Crozier & Thoenig (1975), Grémion (1976), Dupuy & Thoenig (1983), Dupuy & Thoenig (1985).
[71] Il est en effet d'usage, parmi les travaux réalisés sur l'histoire de l'intercommunalité, de distinguer les mécanismes imposés, décidés au niveau central, des mécanismes plus souples, laissant la décision de se regrouper aux communes. Voir par exemple la présentation historique qu'en font Samuel Martin et Gilles Novarina (1988).
[72] Nous suivons en ce sens les nuances apportées au modèle de la *régulation croisée*. Certes, l'ambiguité fondamentale de l'ordre bureaucratique réside dans l'arbitraire de la règle qui peut passer de l'énoncé de droit à celui de revendication de devoir. Mais Pierre Bourdieu se démarque en partie de l'analyse de Pierre Grémion en lui opposant notamment une vision plus complexe de la régulation locale, centrée surtout sur le notable, et que le « petit maire » subit plutôt qu'il n'organise.

Chapitre 2. Institution intercommunale et bouleversement du système politico-administratif local : la crise de la Voie Rapide Urbaine

Si l'institution intercommunale est initialement marquée par une *configuration* politique singulière, on peut s'interroger sur la pérennité de ce lien. En particulier, que devient l'institution si la *configuration* qui lui a donné naissance est amenée à changer ? Quelle est la conséquence d'un tel bouleversement sur les pratiques intercommunales ? C'est à cette question que nous souhaitons répondre dans ce deuxième chapitre. Dans cette perspective, l'agglomération chambérienne est marquée par une crise politique majeure, fort longue, qui laisse une cicatrice encore profonde dans le souvenir de plusieurs acteurs. L'objet de la controverse, survenue au milieu des années soixante-dix, est alors la construction d'un boulevard périphérique, baptisé Voie Rapide urbaine (VRU). Le différend porte initialement sur la réalisation de l'infrastructure et sa prise en charge financière tardive par le SIAURC. Mais la critique dévie rapidement sur les procédures du syndicat, et oblige finalement à une réévaluation radicale des modalités de son fonctionnement. Plus profondément, cette crise traduit selon nous la remise en cause d'un mode de régulation devenu illégitime. En prenant pour cible le fonctionnement syndical, c'est la traditionnelle coalition entre le préfet et ses notables (Worms 1966) qui est visée par les élus contestataires. Cet épisode, décisif et unique dans l'histoire locale de l'intercommunalité, opère donc une rupture nette et définitive avec la *configuration* qui a vu naître le SIAURC. On peut, dans ces conditions, s'interroger sur les effets de cette rupture sur l'institution.

Pour répondre à cette question, nous souhaitons procéder en deux temps. En premier lieu, nous souhaitons revenir sur la nature de cette crise, et apporter la démonstration qu'à travers les critiques qu'elle adresse aux règles du fonctionnement syndical, elle procède d'une remise en cause profonde de la traditionnelle coalition au pouvoir (Section I). En second lieu, nous montrerons que, malgré sa radicalité, elle ne débouche sur aucun changement majeur des pratiques de coopération (Section II).

Section I. La controverse comme crise du leadership politique

Par certains aspects, le conflit qui émerge à propos du projet de Voie Rapide Urbaine peut être interprété comme une remise en cause assez radicale du leadership politique, tel qu'il s'exerce traditionnellement au SIAURC. D'un côté, la VRU se présente comme un dossier de plus, négocié en amont par la coalition entre quelques responsables administratifs et le Maire de Chambéry (A). De l'autre, les contestations ciblées sur ce projet cachent difficilement une critique plus profonde du monopole de la décision par ces quelques individus (B).

A. Un dossier VRU initié dans les cadres antérieurs

La genèse du projet de Voie Rapide urbaine dans l'agglomération chambérienne prolonge un fonctionnement politique habituel au syndicat. Les premières *séquences* de la politique, jusqu'à la

mise sur l'agenda, donnent à voir une négociation entre les services de l'Etat, très concernés par l'envergure du projet d'infrastructure, et le Maire de Chambéry qui entend conserver l'initiative et la négociation du projet hors du cadre syndical (1). Comme souvent, le syndicat est mobilisé sur le tard, grâce au soutien de son Président (2).

1. Le lancement du projet par la ville centre

Pour le Maire de Chambéry, la Voie Rapide Urbaine revêt un enjeu politique et financier essentiel. Dans un contexte de saturation des voiries chambériennes, le projet de VRU s'intègre dans une politique municipale de circulation, permettant dans le même temps d'en transférer les charges sur l'Etat, l'AREA et le syndicat. Pierre Dumas a donc intérêt à contrôler la gestion du dispositif tout en déléguant au SIAURC la prise en charge financière de l'opération.

La VRU, pierre angulaire d'une politique chambérienne

« Le problème du désenclavement routier de la ville est esquissé dès 1955 ; il faudra vingt-cinq ans pour le résoudre avec l'ouverture du tunnel des Monts » (Préau 1992 : 258). A ce titre, la VRU est un projet dont la construction est plusieurs fois retardée, dans l'attente d'un contexte favorable. Dès le premier mandat en effet, la municipalité Dumas s'attaque aux problèmes de circulation urbaine. La Route Nationale 6, itinéraire principal reliant la France à l'Italie, traverse le centre de Chambéry, ce qui a pour conséquence de mélanger plusieurs flux de circulation en plein cœur de la ville (15000 véhicules/jour au début des années soixante). Les solutions adoptées sont à la hauteur des problèmes qui se posent, puisque l'autorité municipale n'hésite pas à couvrir la Leysse, cours d'eau longeant le centre ancien, pour élargir les voiries existantes et aménager des stationnements : « on sacrifie allègrement la ville à l'automobile, c'est pour elle que l'on aménage la voie de l'Hyères reliant les routes de Lyon et de Paris, c'est encore pour elle que l'on couvre la Leysse pour régler ce qui va être la grande question de l'urbanisme contemporain, celles des parkings, et ouvrir au centre ville une grande voie de circulation interurbaine » (Palluel-Guillard 1991 : 133).

Durant son deuxième mandat, le problème récurrent de la circulation pousse l'équipe de Pierre Dumas à s'attaquer au plan de circulation et de stationnement. Un document est finalement établi en 1973, après deux ans d'un travail politiquement sensible. Comme l'explique le Maire, « L'instauration d'un plan de circulation est un exercice particulièrement difficile, car il touche l'ensemble des habitants. C'est vraiment traumatisant pour le public, qui n'a pas d'autre solution que la sanction politique pour exprimer son désarroi. »[1] Cette réflexion du Maire de Chambéry souligne que les solutions préconisées durant cette période suscitent des réactions parfois virulentes des habitants : la concession du stationnement du centre ville à une société privée fait par exemple l'objet de vives critiques ; de même, le projet de transformation des Halles en parc de stationnement donne lieu à une levée de boucliers qui l'oblige à faire machine arrière ; d'autres reprochent encore l'abattage des

[1] Pierre Dumas cité par Perrin et Plaisance (2001 : 64).

arbres sur les grands axes routiers. En définitive, les efforts, coûteux politiquement, ne suffisent pas, et la circulation dans le centre reste dense et saturée aux heures de pointe.

C'est dans ce contexte d'urgence et de sensibilité politique qu'émerge la Voie Rapide Urbaine, au début des années soixante-dix. Initialement, cette infrastructure autoroutière, concédée à la société concessionnaire AREA (Autoroutes Rhône et Alpes), est destinée à détourner le flux de transit du centre ville, en prolongeant l'autoroute Lyon Chambéry vers le sud de l'agglomération. Rapidement cependant, son tracé à travers la ville en fait un moyen efficace d'absorber une partie des flux proprement chambériens alors concentrés dans le centre. La Voie Rapide Urbaine peut donc potentiellement remplir une fonction majeure dans le plan de circulation de la ville. Sa réalisation dans de bonnes conditions et dans les délais les plus brefs devient alors un enjeu important pour le Maire de Chambéry. Ainsi, alors qu'il est annoncé dans le schéma d'urbanisme de l'agglomération dès la fin des années cinquante[2], le projet de VRU ne voit pas le jour avant ce contexte d'urgence politique. Le projet, élaboré par les SOPC, consiste alors en une traversée de la ville du Nord au Sud, via un tunnel de 800 mètres, appelé Tunnel des Monts. La construction de la Voie Rapide Urbaine s'intègre ainsi dans un programme d'action de la ville visant à résoudre rapidement ses problèmes de circulation.

Par conséquent, malgré la persistance et l'aggravation des difficultés rencontrées par la ville, malgré le volontarisme marqué des Ponts et Chaussées, il faut attendre l'année 1972 avant que les premières décisions ne soient prises, et avant que ne soit finalement lancée la construction de l'infrastructure autoroutière. De tels délais ne peuvent s'expliquer uniquement par la volonté politique du Maire de Chambéry. Ce retard tient également aux difficultés de la négociation qu'il mène avec les services de l'Etat et la société concessionnaire.

La négociation avec AREA, hors du syndicat

Le projet de l'époque s'inscrit en effet dans le maillage autoroutier de la région par la société concessionnaire locale, l'AREA. Dans ce cadre élargi, deux options concurrentes sont alors envisagées.

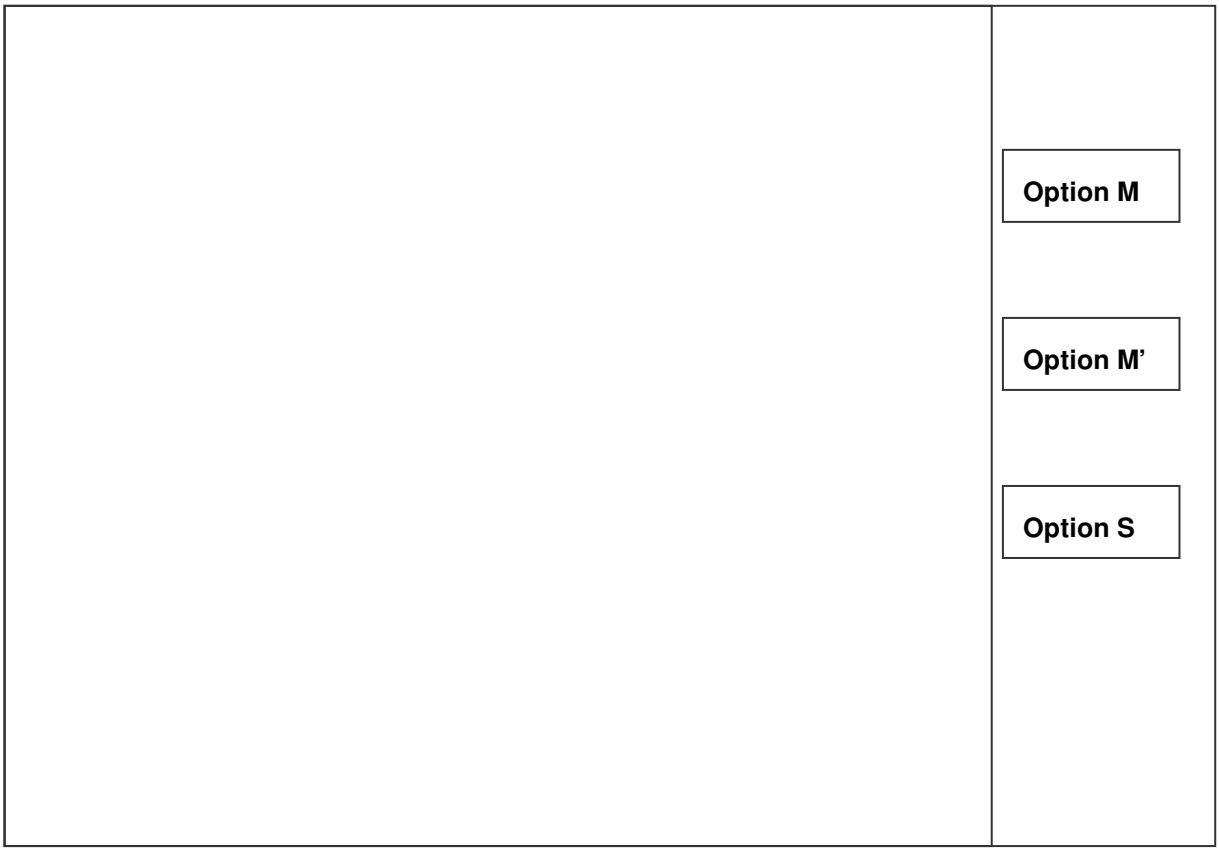
La première option, dite option M, traverse l'agglomération par l'Est, en passant sous le massif de l'Epine via un tunnel de 800 mètres, appelé Tunnel des Monts. La seconde option, baptisée option S, contourne l'agglomération par l'Est, en franchissant le col de Saint Saturnin avant de redescendre vers la vallée. Chacune de ces options possède ainsi ses partisans et ses détracteurs. En particulier, l'opposition se fait rapidement entre les services de l'Etat, Direction des Routes et services déconcentrés de l'Equipement, partisans de la solution M, et la société concessionnaire AREA, préférant la solution S. Selon l'explication proposée par Louis Besson, le conflit est tel que le DDE de l'époque, Jean-René Beau, considère ce conflit comme un désaveu personnel, et décide de quitter son poste[3]. Il est alors remplacé par Marcel Faure, qui décide de proposer un tracé alternatif, baptisé

[2] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 23 novembre 1959.
[3] Entretien n°70 avec M. Louis Besson, Maire de Chambéry.

M'. Ce tracé reprend le cheminement retenu pour l'option M, mais au lieu d'en faire une deux fois deux voies, il la transforme en quatre fois deux voies : les deux fois deux voies centrales sont réservées au trafic autoroutier ; les deux fois deux voies latérales sont utilisées pour la desserte locale. Moyennant une augmentation raisonnable des coûts, cette solution nouvelle présente l'intérêt de répondre à deux critiques majeures formulées à l'endroit des options précédentes. A l'option S, on reproche un rallongement total de seize kilomètres (huit kilomètres linéaires, ainsi que huit kilomètres dus au ralentissement en côte) ce qui risque de conduire certains véhicules à préférer traverser le centre ville pour gagner du temps. A l'option M, on reproche un risque de confusion des trafics local et national, risquant de saturer rapidement l'infrastructure.

Figure 3 : tracés des différentes options pour la Voie Rapide Urbaine

Dans ces conditions, les positions et stratégies des acteurs clés ne sont pas toujours faciles à saisir. L'AREA continue de soutenir son option (S), contre la nouvelle option de la DDE (M'). Parmi les élus du syndicat en revanche, un consensus assez large se dégage en faveur de cette dernière, à laquelle seule la commune de Chambéry s'oppose. La position des communes périphériques peut s'expliquer simplement l'avantage comparatif de la solution M' en ce qui concerne le trafic local. En



outre, l'option S traverse plusieurs communes limitrophes du Sud de l'agglomération, effrayées par l'emprise foncière d'une telle infrastructure et par son impact sur l'environnement de la commune.

De son côté Pierre Dumas marque une opinion toute en nuances : *« J'ai donc été favorable... Je n'ai pas combattu l'idée du contournement de Chambéry, demandant simplement que la société*

d'autoroute contribue à la réalisation d'une voie rapide urbaine. »[4]. Cette affirmation mérite quelques éclaircissements. D'un côté, Pierre Dumas affiche son soutien à la solution M, qui s'inscrit dans l'action de sa municipalité, et offre l'avantage de faire assumer par la société concessionnaire une infrastructure intéressant fortement la ville. De l'autre, le Maire de Chambéry s'oppose à la solution M', qui présente les mêmes avantages. Comment lever cet apparent paradoxe ? Une explication est proposée par Louis Besson, alors Maire de Barby et conseiller général :

> *« Et ils se sont dits faut qu'on ait un allié pour la variante, et ils ont fait le siège du Maire de Chambéry, Pierre Dumas. Et ils ont dit à Pierre Dumas : Si vous soutenez Saint Saturnin, nous on apporte 70 millions à la ville. 70 millions en 71 c'était colossal ! Pour les aménagements routiers qu'elle voudra bien choisir. »*[5]

La connaissance et l'implication très fortes de Louis Besson sur ce dossier à l'époque nous porte à accorder beaucoup de crédit à cette hypothèse. Il ajoute qu'il fut lui-même contacté par l'AREA pour soutenir le projet de contournement par Saint Saturnin. La solution finale met finalement en place un montage financier qui corrobore cette hypothèse : le 10 février 1972, après d'âpres négociations, une lettre de M. Albin Chalandon, alors Ministre de l'Equipement et des Transports, entérine la réalisation de la VRU dans son option M, et reporte la réalisation de l'option S. La lettre stipule également que l'AREA apporte 70 Millions de Francs de fonds de concours, en participant à l'amortissement du coût des travaux.

La solution finalement entérinée par le Ministre de l'Equipement et le Directeur des Routes respecte le souhait du Maire de Chambéry, contre la volonté des services déconcentrés de l'Etat, et contre l'avis des autres communes de l'agglomération. Il peut en effet, par ses réseaux politiques, peser fortement et exclusivement dans la négociation : ancien Secrétaire d'Etat aux Travaux Publics, Président de la Société Française du Tunnel du Fréjus, Pierre Dumas connaît bien le Ministre de l'Equipement Albin Chalendon ; de plus, le Directeur des Routes de l'époque, Michel Fève, est lui-même l'ancien Directeur de Cabinet de M. Chalendon. Le choix du tracé et du montage financier initial relève donc d'une négociation qui dépasse le niveau local, et auquel Pierre Dumas est le seul à avoir accès.

Le syndicat, structure de financement a posteriori

Une fois décidés le tracé et le montage financier prévisionnel, un nouveau débat s'engage autour des responsabilités juridiques locales. La question consiste à définir qui, du SIAURC ou de la ville, doit endosser les conséquences financières du projet. Une fois encore, malgré les oppositions virulentes de certains élus, la volonté du Maire de Chambéry réussit à s'imposer.

Un premier pas est franchi au début de l'année 1974. A l'issue d'un débat houleux, le comité syndical accepte de se substituer à la ville et d'assurer le rôle d'interlocuteur de l'Etat pour la VRU.

---

[4] Entretien n°47 avec M. Pierre Dumas, ancien Maire de Chambéry.
[5] Entretien n°70 avec M. Louis Besson, Maire de Chambéry.

« Ce rôle avait été tenu provisoirement par la ville de Chambéry et celle-ci avait été conduite à prendre, sur la demande de la DDE, Maître d'œuvre, plusieurs délibérations ayant pour objet le vote de crédits nécessaires au bon déroulement de l'opération. »[6] A cette époque, le tracé et la participation financière de l'AREA sont toujours fixées par la convention d'origine, signée entre l'Etat et la société concessionnaire. Elle stipule que les collectivités locales effectuent les emprunts, et que le remboursement des annuités est pris en charge par l'AREA. Ce premier vote du comité, obtenu difficilement, transfère donc la responsabilité financière de la ville au SIAURC. Ce dernier devient alors l'intermédiaire financier entre la société concessionnaire AREA et l'organisme bailleur, la Caisse des Dépôts et Consignations. Lors de cette même séance, une fois ce transfert entériné, la DDE requiert le vote de nouveaux crédits (41,85 MF) pour les études, les acquisitions foncières, et certains travaux.

Le deuxième pas est plus long à franchir. Un nouveau projet de convention fait son apparition au milieu de l'année 1974. La DDE officialise alors les choix de financement négociés par le tandem Blanc Dumas avec la Direction des Routes. Elle adresse ainsi au syndicat un projet de convention : en substance, le SIAURC doit se substituer à Chambéry pour le remboursement des emprunts contractés par la ville pour la VRU. Le SIAURC devient donc maître d'ouvrage. La répartition de investissements prévoit que les collectivités locales doivent financer 45% du montant non couvert par l'AREA. Une fois déduit le soutien financier apporté par le conseil général (environ les deux tiers), il reste donc 15% du montant global à la charge du syndicat. En outre, pour le fonctionnement, le syndicat doit prendre en charge 45% des dépenses d'éclairage, une partie des dépenses d'exploitation du tunnel (ventilation notamment), ainsi que l'entretien des espaces verts. Les réactions à ce projet sont très virulentes. Un temps, les contestations de plusieurs élus du SIAURC retardent même l'évolution des travaux, et le percement du tunnel est arrêté. Toutefois, cela ne suffit pas cependant à empêcher la signature de la convention : elle est votée au comité syndical le 4 juillet 1975, avec une majorité de délégués syndicaux, mais contre une majorité de communes[7]. D'intermédiaire financier, le SIAURC devient financeur. Certes, Chambéry participe toujours pour une grande partie (environ 75%) au financement restant à la charge des communes. Toutefois, la place du syndicat change substantiellement : alors qu'il devait seulement contracter les emprunts remboursés par l'AREA, il se substitue désormais à Chambéry pour le paiement d'une partie des travaux.

L'exemple de la VRU est donc très symptomatique. Il s'inscrit dans un contexte plus général où se multiplient les transferts de charges à l'agglomération. Lors de la même séance, Pierre Dumas entend ainsi faire voter le transfert au syndicat de plusieurs équipements culturels : un conservatoire de musique et une Maison de la Culture. Indépendamment de leur réussite, ces exemples illustrent une tendance récurrente à rechercher le partage des coûts de centralité. Le cas de la VRU n'est qu'un exemple supplémentaire, d'une autre échelle, de la pression croissante qu'exerce Pierre Dumas pour répartir sur l'agglomération les charges qui pèsent selon lui indûment sur la ville. fait ainsi écho à la

[6] Jean Blanc, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 22 mars 1974, non paginé.
[7] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 4 juillet 1975.

conception du Maire sur la centralité chambérienne. Monopolisant les ressources de la négociation, il entend contraindre le syndicat à assumer financièrement certains choix politiques qui sont – c'est très net pour l'exemple de la VRU – avant tout ceux de la ville.

2. Le passage du relais au syndicat

Le nouveau montage financier oblige ainsi le syndicat à prendre en charge une grande partie du dossier. Dans la continuité des pratiques antérieures, Jean Blanc y apporte son propre soutien. Sur le fond, il se montre comme un partisan tenace d'une planification à large échelle, dans laquelle s'inscrit ce projet d'infrastructure. Sur la forme, le SIAURC lui semble la structure légitime pour prendre en charge ce dossier.

La VRU dans le prolongement du Plan Directeur

La Voie Rapide Urbaine s'inscrit tout d'abord dans le prolongement d'une prérogative syndicale plus ancienne, celle de la rédaction du Schéma Directeur de l'agglomération.

C'est en 1959 que les premières études du Plan Directeur du Grand Chambéry sont lancées par le syndicat, sous l'impulsion de la Direction Départementale de la Construction (DDC). Très rapidement, le problème essentiel pointé par les études d'urbanisme s'avère être la traversée du « verrou » chambérien par les grands axes routiers, en permettant notamment le passage d'une triple circulation internationale (vers le Tunnel du Fréjus et vers Genève), nationale (entre Lyon, Annecy et Grenoble) et locale (intra urbaine). L'Etat presse donc les élus pour dégager de grands choix d'aménagement et inscrire une option au schéma, indiquant que tout retard paralyse l'ensemble de la région[8]. Malgré la longueur des délais et la lourdeur des études, gérées par les seuls services de la Construction, une première esquisse de Plan Directeur est présentée au SIAURC en 1966[9]. Dès l'année suivante, dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi d'Orientation Foncière[10], est créé l'Atelier Savoyard d'Urbanisme, structure composée de différents services de l'Etat et d'architectes privés concernés par l'urbanisme des communes de l'agglomération.

L'évaluation que fait Jean Blanc *a posteriori* du premier Plan d'urbanisme est très positive. En effet, il estime que le SDAU suivant en reprendra les orientations essentielles, à de rares exceptions près. En particulier, le Plan contient déjà un choix de tracé pour une voirie à deux fois deux voies qui traverse l'agglomération de part en part. Il concerne le territoire de plusieurs communes : Chambéry, Bassens, Barberaz et La Ravoire. Les emprises de cette voirie imposante sont définies et réservées pour cet usage spécifique dès le début des années soixante, ce qui a pour conséquence de bloquer l'urbanisation sur cette zone. Jean Blanc explique aujourd'hui qu'il s'est fortement impliqué dans l'élaboration du document d'urbanisme, et il affiche sa fierté d'avoir réussi à supprimer – sur le plan en

[8] Voir les interventions du secrétaire général de la préfecture : Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 19 septembre 1961.
[9] Nous nous reportons à l'intervention faite par M. Rapin (Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 22 mars 1966).

tout cas – les limites communales. Cet exercice de planification a, selon lui, ouvert la voie à la construction de la VRU :

> *« Et c'est comme ça qu'on a pu faire le tracé de la VRU qui passe sur tout un tas de communes. Ça passe en plein milieu quoi. (…) Et ça a marché ! ça a passé ! Aujourd'hui on peut plus passer ça. On peut peut-être… On n'a pas eu ni pétitions, ni rien du tout. On a démoli 52 villas ! (rires) Pour le tracé de la VRU. 52 villas ! Ils étaient relogés. Ils ont tous reconstruit ailleurs dans l'agglomération, mais pour vous dire que… »*[11]

Cette réflexion permet certes à Jean Blanc de s'attribuer la paternité d'un ouvrage structurant pour l'agglomération, alors que les négociations initiales sont largement menées par le Maire de Chambéry. Toutefois, la légitimité du travail de planification réalisé par le Président dépend directement de sa concrétisation. Pour lui, il est politiquement important que les plans qu'il a soutenus et mis en avant puissent se traduire sur le terrain. Plus encore, si le Plan Directeur a effectivement eu pour conséquence de bloquer l'urbanisation de certaines parcelles, il pourrait se voir reproché l'absence de réalisation concrète. Le Président a donc tout intérêt à endosser et à favoriser la réalisation de l'infrastructure. Dans ces conditions, la position de Jean Blanc sur la question de la VRU se trouve intimement liée à l'action syndicale en matière de planification et d'aménagement, l'une de ses compétences formelles. En quelques sortes, l'élaboration par le syndicat d'un schéma d'urbanisme qui répartit les équipements et les infrastructures de l'agglomération donne au syndicat une certaine légitimité pour prendre en charge la construction de ces équipements et de ces infrastructures. Un tel débordement des compétences ne semble en effet poser aucun problème formel.

Jean Blanc et la dilatation des compétences syndicales

Le soutien apporté par Jean Blanc au projet de Voie Rapide Urbaine tient aussi en grande partie à sa conception personnelle, parfois controversée, de l'étendue des compétences syndicales. Son intervention rapportée lors d'une séance du comité syndical est édifiante : « Le Président Jean Blanc précise que tel que le Syndicat est constitué, tous les équipements sont de sa compétence, mais compte tenu des habitudes de travail, il était correct de consulter sur un sujet aussi important l'ensemble des collectivités locales. »[12] En clair, ce sont les habitudes prises dans le fonctionnement syndical, et non les règles juridiques d'extension des compétences, qui conduisent le Président a débattre de la gestion du dossier VRU. En d'autres termes, les pratiques les plus routinières (le débat et le consensus) s'imposent aux aspects réglementaires (les statuts) pour la délimitation des compétences. Revenons donc sur quelques unes de ces pratiques.

De façon récurrente durant les quinze premières années d'existence du SIAURC, de nouvelles compétences sont empilées sans pour autant qu'une décision des communes ne sanctionne ces

---

[10] La Loi d'Orientation Foncière de 1967 institue notamment deux procédures de planification importantes : les Plans d'Occupation des Sols (POS), et les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU).
[11] Entretien n°53 avec M. Jean Blanc, ancien Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.
[12] Jean Blanc, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 4 juillet 1975, p. 4.

extensions, comme cela est prévu par la loi. A leur origine, l'alimentation en eau potable en 1962, les transports urbains et le stationnement des gens du voyage en 1965 sont des questions étudiées par la structure intercommunale sans qu'elles n'aient alors fait l'objet d'aucune délégation explicite. Ce manque de formalisme juridique fait un écho troublant à la personnalité du Président :

> *« Jean Blanc, il commence à être âgé, mais c'est un terrien dans le fond. Et c'est le gars, lui, les papiers, c'était une chose qui fallait pas trop faire. C'était un peu comme les maquignons. C'était tapé dans la main et je te faisais confiance. Les réunions il aimait pas ça. (…) Maintenant on écrit tout, on fait des rapports, chose qu'avant, il y avait une confiance. Quand il avait donné sa parole à une commune, c'était fini on en parlait plus. C'était quand même intéressant de travailler comme ça, mais c'était la petite famille. »*[13]

Faute d'implication du Maire de Chambéry, faute de motivation des élus des communes périphériques, Jean Blanc s'investit presque seul dans l'institution intercommunale. Le fonctionnement syndical tient ainsi fortement au style politique qu'entend lui imprimer son Président. En l'occurrence, le Maire de La Ravoire est un maraîcher, plutôt porté sur la confiance réciproque et l'accord oral que sur un formalisme juridique, respectueux des procédures et des règles de majorité. Sur le fond, le Président du SIAURC défend une vision très volontaire de la coopération, un prosélytisme intercommunal favorable à une intégration maximum du syndicat qui doit aboutir tôt ou tard à la fusion des communes. Sur la forme, le Président se montre peu procédurier, et l'empilement naturel des compétences ne lui pose aucun problème au vu de la mission générale qui est celle du SIAURC.

Ajoutons que Jean Blanc a un intérêt objectif à multiplier les compétences syndicales, puisqu'il élargit ainsi le champ des responsabilités de l'institution qu'il dirige. A de nombreuses occasions, il multiplie les déclarations, incitant les élus à jouer le jeu de l'intercommunalité, militant pour une extension implicite des compétences. Il n'hésite pas à donner l'exemple, en obtenant le vote de son propre conseil municipal. Plus encore, à l'occasion du débat général sur le dépassement des compétences syndicales, lancé au milieu de l'année 1974, le Président engage La Ravoire sur l'intégralité des dossiers en discussion : la Maison de la Culture, le Conservatoire de musique, la VRU et les grandes infrastructures routières[14]. Plus encore, dans une réunion du comité syndical un an plus tard, censée adopter une nouvelle convention pour la gestion de la VRU, Jean Blanc fait savoir que, selon lui, les voiries concernant une ou plusieurs communes pourraient se faire, moyennant subventions, sous maîtrise d'ouvrage syndicale[15].

La dilatation des compétences répond ainsi à l'intérêt du Président du SIAURC autant qu'à sa vision du développement intercommunal. Dans ces conditions, la prise en charge de la VRU est tout à fait cohérente avec les pratiques antérieures. Elle est en outre légitimée par sa dimension technique.

---

[13] Entretien n°18 avec Mme Jacqueline Vincent, Secrétaire Générale du DUCC.
[14] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 10 juin 1974.
[15] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 7 mars 1975.

Figure 4 : Chronologie du dossier Voie Rapide Urbaine

- **15 mars 1971** : Première Convention entre Etat et AREA laissant le choix entre les solutions M et S et prévoyant une participation de l'AREA à la VRU égale à 80 MF (avril 1971) au cas où la solution M serait retenue.
- **5 avril 1971** : Decrêt approuvant la convention de concession
- 1er décembre 1971. Lettre de AREA acceptant un supplément de participation de 8 MF (1971) sous forme de travaux en nature.
- **10 février 1972** : Lettre de M. Albin Chalandon, Ministre des Transports, en faveur de la solution M (la solution S pourra se faire plus tard selon que la VRU passe en 2 fois 3 voies ou pas)
- **13 novembre 1972** : Lettre de M. Olivier Guichard, Ministre des Transports, concédant que si l'hypothèse S ne se fait pas, le financement de la 3ème voie sera à reconsidérer
- **29 mai 1973** : déclaration de M. Hadengue, préfet de la Savoie, qui assure que toute participation des collectivités locales à la VRU sera reconsidérée si elle n'est pas complétée par le bouclage de Saint Saturnin.
- **22 mars 1974** : Le SIAURC accepte de se substituer à la ville de Chambéry pour assurer le rôle d'interlocuteur de l'Etat pour la VRU.
- **30 avril 1974** : Nouveau projet de convention pour la VRU. L'entretien serait pris en charge par l'Etat, à l'exception de l'éclairage public.
- **10 juin 197**4 : Le comité du SIAURC refuse d'entériner la délibération adressée par les services de l'Equipement.
- **28 juin 1974** : Le comité du SIAURC s'engage à assurer le complément de financement restant à la charge des communes.
- **31 juillet 1974** : Approbation de l'Avant-Projet Sommaire de la VRU
- **19 septembre 1974** : Lettre de Louis Besson à Jean Blanc, Président du SIAURC, signalant que les collectivités locales de ne se substitueront pas à l'Etat pour le financement des travaux.
- **Décembre 1974** : Ouverture de la 1ère section de la VRU
- **7 mars 1975** : Nouvelle délibération du SIAURC votant un crédit supplémentaire de 3,075 MF à la demande de la DDE.
- **Juin 1975** : Affirmation catégorique du Ministre de l'Equipement M. Galley, renouvelant son assurance que l'option S ne saurait être différée.
- **4 juillet 1975** : Après un débat houleux, le comité du SIAURC vote une délégation au Président Jean Blanc pour la VRU.
- **10 juillet 1975** : Le SIAURC signe une deuxième Convention dans laquelle il s'engage à participer à hauteur de 45% pour les travaux non couverts par l'AREA, et de 45% pour l'entretien et l'éclairage.
- **Février 1976** : Début des travaux de percement du Tunnel des Monts.
- **21 juillet 1976** : Approbation de la 2ème section des travaux.
- **Juillet 1976** : En raison des retards pris dans le financement, les travaux de percement du tunnel des Monts sont arrêtés.
- **24 janvier 1977** : Le comité du SIAURC vote, à la demande du préfet, de nouveaux emprunts pour le financement de la VRU
- **22 avril 1977** : Installation du nouveau Bureau suite aux municipales de 1977. Louis Besson remplace Jean Blanc à la présidence du SIAURC.
- **5 mai 1977** : Les prêts demandés à la CDC ne sont toujours pas versés. Les élus du SIAURC demandent à l'Etat de rendre compte du retard pris dans les travaux.
- **15 mars 1978** : L'AREA et l'Etat signent un avenant à la convention, et suppriment la référence au bouclage autoroutier devant être réalisé par l'AREA.
- **6 juillet 1978** : Le comité du SIAC adopte une position commune pour dénoncer le changement opéré dans la convention à l'insu des collectivités locales.
- **4 août 1978** : La venue à Chambéry du Ministre de l'Equipement, M. le Theule, est l'occasion pour les élus de manifester jusqu'à la préfecture.
- **20 octobre 1978** : Les négociations avec le Ministre Le Theule laissent entrevoir un allégement de 200 MF pour l'AREA, pouvant en partie bénéficier aux collectivités locales.
- **28 janvier 1980** : Le comité du SIAC adresse une nouvelle demande de négociation au Ministre de l'Equipement.
- **23 mai 1980** : ayant été mis en demeure de payer, le comité du SIAC décide de déposer un recours en annulation devant le Tribunal Administratif de Grenoble.
- **9 juillet 1980** : les élus de l'agglomération défilent devant la Préfecture de la Savoie.
- **29 juillet 1980** : Le Directeur des Routes, M. Feve, annonce que les collectivités locales sont dispensées du paiement du prolongement Sud de la VRU, soit 4,5 MF.
- **12 novembre 1980** : Le nouveau ministre des Transports M. Hoeffel propose une nouvelle réduction de 9 MF de la part des collectivités locales au titre de la 3ème voie.
- **17 novembre 1980** : Le Comité du SIAC demande une réduction plus importante de la part incombant aux collectivités locales.
- **26 janvier 1981** : La réponse du ministre Hoeffel ne permet d'envisager aucun déblocage.
- **10 juillet 1981** : Signature d'un protocole d'accords sur le dossier VRU.
- **12 octobre 1987** : Le Comité affirme son souhait de voir inscrite au Schéma Directeur une étude en vue de la réalisation du contournement autoroutier de Chambéry.

La VRU, légitime sur le plan technique

Pour le Président du SIAURC, la prise en charge de la VRU s'inscrit également dans un rapport à l'Etat dont on a vu qu'il est marqué par le respect et l'obéissance. Or si le projet de VRU fait l'objet de négociations avec quelques élus locaux, il reste dans l'esprit du Président un objet technique.

Tout d'abord, dans les justifications qu'il apporte aujourd'hui au financement de la VRU par le syndicat, les critères techniques occupent une place importante. En particulier, il justifie l'intérêt du projet par les estimations de trafic qu'il invoque à plusieurs titres. D'une part, le faible trafic de transit dans l'agglomération (6000 sur les 40000 véhicules/jours) ne justifie pas un contournement autoroutier qui laisserait du même coup la ville avec un trafic résiduel important. D'autre part, la participation financière des collectivités reste intéressante par rapport au trafic purement urbain : l'agglomération ne finance que 20% de l'infrastructure, alors qu'elle compte pour 85% du trafic. Pour l'ancien Président, le financement de la VRU par le SIAURC se justifie donc en grande partie par l'avantage comparatif du montage financier, au regard des mesures de trafic. Aux règles juridiques

relatives aux infrastructures autoroutières ou aux compétences syndicales, le Président oppose donc des arguments techniques.

De la même manière, Jean Blanc insiste fréquemment sur ses échanges avec les fonctionnaires du Ministère de l'Equipement. Il nous relate ainsi sa négociation avec le Directeur de la « sacro-sainte » Direction des Routes :

> *« Et je lui ai dit 'Monsieur Fève, si on fait la Voie Rapide à 2 fois 3 voies et puis que les tunnels sont à 2 voies, il faut d'abord réduire la vitesse. Et après, comment on fera pour l'élargir ?' Alors je lui dis 'Mais après on pourra plus ! Faudra refaire tous les échangeurs ! Et puis on fera les travaux comment dans le tunnel ? On va pas supprimer les circulations ! Parce que quand on va prendre une décision comme ça, c'est qu'il y aura déjà une circulation.' Je lui ai dit ça coûte pas bien plus cher. Je le savais par EDF qui fait des tunnels que faire à 3 voies, ça coûte pas un tiers de plus, ça coûte 10% de plus. »*[16]

Pour le Président du SIAURC, les termes de la négociation sont donc techniques, et dans une moindre mesure financiers. Sur les deux plans, il s'octroie une bonne maîtrise et une bonne connaissance du dossier, avançant des arguments apparemment convaincants. Cette capacité, simulée ou réelle, à participer au débat technique qui s'engage illustre selon nous sa perception du projet : soit il dit vrai, et son implication dans le champ technique montre l'importance qu'il y accorde ; soit il surévalue son rôle, mais alors la qualité dont il veut s'affubler souligne là encore la même importance. Pour le Président du SIAURC, le projet de VRU est donc avant tout un objet technique.

Dans les faits, le Maire de La Ravoire soutient activement les démarches entamées par le Ministère de l'Equipement. Ici, il essaie de faire entériner un projet de délibération rédigé par la DDE portant sur le remboursement des annuités par l'AREA[17]. Là, il invite les élus, sous la pression du Ministère de l'Equipement, à lui donner délégation pour accélérer l'adoption de la deuxième convention[18]. Ici encore, il demande au conseil de voter une réévaluation du coût de l'infrastructure[19]. Parfois, il n'hésite pas à exercer quelque pression sur les délégués syndicaux, en indiquant par exemple que la Voie Rapide Urbaine chambérienne sera la dernière autoroute urbaine gratuite, et que les projets alors envisagés à Lille et à Toulon sont à péage.

En définitive, le projet de VRU suit un cheminement classique par rapport à l'ensemble des projets syndicaux. Mis sur l'agenda par les services de l'Etat, seul le Maire de Chambéry semble avoir accès aux sphères de la décision autour de ce projet. Ce n'est qu'une fois négocié dans ses grandes lignes qu'il est transféré au SIAURC. Celui-ci en devient alors par la même occasion un financeur essentiel. Durant cette deuxième phase, le Président joue localement un rôle de légitimation du projet, convaincu par sa pertinence technique. Ce soutien ne suffira pas à empêcher la contestation d'autres élus de l'agglomération.

---

[16] Entretien n°53 avec M. Jean Blanc, ancien Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.
[17] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 7 mars 1975.
[18] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 4 juillet 1975.
[19] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 13 février 1976.

B. La contestation du leadership politique

La montée en puissance de la controverse s'avère intimement liée aux problèmes de financement de l'infrastructure. Dans un premier temps, les négociations autour d'une voirie prévue au Schéma Directeur n'atteignent pas la sérénité des élus de l'agglomération. En revanche, la nécessité d'y contribuer financièrement rend le dossier épineux, et suscite une contestation qui s'étend bientôt au-delà des seuls aspects financiers. Pour autant, dans la longue liste des critiques adressées à l'endroit du SIAURC, la nécessité de clarifier certaines règles du fonctionnement n'apparaît que bien formelle (1), alors que la remise en cause du leadership politique de Pierre Dumas est une critique centrale (2).

1. Des points de controverse formels

Sur le plan purement formel, les critiques formulées par les élus des communes périphériques s'appuient sur deux arguments récurrents : le dépassement des compétences et l'inflation financière du projet. Ces critiques se placent en rupture avec les pratiques syndicales plus anciennes jugées trop peu formalistes, mais acceptées jusqu'alors.

L'ambiguïté des compétences déléguées

Le premier nœud du conflit généré par le dossier VRU est centré sur la question des compétences. Pour plusieurs maires de l'agglomération, la prise en charge de la Voie Rapide Urbaine suppose une extension des compétences syndicales. Pour d'autres, au premier rang desquels le Président Jean Blanc, cette voirie entre dans la catégorie fort large des « projet[s] d'aménagement et d'équipement présentant un intérêt commun pour les communes du syndicat. »[20] A ce titre, elle figure donc dans la liste des attributions d'origine du SIAURC. L'une des clés du débat tient donc à la nature de la voirie concernée. Pour les détracteurs du projet, la VRU vient en remplacement d'un contournement autoroutier. Et même si ce remplacement n'est censé être que provisoire, leur opposition se fonde sur deux éléments : d'une part, en l'absence de bouclage autoroutier, c'est bien la VRU qui va absorber le trafic de transit et remplir cette fonction ; d'autre part, à plus long terme, les élus craignent que l'économie financière ne commande un élargissement de cette voirie à deux fois trois voies plutôt que la construction d'une nouvelle infrastructure autoroutière par Saint Saturnin. La VRU fait donc office d'infrastructure autoroutière et, à ce titre, doit être pris en charge par l'Etat.

Entre 1972 et 1975, les déclarations officielles de l'Etat n'ont de cesse de rassurer les élus au sujet du contournement : Olivier Guichard le premier, alors Ministre de l'Equipement, garantit à la fin de l'année 1972 qu'en cas d'élargissement à 2 fois 3 voies, le financement des collectivités locales sera reconsidéré[21] ; cette promesse est reprise par le Préfet de la Savoie, l'année suivante[22]. Le Ministre de l'Equipement Galley indique à son tour en juin 1975 que le bouclage ne saurait être différé en

[20] Préfecture de la Savoie, Arrêté portant création du Syndicat Intercommunal d'Assainissement et d'Urbanisme de la Région de Chambéry, 16 février 1957, 2 pages, p. 2 (AMC, DM75).
[21] Lettre de M. Olivier Guichard, Ministre de l'Equipement, à M. Jean Blanc, Président du SIAURC, 13 novembre 1972, 1 page (AMC, Z241).

raison de la VRU[23]. Certaines de ces garanties se montrent donc plutôt maladroites, puisqu'elles laissent entendre que l'élargissement est une issue possible, ce qui ne fait qu'augmenter les craintes des élus. Durant ces quelques années, les positions des acteurs clés sur le dossier évoluent peu. Les débats réutilisent les mêmes arguments, les uns invoquant la nécessité d'avancer et de débloquer la situation, les autres s'agrippant à une opposition sur le principe. Toutefois, la définition juridique des compétences revêt un enjeu stratégique central dès lors qu'elle conditionne les règles de majorité qui s'appliquent : si la VRU est effectivement une compétence syndicale, la décision ne requiert qu'un vote du conseil syndical à la majorité simple, ce qui ne pose aucun problème ; dans le cas contraire, cette décision s'apparente à une prise de compétence qui nécessite une majorité qualifiée, inconcevable en l'état puisqu'une majorité de communes est réticente sur ce dossier. La définition de la compétence juridique est donc centrale pour comprendre la façon dont vont s'affronter les meneurs des deux camps.

Les coups joués par les protagonistes diffèrent d'un camp à l'autre. Pour les détracteurs du projet, cette question juridique sensible doit être traitée par des experts indépendants. Louis Besson décide donc de faire appel à MM. Dubouis et Peiser, professeurs de Droit Public à la Faculté de Droit de Grenoble, pour étudier les questions juridiques posées par un financement syndical de la VRU[24]. Pour certains porteurs du projet, Jean Blanc en tête, la question des compétences ne se pose même pas : le « U » de « Urbanisme » contenu dans le nom du syndicat permet à ce dernier d'assumer toutes les compétences liées à ce domaine, dont la voirie. Cependant, devant les réticences de nombreux Maires, Pierre Dumas suggère de laisser l'Etat arbitre de ce différend, estimant que « les instances compétentes »[25] trancheront. En effet, le Préfet se montre acquis à la cause de Pierre Dumas ; il a donc de fortes chances de trancher à son avantage, à la différence des universitaires sollicités par Louis Besson. Sans surprise, le Préfet annonce en 1975 que la majorité qualifiée n'est pas requise pour le dossier de la VRU et le vote est entériné à la majorité simple[26].

Sur le fond, la question des compétences importe peu ; ce sont ses conséquences formelles (les règles de majorité applicables) qui comptent. Dès lors, les débats portent moins sur l'opportunité de telle compétence, et plus sur les modalités juridiques de sa définition. Dans ce débat, la capacité à mobiliser différents types d'arbitrage est une ressource politique fondamentale. En définitive, seule la dérive financière semble constituer une préoccupation réelle.

Les risques d'une dérive financière

L'enjeu financier est clairement sous-jacent aux réticences des élus. Les débats sur l'extension des compétences sont contemporains de la deuxième convention entre l'Etat et l'AREA. Tant qu'il s'agit pour le SIAURC de contracter des emprunts remboursés par l'AREA, la question des compétences

---

[22] M. Hadengue, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 29 mai 1973
[23] Cette affirmation est rapportée par Louis Besson quelques années plus tard : Louis Besson, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 22 avril 1977.
[24] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 22 juin 1974.
[25] Pierre Dumas, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 4 juillet 1975, p. 10.

n'est quasiment pas abordée. En revanche, dès que l'Etat sollicite financièrement le syndicat, un débat sur le dépassement des compétences surgit remettant en cause les décisions entérinées collectivement.

Pour comprendre ce problème, il suffit de revenir sur les propos rapportés de Louis Besson à l'occasion du débat sur la signature de la deuxième convention entre l'Etat et l'AREA : « Quand le Comité Syndical a pris des décisions (…), les Maires étaient habilités dès lors que ces décisions n'engageaient aucune dépense pour les Communes. Il n'en est pas de même de celle qu'on propose aujourd'hui. »[27] En d'autres termes, la compétence juridique sur le fond serait soumise à une sorte de clause financière. Cette interprétation légèrement saugrenue de la délégation de compétence nous semble pourtant fort intéressante. En effet, elle renvoie aux pratiques syndicales plus anciennes, et aux modalités d'adoption des nouvelles compétences. En raison d'une dénomination et d'une mission très générales, le syndicat peut juridiquement assumer toute compétence liée à l'aménagement, l'urbanisme ou l'équipement de l'agglomération. Dans la pratique, il s'affranchit facilement de l'accord des communes pour commander différentes études aux services de l'Etat, d'autant plus facilement que ces études sont largement subventionnées. En revanche, une fois réalisées, ces études peuvent déboucher sur la construction d'équipements, ce qui implique financièrement les communes. Leur accord devient alors indispensable. En pratique, faute d'un vote des communes, toute extension de compétences doit donc respecter une règle implicite de neutralité financière. Cette règle implicite entre en contradiction avec la conception plus extensive du Président qui ne concède aux communes qu'un rôle consultatif[28].

De plus, la remise en cause sur le fond tient également à l'augmentation continue du coût du projet : alors qu'il est initialement chiffré à 120 Millions de francs en 1971, il atteint 300 Millions de francs en 1977. Entre temps, le SIAURC se retrouve obligé de contracter de nouveaux emprunts, non couverts par l'AREA, ce qui ravive les critiques vis-à-vis du projet. Le Maire de Barby brandit à nouveau la menace financière, et s'interroge sur les garanties données par l'Etat. Détail intéressant : à Louis Besson qui s'insurge contre le triplement de la somme demandée au SIAURC, Jean Blanc rétorque que ces dépassements sont monnaie courante et cite en exemple le projet d'adduction d'eau potable, passé de 1 à 2 Milliards de francs. Cet échange souligne une fois de plus le décalage existant entre différentes conceptions de ce qui est acceptable, et de ce qui ne l'est pas[29].

Pour finir, le financement de la VRU survient dans le contexte d'un débat plus général sur les modalités de répartition des charges syndicales. En 1974, le syndicat vote à l'unanimité une répartition des investissements au centime intercommunal (au prorata des bases d'imposition) car cela lui permet une majoration de 4 points (de 20% à 24%) des subventions accordées par l'Etat[30]. Un

---

[26] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 4 juillet 1975, p. 8.
[27] Louis Besson, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 4 juillet 1975, p. 9.
[28] L'affrontement autour des règles pratiquées jusqu'alors, et donc admises collectivement, illustre un processus de *désobjectivation*, qui est l'une des propriétés des *crises politiques* analysées par Michel Dobry (1992 : 154-158).
[29] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 10 juin 1974
[30] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 30 avril 1974.

an plus tard, Pierre Dumas essaie d'assouplir cette mesure qui désavantage beaucoup la ville, puisqu'elle fait passer sa contribution de 66% à 79%. En relançant le débat, le Maire de Chambéry cherche naturellement à renégocier les règles de répartition, estimant les conséquences pour la ville trop importantes, alors que selon lui « l'équité serait de se rencontrer à mi-chemin »[31]. Faute d'accord de la ville, la répartition financière selon les bases d'imposition ne sera jamais réellement appliquée. C'est donc aussi dans ce contexte de blocage financier que prennent place les négociations sur la VRU. Ainsi, lorsque pour d'autres raisons la commune de Voglans demande son retrait du syndicat, Pierre Dumas fait passer la consigne suivante à l'élu qui doit le représenter : « D'accord à la condition qu'ils participent à la VRU »[32].

Les enjeux financiers débordent donc le simple exemple de la VRU, et semblent structurer plus largement les positions des élus. Par conséquent, les critiques adressées au projet VRU montrent l'attention nouvelle portée aux critères d'une bonne gestion des affaires intercommunales, qu'elle se décline sur les plans juridique ou financier. Elles s'inscrivent dans un changement plus général de l'action publique municipale, caractérisé par le développement d'une conception plus gestionnaire, plus économique et plus managériale, et marquent « les prémices d'un désenchantement du monde communal » (Faure 1991 : 121). Ce changement n'est pas sans effet sur le clientélisme notabiliaire, comme l'atteste la critique adressée au portage politique du projet.

2. Une remise en cause du leadership politique

Au centre du groupe contestataire, Louis Besson, alors Député-Maire de Barby, joue un rôle de premier plan. Porte-parole de la contestation, il stigmatise un projet négocié en catimini, et dont le syndicat ne saurait assumer les conséquences politiques et financières. Ce faisant, il réussit à rassembler un nombre de délégués important, en dépassant les clivages politiques et géographiques traditionnels.

Louis Besson, meneur de l'opposition

Pour Pierre Dumas, aucun doute n'existe sur l'origine du mouvement de contestation : « L'un des hauts lieus de résistance se situait alors à Barby, fief de Louis Besson » (Perrin & Plaisance 2001 : 84). Nichée sous les contreforts de Bauges, à l'Est de l'agglomération, la commune de Barby n'est pas concernée directement par le tracé de la VRU qui ne traverse pas son territoire. Pour autant, Louis Besson s'érige rapidement en meneur des communes opposées au projet.

Au moment de la controverse sur la VRU, Louis Besson se trouve dans une phase ascendante de son parcours politique. En effet, il est Maire de Barby depuis 1965, mais aussi conseiller général du canton de Saint Alban Leysse depuis 1970. Il réussit en outre à conquérir la présidence de l'assemblée départementale de 1976 à 1982. Il est enfin député de la Savoie depuis le 11 mars 1973,

[31] Pierre Dumas, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 7 mars 1975, p. 3 (AMC, Z124).
[32] Lettre de M. Dumas à M. Guillermin, 12 janvier 1976.

inscrit au groupe des socialistes et radicaux de gauche, sur la première circonscription, celle de Chambéry Nord. Par ses mandats de conseiller général et de député, il est lié territorialement aux communes concernées par le tracé de la VRU : en l'occurrence, sur les 6 communes traversées par la voirie, 4 appartiennent alors aux circonscriptions d'élection de Louis Besson. Il s'agit de La Motte Servolex, Chambéry, Bassens et Saint Alban Leysse. Cet élu local peut donc apparaître comme un leader politique naturel des communes affectées par le projet.

Le Maire de Barby a également des intérêts plus individuels, ceux de sa commune notamment, à s'impliquer dans cette affaire. En termes fiscaux par exemple, Louis Besson mène depuis quelques années une politique très rigoureuse, et s'applique particulièrement à éviter toute inflation fiscale. Sa tendance récurrente à insister sur les enjeux financiers de l'infrastructure est d'ailleurs assez exemplaire. Ici, il demande ici à l'Etat « que les communes soient officiellement saisies, et qu'il y ait le calcul de l'incidence financière prévisible »[33] ; il stigmatise là « une somme hors de la portée des budgets locaux en cause »[34], ou considère encore que le « nouveau montant (…) ne pourrait être supporté par des budgets qui exigent déjà le recours à la pression fiscale maximale pour les contribuables. »[35] Les préoccupations des conséquences financières de la VRU ne sont donc pas le monopole du Maire de Chambéry ; à une autre échelle, elles apparaissent centrales (voire obsessionnelle) pour le Maire de Barby. Pierre Dumas l'explique en des termes similaires :

> *« Certaines communes de la périphérie n'aimaient pas beaucoup l'idée d'avoir à lever un peu plus d'impôts pour payer les annuités d'une infrastructure qui n'était pas sur leur territoire. Et c'était particulièrement le cas de Barby, évidemment, qui était encore une petite commune rurale, et où Besson avait pratiqué une politique très prudente sur le plan fiscal. Et il n'avait pas envie, à proximité des élections, de faire un bond d'un certain nombre de points à cause de la VRU. »*[36]

Pour finir, Louis Besson semble capable de mobiliser une énergie et une force de conviction très singulières sur ce dossier. Il développe ainsi la contestation autour de points précis : la nature des compétence, et les finances galopantes du projet. Concrètement, il n'hésite pas à tenir tête aux experts, techniciens ou juristes. C'est ainsi qu'il confie de son propre chef une contre-expertise à deux professeurs de Droit Public de la faculté de Grenoble[37]. De la même manière, Pierre Dumas considère aujourd'hui que tous ces arguments très techniques de Louis Besson – sur les longueurs de tracé ou de tunnel, sur les pourcentages pentes – ne sont qu'un alibi servant à masquer l'enjeu essentiel : la fiscalité. Quel qu'en soit l'enjeu, la confrontation entre Besson et Dumas tourne souvent à l'avantage du premier :

> *« On a eu des réunions vraiment musclées où au bout d'un moment, Dumas, n'ayant plus d'arguments ou ne savait plus, il partait comme un gamin. Il partait dans son bureau ! Parce qu'on était en salle de réunion à la Mairie de Chambéry. Son bureau, il y avait une porte sur le côté. Il*

[33] Extrait du Registre des Délibérations, Comité du SIAURC, 4 juillet 1975, p. 8.
[34] Extrait du Registre des Délibérations, Comité du SIAURC, 17 novembre 1980, p. 2 (souligné par l'auteur).
[35] *Ibid.*, p. 4.
[36] Entretien n°47 avec M. Pierre Dumas, ancien Maire de Chambéry.
[37] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 28 juin 1974.

partait ! Et il fallait que ses collègues retournent le chercher. C'est des petites histoires, mais il y avait vraiment un dialogue Besson / Dumas très dur. »[38]

La vision très suffisante du Maire de Chambéry à l'égard de la technique, ainsi que les souvenirs de la secrétaire du SIAURC montrent que Louis Besson, malgré des ressources politiques déjà importantes, mobilise des arguments techniques et juridiques pour tenir tête aux ténors politiques de l'époque. Ce faisant, il entre dans le dossier en occultant les intérêts politiques qu'il porte et occupe l'espace positionnel de façon bien plus efficace que la partie adverse, en intégrant non seulement les intérêts des communes les plus concernées, mais aussi en sapant les bases techniques et juridiques du projet. Cette critique s'inscrit sans doute possible dans contexte plus général, où les ressources politiques fondant la traditionnelle *régulation croisée* sont fortement remises en cause[39]. Sur ce point, son argument le plus récurrent est particulièrement significatif.

La critique d'une démarche non concertée

De façon peut-être surprenante, ni Pierre Dumas ni Jean Blanc ne cherchent à démentir, voire même à minimiser leur rôle dans les négociations. Bien au contraire, ils soulignent le plus souvent leur rôle individuel dans l'initiation de la procédure, leur accès privilégié à la haute fonction publique (la Direction des Routes par exemple), ou encore la négociation avec le Ministre de l'Equipement lui-même. Même chose dans les débats syndicaux de l'époque : Jean Blanc fait ici état d'entretiens entre les parlementaires et le Ministre de l'Equipement, engagé à ne rien décider sans consulter les collectivités locales[40] ; là, il relaie les propos insistants du Ministre dans une lettre qu'il vient de recevoir[41] ; là encore, Pierre Dumas relate la visite du même Ministre Galley et son assurance que le contournement « devrait prendre immédiatement la suite de la liaison Annecy – Chambéry, et éventuellement Grenoble – Chambéry. Il a précisé également qu'il devait présenter au Parlement, à l'automne, un système d'avance remboursable pour les sociétés d'autoroutes, destiné à surmonter la conjoncture actuelle. »[42] Les élus affichent donc de façon ostentatoire leur position d'intermédiaire dans la gestion du dossier. Ils contrôlent l'information et la distillent, occultent ou se réapproprient certains points de vue. Un dossier comme celui de la Voie Rapide Urbaine permet en outre un accès aux hautes sphères de la décision, de la prestigieuse Direction des Routes jusqu'au Ministre lui-même, accès d'autant plus rare, d'autant plus intéressant qu'il concerne un dossier d'infrastructure très centralisé.

Les négociations avec l'administration ne font qu'illustrer, une fois de plus, les ressources spécifiques qui sont réservées à Pierre Dumas et, dans une moindre mesure, à Jean Blanc. En même temps, la référence ostensible à ce type de négociation traduit la façon dont ces élus entendent jouer leur rôle au sein de l'agglomération : s'affichant comme intermédiaires indispensables vis-à-vis de

[38] Entretien n°18 avec Mme Jacqueline Vincent, Secrétaire Générale du DUCC.
[39] Par exemple, Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig (1996) relèvent que le système politique local est, dès avant la décentralisation, affecté par différentes transformations relatives aux conceptions plus qualitatives de l'action publique, à la perte de centralité de l'Etat, et au nécessaire décloisonnement des problèmes posés aux autorités locales.
[40] Jean Blanc, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 27 avril 1970.
[41] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 10 juin 1974.

l'administration, ils manifestent aux autres élus le rôle qui est le leur, et la façon dont ils s'en acquittent. En d'autres termes, l'accès privilégié à la haute administration ainsi qu'aux réseaux politiques nationaux constitue pour ces élus l'une des dimensions essentielles de leur action politique locale, qu'elle prenne place hors du cadre syndical (pour le Maire de Chambéry), ou dans le cadre syndical (pour le Président du SIAURC). Cette logique d'affichage entend donc s'assurer la reconnaissance des élus syndicaux, comme l'indique plus tard Francis Ampe, nouveau Maire de Chambéry :

> *« Dumas était leader vous savez. On peut contester les modalités, mais c'est lui qui avait fait que ça a été programmé. Donc les gens étaient reconnaissants. Donc ils étaient solidaires.*
>
> *- une forme de suivisme ?*
>
> *- oui… une solidarité politique par rapport à un élu qui avait apporté une réponse technique à des difficultés de circulation incontestables, surtout avec l'explosion des vallées et du tourisme d'hiver. »*[43]

Les communes partagent donc une certaine conception des formes du leadership politique au sein de l'institution de l'agglomération. C'est exactement ce type de leadership auquel s'attaque Louis Besson en critiquant à la fois la définition de certains rôles au syndicat (le rôle de leader de Chambéry), mais aussi une certaine façon de s'en acquitter (le manque de transparence dans la négociation).

Le Maire de Barby déplore ainsi très fréquemment que les communes n'aient pas été associées aux négociations préalables au projet. Ainsi, dans une lettre qu'il adresse au Président, Louis Besson mentionne que les communes ne se substitueront pas pour le financement « à l'Etat qui s'est engagé unilatéralement en cette affaire »[44]. Ailleurs, il demande à « disposer du compte-rendu fidèle de la réunion à laquelle a participé le Ministre de l'Equipement et notamment de ce qui a été dit des questions posées, et de leurs réponses, et également de celles qui n'ont pas été données. »[45] A nouveau en 1977, il insiste pour inscrire dans une délibération syndicale le regret très unanime des communes du syndicat de n'avoir pas été associées à la discussion. La critique de Louis Besson s'appuie donc très largement sur la dénonciation de l'engagement exclusif entre l'Etat et l'AREA. Excluant les collectivités locales, la procédure manque de transparence. Ainsi, accablant directement l'Etat pour son absence totale de concertation, la critique s'adresse indirectement aux élus qui ont eu accès aux négociations, Pierre Dumas et Jean Blanc en tête. Au-delà du manque de formalisme, Louis Besson tente une remise en cause du leadership politique de l'institution. Il s'insurge contre un mode de fonctionnement où les capacités de négociation sont entre quelques mains, qui ont tout intérêt à entretenir cette division des tâches. Louis Besson veut donc bouleverser la coalition traditionnelle entre l'appareil administratif et quelques notables locaux, dont il ne fait pas (encore) partie. Ce discours va réussir à trouver un écho favorable auprès de plusieurs élus.

---

[42] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 4 juillet 1975, p. 9.
[43] Entretien n°50 avec M. Francis Ampe, ancien Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.
[44] Lettre de Louis Besson à Jean Blanc, 19 septembre 1974 (AMC, Z241).
[45] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 4 juillet 1975, p. 7.

Contexte de crise et effet de contagion

Etant donné le peu d'interventions des élus des communes périphériques dans les débats – à l'exception de Barby et Barberaz – il est extrêmement délicat de vouloir analyser la distribution géopolitique du vote sur le dossier de la Voie Rapide Urbaine. Toutefois, plusieurs informations connexes sur ce dossier peuvent nous éclairer. Nous souhaitons notamment nous appuyer sur les avis des communes sur différents dossiers syndicaux épineux, exprimés à l'occasion d'un comité de l'année 1974[46]. Les résultats de ce « sondage » sont synthétisés dans le tableau 2 (les lignes grisées indiquent les communes traversées par la Voie Rapide Urbaine).

Tableau 2 : Vote des communes sur les différents dossiers syndicaux (séance du 10/06/1974)[47]

Positions des commune	Délégué(s)	VRU	AMCC	Conservatoire	Centime
Barberaz	2	Contre	Pour	Contre	Pour
Barby	1	Contre	Pour	Contre	Pour
Bassens	2	Contre	Pour	Contre	Pour
Challes les Eaux	2	Indécis	Indécis	Indécis	Pour
Chambéry	28	Pour	Pour	Pour	Pour
Cognin	3	Indécis	Pour	Indécis	Pour
Jacob Bellecombette	1	Pour	Pour	Pour	Pour
La Motte Servolex	2	Pour	Pour	Pour	Pour
La Ravoire	1	Pour	Pour	Pour	Pour
Saint Alban Leysse	2	Indécis	Pour	Contre	Pour
Saint Baldoph	1	Indécis	Pour	Contre	Indécis
Saint Jeoire Prieuré	1	Indécis	Indécis	Indécis	Indécis
Sonnaz	1	Contre	Pour	Contre	Contre

Le vote final, un an plus tard, donne une majorité aux partisans du projet puisqu'il est adopté à trente-huit voix contre deux, avec six abstentions et un refus de vote. Nous savons également que le vote est entériné à une majorité de délégués, mais que seulement six communes sur treize l'ont soutenu. En faisant l'hypothèse que tous les représentants d'une même commune votent de manière identique et que leur avis n'a pas changé radicalement entre juillet 1974 et juillet 1975, on peut en déduire la distribution des votes, qui est rappelée dans le tableau 3.

POUR	ABSTENTIONS	CONTRE
Chambéry (28) Jacob Bellecombette (1) La Motte Servolex (2) Challes les Eaux (2) Saint Alban Leysse (2) Saint Baldoph (1) Saint Jeoire Prieuré (1)	Bassens (2) Sonnaz (1) Cognin (3)	Barby (1) Barberaz (2)
38	6	2 + 1

Tableau 3 : Voté présumé des communes du SIAURC sur le dossier VRU

Nous pouvons donc tout d'abord constater que la dimension partisane ne structure en définitive ni les débats ni le vote. On trouve des élus de gauche (Barby et Jacob Bellecombette par exemple) et des élus de droite (Bassens et Chambéry par exemple) dans chacun des deux camps. Cette analyse est confirmée par Pierre Dumas, pour qui les (op)positions des élus sur ce dossier n'étaient pas guidées par des conduites partisanes[48]. De la même manière, le découpage cantonal n'apparaît pas directement explicatif du vote final. Le leadership des conseillers généraux les plus impliqués (Louis

[46] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 10 juin 1974.
[47] Source : Extrait du Registre des Délibérations, Comité du SIAURC, 10 juin 1974.
[48] Entretien n°47 avec M. Pierre Dumas, ancien Maire de Chambéry.

Besson et Jean Blanc) n'a pas joué systématiquement dans les décisions finales. Enfin, l'impact physique de l'infrastructure n'a pas non plus déterminé rigoureusement les conduites des élus vis-à-vis du projet : parmi les communes touchées, on en trouve une majorité pour se déclarer favorables à la VRU.

En définitive, la structuration des votes apparaît difficile à appréhender selon une seule logique. Une certitude subsiste : aucune de ces logiques ne prédomine. Ce constat fait écho à la *désectorisation conjoncturelle*[49], caractéristique saillante des contextes de *crise politique*. Dans ces conditions, la régulation politique est difficile à effectuer puisqu'elle doit composer simultanément avec plusieurs dimensions. En outre, les débats au SIAURC semblent caractérisés par un véritable effet de contagion de la controverse : au contexte politique préélectoral qui tend à raidir les positions partisanes, il faut ajouter la superposition de plusieurs dossiers intercommunaux épineux sur lesquels (le tableau ci-dessus en est une illustration frappante) les positions d'une même commune peuvent être très différentes. La tactique politique qui permet d'anticiper les positions sur le vote est donc une gymnastique complexe, qui rend difficile le travail des porteurs du projet[50]. Jusqu'à l'annonce par le Préfet que la VRU est effectivement compétence syndicale, un doute plane sur la majorité requise : majorité simple, ou majorité qualifiée. Dans la première hypothèse, le vote est inéluctable ; dans la seconde hypothèse, il est imprévisible. L'anticipation du vote est donc complexe, mais fondamentale. C'est probablement la raison pour laquelle Pierre Dumas, au début de l'année 1975, s'enquiert auprès de son directeur des services des règles du vote au SIAURC[51].

En résumé, les critiques adressées au projet VRU se rapportent de manière générale à une gestion informelle des affaires intercommunales : dilatation presque automatique des compétences, inflation régulière des enveloppes financières, négociations en catimini avec l'appareil administratif. Fort de ce mode de fonctionnement, les ressources politiques permettant d'orienter l'action syndicale sont largement monopolisées par l'alliance conjoncturelle entre le Maire de Chambéry, quelques fonctionnaires, et le Président du SIAURC. Ainsi, en demandant une meilleure circulation de l'information et une élaboration concertée des décisions, Louis Besson vise moins l'institution elle-même que l'opacité de cette alliance. Cette analyse est confortée par l'évolution du dossier VRU : une fois renversée l'équipe aux commandes, le syndicat fera l'objet de modifications minimes.

Section II. Un conflit aux conséquences mitigées

Le renversement politique qui s'opère à Chambéry suite aux municipales de 1977, puis le changement de Gouvernement en 1981, ouvrent plusieurs voies au règlement du conflit qui bloque le

[49] Michel Dobry (1992 : 141-150) la définit comme un brouillage de la division sectorielle de l'espace social.
[50] C'est une autre des caractéristiques des crises politiques, que Michel Dobry qualifie *d'incertitude structurelle* (1992 : 150-153).
[51] Nous nous appuyons sur la réponse qui lui est faite : Lettre de M. Perroton, Directeur des services techniques, à M. Pierre Dumas, Maire de Chambéry, 1er janvier 1975 (AMC, P163).

syndicat depuis quelques années. Il se traduit notamment par un renouvellement important des acteurs politiques et administratifs qui jouent un rôle majeur dans le dossier VRU. Toutefois, les conséquences de ce renouvellement politique ne sont pas la hauteur des bouleversements qu'on pourrait attendre. Sur le dossier VRU tout d'abord, ni le syndicat ni aucun leader politique ne semble à même de réguler le conflit et d'intégrer les différents intérêts (A). De plus, alors qu'il concentrait l'essentiel des critiques et des responsabilités, les réformes entreprises au SIAURC ne remettent pas fondamentalement en cause son mode de fonctionnement traditionnel (B).

A. L'impossible régulation du conflit

Loin de faciliter une issue pacifique à la crise, le renouvellement des municipales de 1977 attise les dissensions entre sensibilités politiques différentes. Ce nouveau contexte suscite un double blocage du dossier VRU : d'une part, il envenime les relations entre les élus de l'agglomération, interdisant tout consensus au syndicat (1) ; d'autre part, il empêche l'émergence d'un leadership politique susceptible de prendre en mains le dossier (2).

1. Des crispations partisanes au syndicat

L'année 1977 est marquée par des élections municipales qui poussent les élus à un certain repli partisan. De plus, comme dans de nombreuses villes moyennes de France, le renversement qui s'opère à Chambéry voit l'arrivée au pouvoir d'une jeune équipe de gauche, très politisée. Ce revirement n'améliore en rien le climat qui règne au syndicat.

Le retournement des municipales de 1977

La première phase du règlement du conflit est celle du renversement politique qui accompagne les municipales de 1977. La conquête du pouvoir municipal constitue alors un élément important de la stratégie politique d'Union de la Gauche. A Chambéry, cette stratégie dirigée vers le niveau local s'avère payante. A la surprise générale, un jeune inconnu de trente-deux ans détrône l'ancien Secrétaire d'Etat du Gouvernement Mendès-France, après dix-huit années au pouvoir. Une fois de plus, le vote chambérien étonne.

Le choix du candidat d'Union de la Gauche, Francis Ampe, jeune ingénieur arrivé à Chambéry seulement trois années plus tôt, est déjà une curiosité. Les militants s'attendent en effet à une candidature des deux ténors socialistes locaux Pierre Cot ou Louis Besson. Ces derniers font pourtant connaître dès le mois de septembre 1976 leur refus de se présenter à Chambéry, à la surprise des électeurs chambériens. Un temps, le candidat désigné est donc Jacques Lapeyre, ancien socialiste de la SFIO et professeur de gymnastique, mais peu à même d'incarner la dynamique d'Union de la Gauche qu'escomptent certains militants. Pour cette raison notamment, à l'occasion de la préparation du programme de campagne, une motion de censure est déposée par Gustave Traineau, curé de la

ZUP et ancien du PSU, qui suggère de reconsidérer les candidatures et propose celle de Francis Ampe[52]. Cet ancien étudiant de l'Ecole Centrale, parti quelques années en Afrique, est un militant socialiste de la première heure : il entre en effet au PSU dès ses années d'étude, par l'intermédiaire de l'UNEF. Cependant, son installation à Chambéry est récente puisqu'il arrive le 1er janvier 1974, date à laquelle il remplace Louis Besson – alors élu député – comme Directeur de la Maison de la Promotion Sociale de Chambéry. La liste d'Union de la Gauche présentée aux municipales de 1977 fait donc l'effet d'un premier « coup de théâtre » qui surprend y compris les militants de gauche eux-mêmes. Trois mois avant le vote, Francis Ampe et Jacques Lapeyre s'entendent ainsi sur leur candidature : le premier devient tête de liste, et l'autre cède sa place contre la promesse d'être premier adjoint. Ils pilotent alors tous les deux une liste composite comptant des socialistes en nombre majoritaire, mais aussi des communistes, des membres du PSU et du MRG. Cette liste affiche en outre une « ouverture » aux membres de la société civile, en particulier vers les femmes.

Le résultat des élections fait alors l'effet d'un deuxième coup de théâtre. Au premier tour, la liste Dumas arrive en tête avec 41% des suffrages, talonnée par la liste socialiste (39,5%) devançant une troisième liste (19,5%) aux colorations écologistes. Le report de cette dernière fonctionne très peu au deuxième tour, mais la liste menée par Francis Ampe emporte malgré tout la Mairie à 185 voix près (Préau 1992 : 279). Les analyses de cette défaite varient évidemment selon les personnes interrogées[53]. Pour tel militant socialiste, jeune élu de la liste d'Union de la Gauche, personne n'avait alors su anticiper une montée de la gauche liée à l'arrivée de nouvelles populations et à la naissance d'un mouvement *« pré-écologiste »*[54]. Pour les perdants, Pierre Dumas en tête, c'est l'assurance de la réélection qui a fait baisser la mobilisation de ses électeurs habituels[55]. Pour d'autres encore, plusieurs opérations d'urbanisme contestées, telles la transformation des halles ou l'opération Currial, ont laissé un ressentiment parmi la population[56]. Tous s'accordent toutefois à souligner l'effet d'usure d'une équipe qui aurait entamé son quatrième mandat.

Une nouvelle fois, les élections municipales chambériennes se déroulent contre toute attente. En 1977 comme en 1959, un nouveau Maire jeune et peu connu, bouscule de façon surprenante les équilibres de pouvoir établis à Chambéry. Avec une avance très faible, le jeune Francis Ampe bénéficie donc d'un état de grâce de 6 ans pour mener à bien les réformes du programme d'Union de la Gauche. Au syndicat toutefois, ce changement semble peu propice à faire avancer les dossiers importants.

[52] Cette anecdote nous est relatée par Francis Ampe lui-même : Entretien n°50 avec M. Francis Ampe, ancien Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.
[53] Dans un article consacré à l'analyse des votes de 1977 et 1983, Jean-Pierre Ducasse (1983) explique principalement le revirement de 1977 par le désistement des écologistes en faveur du PS, et le bon report de voix qui s'ensuit.
[54] Entretien n°66 avec Michel Grunberger, Adjoint au Maire de Chambéry, délégué à Chambéry Métropole.
[55] Entretien n°47 avec M. Pierre Dumas, ancien Maire de Chambéry.

Un raidissement politique au syndicat

A la différence des élections chambériennes, les résultats dans les autres communes préservent les équipes en place. Dans leur grande majorité, les communes périphériques du SIAURC restent donc ancrées à droite, à l'exception de trois d'entre elles : Barby et Sonnaz, dirigées par des socialistes, et Cognin, dirigée par un maire de gauche[57]. Dans le paysage politique local, l'irruption de la jeune équipe chambérienne d'Union de la Gauche fait donc l'effet d'une bombe. « Tant de changements manifestent bien, comme le pensent alors maintes bonnes âmes de la ville, la fin d'un monde ! » (Palluel-Guillard 1991 : 134). Ce point de vue peut également s'appliquer au climat politique qui règne au sein de l'institution de coopération, parmi les élus de l'agglomération. Ainsi, comme l'explique un ancien adjoint au Maire de La Motte Servolex :

> *« Alors lorsque Ampe a été élu, faut bien savoir que Ampe c'était la gauche… comment dire… C'était un changement total. Là, par contre, total. C'était la gauche… comment dire… Je dirais aujourd'hui… plutôt genre… difficile à dire mais… plutôt genre Madame Lienneman ou le camarade – comment il s'appelle – Julien Dray ! Vous voyez ? Ce genre-là. »*
>
> *« Mais à mon avis cette arrivée-là était un changement d'homme, c'est sûr. Changement d'homme donc de comportement. C'est la première fois qu'il y a eu des communistes, pour dire les choses… Nous, il y a jamais eu beaucoup d'extrémistes sur Chambéry, d'un côté ou de l'autre. Mais c'est la première fois où il y a eu l'arrivée de communistes. »*[58]

La nouveauté du phénomène surprend donc bon nombre d'élus de droite. L'arrivée d'une équipe plus jeune, plus militante, plus politisée fait l'effet d'une bombe, dans un territoire plutôt coutumier d'une certaine stabilité politique. Plusieurs élus, à l'instar de Michel Boyer, voient alors dans cette élection une montée des *« extrémistes »*, et donc une tendance à la radicalisation politique.

Au syndicat, cette tendance est renforcée lors de l'élection du Président du syndicat. Jean Blanc est ainsi éconduit et remplacé, dans un premier temps, par Louis Besson. Il quitte son poste avec ce commentaire laconique : « Les élus chambériens estiment que je ne peux être reconduit comme Président, ce qui est parfaitement leur droit et logique ; j'en prends acte. Je pense que la population de l'agglomération sait ce que j'ai fait depuis vingt ans, je ne l'ai jamais fait dans un esprit partisan de politique et je rentre dans le rang comme délégué de La Ravoire. »[59] Le commentaire du Maire de La Ravoire montre sa perception et son amertume suite au renversement qui s'opère dans l'institution : il s'agit d'une manœuvre partisane, intolérable au SIAURC. Ce point de vue est alors partagé par d'autres élus, puisque le nouveau Président obtient trente-cinq voix, soit exactement le nombre de délégués de gauche. La séparation entre sensibilités politiques ne sera jamais aussi clair que lors de ces élections.

---

[56] Entretien n°38 avec M. Pierre Préau, Universitaire chambérien.
[57] Cet élu n'était pas politiquement encarté, mais il est défini comme un homme de gauche à la fois par Jean Blanc (Entretien n°55 avec M. Jean Blanc, Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC) et par Claude Vallier (Entretien n°67 avec M. Claude Vallier, Maire de Cognin, Vice-président de Chambéry Métropole).
[58] Entretien n°46 avec M. Michel Boyer, ancien adjoint au Maire de La Motte Servolex, ancien Vice-président du DUCC.
[59] Jean Blanc, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 22 avril 1977, p. 3.

De son côté, le Maire de Chambéry ne se défend aucunement de ses intentions. L'élection du Président du syndicat doit traduire les résultats des élections des municipales. La prise de pouvoir au SIAURC prolonge donc, dans l'esprit du jeune Maire de Chambéry, la conquête du pouvoir entamée au niveau local :

> *« Là, si vous voulez, nous on considère qu'il est pas question de laisser la majorité à la droite. (…) Nous on était vraiment politiques à l'époque. La gauche avait gagné et on devait appliquer le programme qui était un programme de gauche, d'Union de la Gauche, pour être encore plus précis. »*[60]

A la différence des élection de 1959, le contexte post-électoral de 1977 se caractérise par une radicalisation politique en partie voulue par la ville de Chambéry. Ce climat détermine le choix du Président, et le socialiste Louis Besson, alors Député Maire et Président du Conseil Général, prend la tête du SIAURC. Ces conditions rendent difficile le règlement du conflit au syndicat, alors même qu'aucun élu ne réussit à s'imposer pour prendre en charge politiquement le dossier.

2. Un leadership politique problématique

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer les difficultés de reprise en mains politique du dossier VRU. D'une part, les négociations s'opèrent à un niveau qui le territoire syndical, et la mobilisation politique engagée par les élus locaux ne s'inscrit dans aucune institution ni aucun territoire particulier. D'autre part, les deux élus les plus concernés et les plus impliqués semblent poursuivre des logiques parfois contradictoires.

Une mobilisation politique extra syndicale

La gestion à la fois technique et politique du dossier VRU se déplace rapidement hors de l'institution syndicale. Dans un premier temps, deux types de discussions sont organisés. Sur le plan technique, c'est un adjoint chambérien, Maurice Meunier, qui dirige pour l'essentiel les négociations auprès du maître d'œuvre, la DDE. Celles-ci lui permettent de modifier certaines caractéristiques techniques du projet, dans l'intérêt des collectivités locales, et de Chambéry notamment. Francis Ampe se charge plus particulièrement de la négociation politique : il rencontre le Directeur des Routes, écrit au Préfet, négocie avec les partis de sa majorité. Alors que sur le volet technique quelques élus syndicaux sont associés aux négociations, les tractations proprement politiques s'opèrent quant à elles hors du cadre syndical. Dans un deuxième temps, le débat entre élus locaux et Etat est envenimé par un élément nouveau : un avenant au contrat entre l'Etat et l'AREA, conclu le 15 mars 1978, ne fait plus mention de l'obligation pour l'AREA de réaliser le bouclage autoroutier. Les craintes des élus sont donc confirmées : la VRU remplit une réelle fonction autoroutière. Les vieux débats sur le partage des compétences resurgissent, et les élus stigmatisent à nouveau la contribution illégitime des collectivités locales. Le syndicat est pourtant mis en demeure de payer quelques mois plus tard, ce qui décide les élus à porter le problème sur d'autres scènes.

Tout d'abord, le syndicat dépose un recours en annulation de la convention de 1975 devant le Tribunal Administratif de Grenoble. Ensuite, un défilé d'élus est organisé devant la préfecture de Savoie le 9 juillet 1980 pour protester contre le fameux avenant de 1978. L'événement est bien relayé par la presse[61] qui souligne la longue liste de parlementaires (Louis Besson et Roger Rinchet), de conseillers généraux (Colette Bonfils, Pierre Bénattar, Jean-Claude Monnin, Sébastien Berthier, Ferdinand Martin), de maires (Francis Ampe, Jacques Hochard, Stéphane Guigue, Louis Droguet et bien d'autres) et autres élus municipaux conduits par le Président du syndicat. Durant cette période où l'opposition avec l'Etat atteint son paroxysme, la stratégie politique consiste donc à placer les débats et les enjeux à une échelle la plus large possible, pour obtenir la mobilisation la plus forte. L'argument principal utilisé par les détracteurs – celui du financement – oppose en effet l'Etat au groupe des élus locaux, toutes tendances et toutes collectivités confondues.

Pour finir, le règlement définitif s'opère lui aussi en dehors du cadre syndical. Il est déclenché par le retournement politique national de 1981. Les changements de têtes aux différents ministères facilitent la négociation avec les élus locaux. Précisément, Louis Mermaz devient ministre de l'Equipement et des Transports. Il connaît bien Louis Besson et Francis Ampe qu'il côtoie au Conseil Régional Rhône-Alpes. Très rapidement, il dépêche sur le dossier son Directeur de Cabinet, Pierre Deniset. Or Pierre Deniset n'est autre que le fils de Robert Deniset, qui rédigea avec Francis Ampe le programme de campagne socialiste aux municipales de 1977[62]. Grâce aux réseaux des principaux ténors politiques locaux, l'arbitrage peut ainsi être rapide et expéditif. Durant cette dernière phase, l'institution syndicale n'est ainsi qu'un partenaire formel, et non un interlocuteur pesant directement dans une négociation dominée par Francis Ampe et Louis Besson. Entre les deux hommes d'ailleurs, aucun n'émerge réellement.

Une ambiguïté révélatrice

En effet, les logiques qui sous-tendent les négociations sont sensiblement différentes d'un élu à l'autre. Dans le même temps, elles entretiennent une ambiguïté sur la nature de l'infrastructure, et traduisent l'absence totale de régulation ou d'harmonisation par l'institution intercommunale.

Dès son élection à la présidence du SIAURC, le nouveau Président Louis Besson affiche son intention de prendre à bras le corps différents dossiers préoccupants pour l'agglomération. D'une part, le dépassement de devis opéré pour l'assainissement du Lac du Bourget nécessite d'obtenir de nouvelles garanties financières de la part de l'Etat. D'autre part, Louis Besson stigmatise les « perspectives financières galopantes » du dossier de la Voie Rapide Urbaine. De 120 millions au début du projet, l'estimation du coût final de l'opération est passée à 300 millions[63]. Durant les 5 années que durent les négociations, le Maire de Barby n'a de cesse d'une part d'endiguer la flambée

[60] Entretien n°50 avec M. Francis Ampe, ancien Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.
[61] Voir par exemple « Les élus chambériens, ce n'est pas l'Etat qui les fait marcher » in *Le Dauphiné Libéré*, 10 juillet 1980.
[62] Ce point de détail nous est rappelé par Francis Ampe : entretien n°50 avec M. Francis Ampe, ancien Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.
[63] Voir son allocution lors de son investiture : Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 22 avril 1977.

des coûts de la VRU, et d'autre part de permettre la reprise des travaux arrêtés depuis de nombreux mois. Pour autant, il conserve son cheval de bataille favori, celui des irrégularités juridiques. En substance, après la décision de 1978 de supprimer le contournement, le caractère autoroutier de la VRU impose de revoir intégralement les modalités de financement. Cette stratégie porte en partie fruits puisque le Directeur des Routes, puis le nouveau Ministre des Transports, consentent quelques gestes financiers permettant d'alléger sensiblement la participation des collectivités locales[64]. Mais au début de l'année 1981, il reste encore 19 millions de différence entre la proposition de l'Etat (55 millions de Francs) et celle que le syndicat considère acceptable (36 millions de Francs)[65].

Du côté chambérien, les élus se montrent plus préoccupés par des dispositions techniques, insuffisantes ou absentes dans le projet de départ. Ainsi, la protection contre le bruit n'est pas jugée satisfaisante, ou encore l'aménagement paysager des abords du tunnel sous les Monts doit être revu. Mais le nœud principal des négociations concerne de nouveaux échangeurs, qui doivent être programmés pour desservir les communes traversées par l'autoroute. Dans l'esprit de Francis Ampe, il s'agit que *« les chambériens, qui vont devoir subir les nuisances de cette nouvelle autoroute urbaine, passant en ville, qui vont devoir y contribuer financièrement parce qu'on n'a jamais pensé que ce serait gratuit, puissent en tirer un bénéfice. »*[66]. Dans cette perspective, la négociation technique consiste à obtenir des contreparties à des dispositions financières certes désavantageuses, mais jugées irrémédiables. Cette logique est d'autant plus cohérente qu'elle s'inscrit dans le plan de circulation chambérien, dont la réalisation est plus urgente pour la ville.

Louis Besson et Francis Ampe ne partagent donc ni les mêmes intérêts, ni les mêmes logiques. Le premier se montre moins préoccupé par les enjeux techniques que par les répercussions financières. Tout en reconnaissant l'urgence de finir les travaux, il essaie de maximiser les responsabilités de l'Etat en qualifiant l'infrastructure différemment. Le second négocie au mieux l'inscription de l'infrastructure dans le paysage urbain, ses connexions avec les voiries urbaines, lui faisant perdre incidemment son caractère autoroutier. Le premier, Président du SIAURC, est contraint par un nouveau rapport de force politique : pouvant compter sur une majorité de délégués (35 sur 55 sont élus de gauche), il ne peut s'appuyer sur une majorité de communes (9 sur 13 restent à droite). Une stricte discipline partisane ne permet aucune majorité qualifiée, et n'autorise donc aucune extension de compétences. Pour des raisons fonctionnelles, Louis Besson doit donc dépasser les clivages partisans et rechercher un consensus le plus large possible. Francis Ampe considère au contraire une majorité de gauche suffisante, et se montre plus enclin à entrer dans une logique d'affrontement politique.

EN définitive, le renouvellement politique de 1977 ne permet ni de régler directement le conflit sur la VRU, ni de réaliser une intégration politique des intérêts des différentes communes. De ce point de vue, les différences de stratégies poursuivies par le Président du SIAURC et le Maire de Chambéry

[64] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 17 novembre 1981.
[65] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 26 janvier 1981.
[66] Entretien n°50 avec M. Francis Ampe, ancien Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.

montrent qu'aucun leadership politique ne se structure à l'échelon intercommunal. L'analyse de la réforme statutaire entreprise au syndicat montre au contraire qu'à la différence des règles, les pratiques de coopération évoluent peu.

B. Une réforme syndicale en demi-teinte

Les reproches de nombreux élus adressés au projet VRU avaient directement pour cible certains usages en vigueur au syndicat. Louis Besson ayant largement alimenté cette critique, c'est assez logiquement que, sitôt élu Président du SIAURC, il entame un travail de fond visant à en réformer le fonctionnement. Cependant, si ces travaux débouchent assez rapidement sur l'adoption de nouvelles règles d'organisation et de fonctionnement (1), les pratiques de coopération semblent quant à elle se pérenniser par delà la simple transformation juridique (2).

1. Le conflit traduit dans les nouveaux règlements

La mise en place immédiate de nouveaux statuts et d'un nouveau règlement intérieur propose une refonte radicale des habitudes de coopération. Dans le prolongement des critiques formulées sur le fond du dossier VRU, trois axes de réforme sont envisagés : la clarification des compétences, la modification des règles de représentation, et la formalisation du fonctionnement quotidien.

Des compétences clarifiées

L'un des premiers chantiers entrepris suite au changement d'équipe syndicale est celui de la clarification des compétences. Dès la séance d'installation du nouveau conseil syndical, Louis Besson, tout juste élu Président, affiche sa volonté de préciser la définition des objets syndicaux. Plutôt qu'un élargissement des compétences, il préfère effectuer certaines précisions pour sortir de la *« confusion »* dans laquelle la VRU a plongé le syndicat. Dans son discours d'introduction, Louis Besson associe directement cette clarification nécessaire aux règles de majorité requises pour l'extension éventuelle des compétences. Il stigmatise la décision du Préfet prise deux années plus tôt et permettant au syndicat de s'affranchir d'une majorité des deux tiers des communes : « Cette volonté affirmée [clarifier les compétences], je crois qu'il serait bon qu'entre nous, en dépit de cette décision préfectorale que je rappelais tout à l'heure juridiquement contestable et qui peut-être sera contestée en son temps, nous convenions d'en rester à l'esprit de la règle du jeu initial qui voulait que nous ne progressions pas sans que les deux tiers des communes aient été d'accord pour le nouveau pas à accomplir. »[67]

Au contraire de son prédécesseur qui pratiquait une interprétation extensive des compétences syndicales, le nouveau Président entend préciser ces compétences. Pour ce dernier, c'est un problème juridique qui a été source de conflit, et c'est en combattant sur le plan juridique que l'institution peut se prémunir contre d'autres conflits potentiels. Il essaie donc de dresser une liste

exhaustive des compétences d'ores et déjà exercées par le syndicat. Aux dossiers fondateurs sur l'assainissement et le traitement des déchets, il en ajoute trois plus récents : les subventions de l'Association de la Musique et de la Culture de Chambéry ; la réalisation et l'entretien du camp de stationnement des gens du voyage ; les études sur les transports et les pistes cyclables. Les travaux de clarification se poursuivent au sein d'un groupe de travail baptisé « Règlement et compétences », piloté par une juriste, élue de la ville. Trois sources de confusions sont repérées : il n'existe aucun critère de délimitation des attributions ; certaines extensions n'ont pas été formalisées (l'eau potable par exemple) ; certaines compétences sont mal délimitées (les transports en commun par exemple)[68]. Mais les réponses à ces critiques ne sont pas toujours évidentes.

La méthode retenue consiste en premier lieu à dresser la liste minutieuse des dossiers sur lesquels le syndicat est déjà investi, en distinguant études et travaux. Cette méthode permet de fixer les limites de l'institution intercommunale, et aussi de préciser la formulation parfois évasive de certaines compétences. Pour autant, certaines questions ne sont pas solutionnées. En effet, aucun critère – ou groupe de critères – ne semble *a priori* susceptible d'expliquer des missions syndicales dont on a vu qu'elles s'étaient agrégées sans logique unique, au gré des opportunités financières ou des études techniques des services de l'Etat. De plus, la délimitation précise des compétences reste problématique dès lors que toutes les communes ne sont pas concernées de manière identique par chacune d'elles. Tels travaux d'assainissement ne touchent que quelques communes, par exemple. Cette situation conduit le groupe de travail à distinguer travaux communaux, syndicaux, et *pluricommunaux*[69].

De façon plus générale, les travaux sur le toilettage des compétences oscillent entre rigueur et souplesse. Le formalisme souhaité initialement s'avère difficilement conciliable avec les besoins opérationnels du fonctionnement syndical. Le problème se pose pour le choix des études, puis pour le passage aux réalisations : qui décide de l'étude ? qui dialogue avec les techniciens ? qui reçoit les estimations ? comment sont arrêtées les réalisations ? Ces difficultés, éprouvées sur les dossiers des transports en commun, ou des pistes cyclables, militent pour un flou juridique dans l'énumération des compétences. Comme le défend le Maire de La Motte Servolex : « A vouloir trop enfermer le SIAURC dans des compétences limitativement énumérées, chaque fois que l'on abordera des problèmes d'intérêt commun, se posera un problème de compétence. »[70]

Le parti pris formaliste obtient néanmoins gain de cause, puisque les travaux de clarification des compétences débouchent sur une liste d'objets syndicaux. Le syndicat change également de nom, perdant au passage le « U », source de tant de conflits. Le SIAURC devient SIAC, Syndicat Intercommunal de l'Agglomération Chambérienne, le 15 décembre 1978. Mais cette précision juridique arrive trop tardivement pour régler le différend sur la VRU. En effet, des fonds importants ont déjà été engagés, répercutés sur les budgets communaux, et le Préfet fait savoir que « Pour les

[67] Louis Besson, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 22 avril 1977, p. 10.
[68] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 9 février 1978.
[69] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 6 juillet 1978.

objets définis dans les conventions institutives, les Communes du Syndicat sont liées définitivement »[71], le syndicat ne pouvant donc revenir sur ses engagements antérieurs. Dans ces conditions, la clarification des compétences prend rapidement une tournure formelle, visant pour l'essentiel à rétablir une situation intellectuellement satisfaisante. La possibilité d'adopter de nouvelles compétences est en outre intimement liée aux règles de représentation.

Des règles de représentation plus équitables

Les changements dans les mécanismes de représentation s'opèrent au moins à deux niveaux : au niveau du conseil, par une modification du nombre de délégués chambériens ; au niveau de l'exécutif par une augmentation du nombre de secrétaires et de vice-présidents.

Parmi les critiques adressées au fonctionnement syndical lors de la séance inaugurale de 1977, le nouveau Maire de Chambéry ouvre le tir en annonçant qu'il « n'est pas bon que dans un Comité syndical une seule commune détienne la majorité. »[72] Aussi curieux que cela puisse paraître, c'est donc le Maire de la ville qui propose de revoir à la baisse sa représentation au syndicat. Par la même occasion, il affiche son intention de ne pas briguer la présidence du syndicat, et de la réserver à un représentant d'une commune périphérique. Cette attitude doit permettre une coopération « intéressante et positive », selon les termes du Maire de l'époque. Louis Besson, Maire de Barby, est donc élu Président immédiatement. En revanche, l'abaissement du nombre de délégués chambériens n'est effectif que quelques mois plus tard, suite à l'étude réalisée par le groupe de travail « Règlement et compétences ». Parmi 5 hypothèses retenues, les élus chambériens se prononcent en priorité pour une solution qui leur confère 29 membres sur 58. Une majorité des communes opte toutefois pour une solution qui ne laisse à la ville que 20 délégués sur 61. Louis Besson intercède pour une « solution transactionnelle » qui accorde 25 délégués sur 61 à la ville[73].

Cette démarche s'inscrit clairement dans une stratégie politique qui doit rétablir un climat de confiance dans l'institution, démarche indispensable pour la ville dans le contexte qui suit les élections. Rétrospectivement, Francis Ampe nous explique en effet qu'il s'agissait alors de *« donner des gages »* aux communes périphériques les plus réticentes[74]. La nouvelle représentation prend donc appui sur les stigmates du dossier VRU – la ville a abusé de sa majorité – pour gérer un contexte politique singulier. Pour autant, le geste de la ville reste prudent et abolit ce privilège dans des limites très mesurées : avec 29 délégués sur 58, la ville n'aurait pas amputé son pouvoir exclusif de décision ; avec 25 délégués sur 61, elle peut encore obtenir la majorité avec l'aide de communes politiquement proches. Plus précisément, Barby et Cognin alignent respectivement trois et quatre délégués, ce qui assure une majorité absolue de deux voix aux élus de gauche, moyennant une stricte discipline partisane.

---

[70] Jacques Hochard, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 6 juillet 1978, p. 14.
[71] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 6 juillet 1978.
[72] Francis Ampe, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 22 avril 1977, p. 2.
[73] Lettre de Francis Ampe, Maire de Chambéry, à Louis Besson, Président du SIAURC, 5 juillet 1978 (AMC, Boîte 5).
[74] Entretien n°50 avec M. Francis Ampe, ancien Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.

Dans le même temps, l'enjeu de représentation semble se reporter vers la composition du Bureau. Dès le départ, la ville exprime, par la voix de M. Lapeyre, Premier Adjoint au Maire de Chambéry, son intention de passer de deux à trois le nombre des vice-présidents, et de quatre à cinq celui des secrétaires[75]. Formellement, il s'agit de traduire l'augmentation des dossiers traités par le syndicat. Stratégiquement, cette nouvelle distribution donne plus simplement l'impression de rétablir au Bureau une représentation majoritaire que la ville a concédé au conseil : deux vice-présidents sur trois, ainsi que trois secrétaires sur cinq, sont chambériens. Cette proposition est sans surprise abondamment discutée par les élus. La majorité des communes périphériques souhaite plutôt reconduire le mode de fonctionnement traditionnel, où tous les Maires sans distinction peuvent assister et voter au Bureau. Deux élus importants portent ce discours : Jean Blanc, Maire de La Ravoire, qui souhaite prolonger le fonctionnement antérieur, et Jacques Hochard, Maire de La Motte Servolex et Vice-président du syndicat, lucide sur le pouvoir qu'un tel Bureau conférerait à la ville. La transformation statutaire décidée finalement est une hybridation des deux options : elle octroie cinq membres à Chambéry (souvenir des deux vice-présidents et trois secrétaires traditionnellement chambériens) et un membre pour chacune des autres communes[76].

La représentation au Bureau devient donc un enjeu de pouvoir important en raison du vent de formalisme qui souffle sur l'institution. Les postes de vice-présidents sont estimés très stratégiques par les élus de la ville : si le Bureau doit se limiter à neuf membres *stricto sensu*, Chambéry peut conserver une majorité importante. L'élargissement imposé par les « poids lourds » de l'opposition dilue finalement les responsabilités, et réduit le pouvoir formel des élus chambériens. A la différence d'une logique d'affichage consistant à faire la preuve de sa bonne volonté en réduisant le nombre de conseillers chambériens, Francis Ampe entend remédier au « constat d'une relative absence de la ville de Chambéry quant à sa participation au développement du syndicat »[77], et jouer un rôle de premier plan dans le pilotage politique de l'institution. Le Maire de Chambéry entend également clarifier certains points du quotidien de l'institution.

Un règlement intérieur plus précis

Une fois modifiés les statuts du syndicat, devenu SIAC, la commission « Règlement et compétences » poursuit ses travaux par une réflexion sur le fonctionnement interne de l'institution. Celle-ci intéresse particulièrement les élus chambériens.

L'objectif assigné aux règlement intérieur du SIAC est de formaliser les conditions du fonctionnement quotidien, comme la périodicité des réunions, leur caractère public ou non, la convocation des participants, la composition du comité, les rôles respectifs du Président et du Bureau, les délégations, les contributions financières, etc. Sur ces différents points, la commission formule des remarques qui pointent, une fois encore, le manque de formalisme antérieur : certains Maires, non

[75] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 22 avril 1977.
[76] Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 15 décembre 1978.
[77] Francis Ampe, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 22 avril 1977, p. 2.

membres du Bureau, votent et signent ses délibérations ; le Comité ne se réunit pas une fois par trimestre ; les délibérations du Comité ne sont pas signées par tous ses membres ; les décisions ne sont pas affichées au siège du syndicat[78]. Quant à la répartition financière, la modification adoptée en 1975 n'a jamais été appliquée, et son calcul s'appuie toujours sur des unités physiques (m3, tonnes, etc.), non sur les bases d'imposition. Sur ce dernier point, on décide très rapidement de ne rien décider : la diversité des situations communales interdit en effet de trouver un critère unique, et l'intérêt financier de la ville ne rejoint pas celui des communes plus petites. La réforme du financement syndical est donc abandonnée et le système antérieur reconduit. En revanche, un règlement intérieur est élaboré qui répond selon nous à deux types de préoccupations : une garantie aux nouveaux élus, et la suspicion vis-à-vis de l'Etat.

Pour les élus chambériens, le règlement intérieur permet tout d'abord de réduire les incertitudes du fonctionnement de l'institution. La précision des règles du fonctionnement syndical permet de sortir d'un mode de régulation informel, structuré par la coalition entre notables et fonctionnaires, à l'instar des négociations sur le dossier VRU. Pour la jeune équipe chambérienne, encore mal insérée dans les réseaux locaux, ce formalisme est donc salutaire. Il permet d'énoncer les nouvelles règles d'un jeu que les élus chambériens découvrent, ce qui leur évite d'avoir à les apprendre. Enfin, la division des tâches qui en résulte favorise indéniablement la commune la mieux représentée, car elle lui permet une présence renforcée dans les différentes commissions qui alors composent l'institution. Les élus de la ville ont donc intérêt à élaborer et faire respecter des règles de fonctionnement précises. Comme l'explique Francis Ampe lors du débat sur les nouveaux statuts, les élus chambériens « souhaitent voir fonctionner encore avec plus de rigueur, de manière statutaire les réunions du Bureau et du Comité, de façon à ce que l'on sache très bien quels sont les lieux et les moments où se prennent les véritables décisions. »[79]

De plus, la mise en place d'un règlement précis permet aux élus du syndicat intercommunal de se prémunir contre la mainmise de l'Etat sur l'institution. On ne saurait oublier que les travaux du groupe de travail « Règlement et compétences » prennent initialement appui sur la remise en cause d'une décision préfectorale. La suite des travaux conserve cette intention d'origine, en élargissant la critique à d'autres services de l'Etat, notamment les services techniques. Sur ce point, les remarques adressées par le Maire de Chambéry sont édifiantes : « Pour ce qui est du fonctionnement du syndicat, les élus de Chambéry souhaitent à nouveau attirer votre attention sur la nécessité d'un fonctionnement plus « normal » du syndicat. En particulier, ils insistent pour que n'assistent aux réunions du bureau que les membres élus de celui-ci et que la présence des techniciens de l'administration soit liée à une demande expresse de celui-ci »[80] Ou encore : « Nous rappelons que le Comité siège comme un conseil municipal, que nous ne souhaitons pas revoir des séances comme celle qui s'est passée au mois de juillet où à la table que présidait l'assemblée, ainsi que dans la salle,

[78] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 9 février 1978.
[79] Francis Ampe, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 6 juillet 1978, p. 24.
[80] Lettre de Francis Ampe, Maire de Chambéry, à Louis Besson, Président du SIAURC, 5 juillet 1978 (AMC, Boîte 5).

on avait l'impression qu'il y avait de tout sauf des élus locaux. »[81] Le règlement intérieur est donc un moyen d'affranchir l'institution de sa tutelle étatique, en restreignant la présence des fonctionnaires d'Etat.

Bon nombre des modifications apportées aux règles du fonctionnement syndical prennent directement appui sur les critiques suscitées par la gestion du dossier VRU : l'imprécision des compétences, le monopole de l'initiative par le Maire de Chambéry, le rôle ambigu des services de l'Etat trouvent des réponses dans la formalisation des statuts et du règlement intérieur. La transformation juridique consacre donc la différence qui s'opère entre l'institution et les services de l'Etat, et traduit de façon symbolique que celle-là entend s'affranchir de la tutelle jusqu'alors exercée par ceux-ci. Toutefois, à l'exception du rôle des ces services de l'Etat, les pratiques syndicales ne changent pas radicalement.

2. La pérennité des pratiques de coopération

A la différence des changements juridiques qui s'opèrent sous la Présidence de Louis Besson, les pratiques qui se mettent en place dans l'institution syndicale ne traduisent aucune rupture radicale. Au contraire, l'importance de la neutralité financière, l'affichage du consensus, ou encore le contrôle exercé par les élus chambériens montrent que, parfois contre les nouveaux règlements, les habitudes perdurent.

La règle sous contrainte financière

Un aspect du fonctionnement persiste au-delà des réorganisations statutaires entreprises dès 1977. Il consiste à conditionner le développement des activités syndicales aux conséquences financières anticipées. Ainsi, par exemple, l'adoption de nouvelles compétences est soumise à un principe de neutralité financière, accepté unanimement par les élus.

Durant l'élaboration du projet de statuts pour le SIAURC, plusieurs communes s'inquiètent du formalisme excessif dans la définition des objets syndicaux. Certains délégués importants, les maires de La Ravoire et de La Motte Servolex par exemple, pensent qu'une définition trop précise risque de bloquer la machine intercommunale. Plusieurs élus suggèrent alors d'introduire une certaine souplesse dans la prise en charge de compétences nouvelles. Le Maire de Chambéry lui-même finit par se ranger derrière ces opinions, et suggère au nouveau Président du SIAURC que « pour des interventions légères dans des domaines qui ne sont pas expressément de ses compétences, le Comité Syndical puisse s'engager dans la limite d'un plafond global voté pour l'année. Il s'agirait en quelque sorte d'un « fonds intercommunal », ce qui permettrait une certaine souplesse d'action. »[82] Ainsi, le formalisme juridique cède le pas à la dimension financière.

[81] Francis Ampe, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 15 décembre 1978, p. 5.
[82] Lettre de Francis Ampe, Maire de Chambéry, à Louis Besson, Président du SIAURC, 5 juillet 1978 (AMC, Boîte 5).

Cette proposition, reprise dans les travaux de la commission « Règlement et compétences », montre que l'impact budgétaire passe avant toute considération sur les statuts, avant toute mise en forme des compétences, avant toute définition de critères transversaux, et donc avant toute réflexion de fond. Ce point de vue fait écho aux pratiques syndicales plus anciennes : l'investissement des élus des communes périphériques dans la structure de coopération a toujours été envisagé dans une économie de moyens et d'énergie. Dès lors, toute opération neutre sur le plan financier, même hors des prérogatives syndicales, peut être menée par le syndicat ; *a contrario*, toute contribution financière des communes, même au sein des compétences syndicales, suppose un travail de persuasion important. Bien évidemment, cette *clause financière* ne figure pas explicitement dans les statuts, en raison du flou juridique qu'elle introduirait, et surtout de son incompatibilité avec le principe constitutionnel de spécialisation des compétences. De plus, le Préfet se montre discret, et ne sanctionne pas cette imprécision pour différentes raisons : d'une part, le représentant de l'Etat a jusqu'alors toléré un tel flou dans la gestion quotidienne du SIAURC ; d'autre part, il a joué de cette marge de manœuvre pour justifier la participation financière des collectivités locales.

Les différents dossiers traités par le syndicat montrent la place de cette clause financière dans les pratiques de coopération. Au SIAC comme au SIAURC, les règlements syndicaux sont subordonnés aux enjeux financiers. L'exemple des transports en commun l'illustre bien. Dans un premier temps, le syndicat conditionne la prise en charge des transports en commun à la possibilité d'instaurer le Versement Transport. Cette taxe est peut être perçue sur les entreprises de plus de 10 salariés, à l'intérieur du périmètre concerné par le service de transports en commun (le Périmètre des Transports Urbains, ou PTU). La taxation semble acquise en 1978, ce qui permet aux transports de figurer dans les nouveaux statuts du SIAC. Puis la population du syndicat s'avère trop faible pour instaurer le Versement Transport, ce qui conduit les élus à rechercher les moyens d'élargir le Périmètre des Transports Urbains. Les statuts du SIAC, tout juste votés, sont donc à nouveau modifiés pour permettre l'adhésion de communes « à la carte », c'est-à-dire pour certaines compétences syndicales seulement. A deux reprises sur ce dossier, les statuts du syndicat sont fortement amendés pour prendre en compte les contraintes financières. Ces modifications conditionnent la réflexion sur les transports à un montage financier garantissant la neutralité financière de l'opération pour les budgets communaux[83].

A certains égards, l'usage répété de la *clause financière* n'est pas sans faire penser à certaines positions de Louis Besson sur la VRU, en particulier lorsque ce dernier affirmait que « les Maires étaient habilités dès lors que ces décisions n'engageaient aucune dépense pour les Communes »[84] En se généralisant, une telle pratique invalide doublement le travail mené par la commission « Règlement et compétences » : elle rend vite caduque la liste précise des compétences ; elle invalide

[83] Christian Lefèvre (1994) explique que de nombreuses structures intercommunales se sont mises en place suite à l'instauration du Versement Transport. Leur objectif principal était d'atteindre le seuil démographique nécessaire, car cette ressource fournit 40% à 50% des ressources de fonctionnement, et 100% des ressources d'investissement. Le cas chambérien ne fait donc pas exception à une tendance plus générale, quant aux modalités de financement de la politique des transports en commun.

[84] Louis Besson, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 4 juillet 1975, p. 9.

les règles de majorité nécessaires à l'adoption de nouvelles compétences. La clarification voulue par le nouveau Président ne réussit donc pas à s'imposer aux pratiques les plus anciennes. Un constat identique peut être fait sur le fonctionnement politique de l'institution.

Le maintien d'un consensus...

La volonté de maintenir un consensus au syndicat est un axe fort du style politique voulu par Louis Besson. Dès le renouvellement du comité en 1977, le fonctionnement politique du SIAURC doit respecter cette contrainte, comme l'illustre l'élection du nouveau Président.

La majorité chambérienne permet en 1977 de garantir l'élection du Maire de Chambéry à la Présidence du SIAURC. Toutefois, plusieurs contraintes politiques semblent s'exercer qui dépassent les simples règles arithmétiques de représentation des communes. Ainsi, lorsqu'on interroge certains acteurs de l'époque sur la candidature éventuelle de Francis Ampe à la Présidence du SIAURC, les réponses obtenues sont univoques :

> *« [Les élus] le voulaient pas. Il aurait pas pu. Il aurait pas fait l'unanimité. »*[85]
>
> *« Il était élu évidemment, Maire de Chambéry, ce qui était fondamental. Mais il avait pas un enracinement, il avait pas un relationnel qui lui permettait de vraiment jouer ce jeu là. »*[86]

Les explications invoquées permettent de cerner les conditions d'éligibilité au syndicat : l'enracinement local et les réseaux relationnels s'imposent aux rapports de force partisans ; l'unanimité se substitue aux règles de majorité simple. Ces conditions indiquent un niveau d'exigence supérieur aux seules règles formelles du fonctionnement. Pour être élu, il ne suffit donc pas qu'un Président recueille la majorité des voix. Un Président doit au contraire réunir un consensus plus large, et rassembler les élus au-delà des clivages partisans. Cette nécessité pratique prolonge sans aucun doute les habitudes instaurées par Jean Blanc durant les mandats précédents. La vitalité de ces pratiques est d'autant plus frappante que le contexte de 1977 est particulièrement politisé. Or même dans cette période de radicalisation politique, la préservation de cette norme « consensualiste » demeure une contrainte dominante. Le Maire de Cognin, alors sollicité pour présider le SIAURC, va jusqu'à refuser la Présidence du SIAURC pour respecter ce consensus :

> *« Moi je ne voulais pas non plus évincer Jean Blanc en 77. C'est pour ça que j'avais pas voulu me présenter contre lui à la présidence du syndicat. C'était Besson qui s'y était présenté. Mais en 78 Besson se retire du syndicat, et c'est à ce moment là que j'en prends la présidence.*
>
> *- ça veut dire que vous aviez été sollicité en 77 ?*
>
> *- Voilà. Pour la présidence. Pour la présidence du syndicat en 77. »*[87]

Ce refus, confirmé par d'autres interlocuteurs, force alors Louis Besson à prendre la présidence du syndicat, et à assumer le coût politique d'une élection qui évince le Président sortant au nom d'une logique politicienne. De plus, le Maire de Barby est alors Président du Conseil Général, et à ce titre

[85] Entretien n°18 avec Mme Jacqueline Vincent, Secrétaire Générale du DUCC.
[86] Entretien n°25 avec M. Marius Pillet, Maire de Saint Alban Leysse, Président du DUCC.
[87] Entretien n°28 avec M. Jean Fressoz, Maire de Cognin, Vice-président du DUCC.

déjà très occupé par ses fonctions. A défaut de candidat, et non sans une certaine réticence, Louis Besson accepte finalement de se présenter comme Président :

> *« Jean Fressoz m'a dit 'Bah je suis pas candidat. Jean Blanc a confirmé qu'il était pas candidat. Et Ampe m'a dit je peux pas être candidat, ça a jamais été le Maire de Chambéry. Donc il y a que toi. »*[88]

Ainsi, pourtant en capacité d'être élu, Jean Fressoz préfère attendre quinze mois plus tard, à l'occasion de la transformation du SIAURC en SIAC. Avec une composition du conseil presque identique à celle de 1977, il est alors élu avec 53 voix sur 58, alors que Louis Besson n'avait obtenu qu'une majorité de 35 voix sur 54. L'affichage du consensus, respecté en 1978, pèse donc fortement dans le résultat du vote.

Entre temps, Louis Besson multiplie les efforts pour entretenir l'image d'un syndicat intercommunal consensuel. Il se montre prévenant, prudent, mesuré, évitant de heurter les susceptibilités des autres élus. La séance du renouvellement du conseil syndical, le 22 avril 1977, est un exemple du genre. Le nouveau Président commence par un hommage aux élus les plus anciens et au travail accompli. Il remercie les personnels syndicaux et chambériens, puis souligne longuement le dévouement du Président sortant, Jean Blanc : « ce syndicat (…) – je crois pouvoir en témoigner – est son enfant ! Certes il était assisté d'un bureau mais, prenant tellement sa part de travail, il n'est pas exagéré de dire qu'effectivement il a assuré l'essentiel des tâches et cela toujours avec ces qualités qui font que, malgré les difficultés, des solutions peuvent être dégagées… »[89]. A la différence d'une équipe chambérienne qui, à l'occasion des problèmes financiers par exemple, n'hésite pas à susciter la colère de l'ancien Président, Louis Besson tente une médiation politique qui permette au syndicat de dépasser le conflit initial.

La volonté de préserver un rapport politique pacifique se prolonge donc au-delà du renouvellement de 1977, et au-delà du contexte politisé qui suit ces élections. Cette volonté contraint les choix politiques majeurs de l'institution, notamment le choix du Président. Comme sous l'ancien Président, ce consensus résiste aux bouleversements électoraux et aux nouvelles règles juridiques. Comme sous l'ancien Président, il reste fortement contrôlé par les élus de la ville.

... sous le contrôle chambérien

Le Maire de Barby joue un rôle essentiel dans le fonctionnement politique du syndicat. Toutefois, il demeure en retrait sur les orientations et les dossiers nouveaux, concentré sur un règlement du dossier VRU tardif, et accaparé par un mandat important de Président du Conseil Général. Ce vide politique est rapidement occupé par des élus chambériens, attentifs aux questions stratégiques pour leur politique municipale (les transports en commun par exemple), et désireux de contrôler au plus près l'évolution des finances syndicales.

---

[88] Entretien n°70 avec M. Louis Besson, Maire de Chambéry, ancien Président du SIAURC.
[89] Louis Besson, Extrait du Registre des Délibérations, Comité du SIAURC, 22 avril 1977, p. 7.

Tout d'abord, les travaux de la commission « Règlement et compétences » intéressent très largement les chambériens. Nous avons déjà expliqué comment, sur les plans financier et politique, la ville a intérêt à éclaircir, voire modifier les règles du fonctionnement syndical. Ainsi, lors de la première séance du Comité, Louis Besson affiche son désir de conserver le même mode de fonctionnement, à l'exception des règles de majorité. Francis Ampe demande au contraire la création d'un groupe de travail « Règlement et compétences » pour toiletter les statuts. Il y délègue une spécialiste, Josée Jeanneret, Docteur ès Droit Public, qui en devient très rapidement la présidente. Très rapidement, cette commission apparaît comme l'antichambre des réflexions chambériennes sur le fonctionnement syndical : d'une part, sa présidente est adjointe au Maire de Chambéry ; d'autre part, cette élue préside au sein de la ville de Chambéry une commission municipale analogue, chargée d'étudier les problèmes juridiques posés par le SIAURC ; enfin, peu d'élus d'autres communes s'investissent dans la commission « Règlement et compétences ». La réflexion sur les évolutions juridiques du syndicat intercommunal est donc contrôlée au plus près par les élus chambériens.

En termes politiques, le contexte post-électoral place le Maire de Chambéry dans une situation politique délicate. L'équipe chambérienne doit assumer une image radicale, liée à la participation d'élus Communistes et Radicaux. Cette position la met dans l'obligation de *« donner des gages »* aux communes périphériques. Toutefois, ces *« gages »* maintiennent le partage du pouvoir dans une limite raisonnable. D'une part, nous avons déjà expliqué que la minorité chambérienne au conseil est très relative : moyennant quelque soutien politique, la ville peut facilement obtenir une majorité ; de plus, la stratégie du Maire consiste à déplacer les enjeux de représentation vers le Bureau, et vers les vice-présidents. D'autre part, la Présidence consentie à un élu non chambérien n'empêche pas au Maire de la ville d'exercer un contrôle rapproché. Comme l'explique sans détour Francis Ampe :

> *« Mais avec Fressoz, moi évidemment, je passais un pacte. Fressoz, il préside avec moi. Je suis vice-président, les réunions on les prépare ensemble, et Fressoz il défend pas les politiques contraires aux intérêts de Chambéry. »*[90]

Enfin, dès l'origine, le Maire de Chambéry pointe la dimension financière comme l'une des préoccupations centrales de la ville. Lors du renouvellement de 1977 par exemple, faisant le constat d'une relative absence de son prédécesseur, il déplore « qu'un certain laxisme ait vu le jour dans la manière dont les élus de Chambéry laissaient se développer les choses, notamment en ce qui concerne les charges financières. »[91] La volonté de rompre avec la passivité de l'équipe Dumas tient en grande partie au coût financier pour la ville. En particulier, les engagements syndicaux déjà contractés ainsi que la part importante de la ville dans leur financement (jusqu'à 75%) obligent les élus chambériens à s'impliquer dans l'institution.

La nouvelle équipe a en outre le sentiment que Chambéry a été abusée en raison de cette absence. Ces soupçons sont rapidement alimentés par les travaux de la commission « Règlement et

[90] Entretien n°50 avec M. Francis Ampe, ancien Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.
[91] Francis Ampe, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 22 avril 1977, p. 2.

compétences », en particulier à propos du dossier VRU. Comme l'explique sur un ton ironique l'ancienne Présidente :

> *« la Voie Rapide Urbaine avait abouti au niveau financier et fiscal à des… oh, quelques erreurs au détriment de Chambéry et au profit d'un certain nombre de communes de l'agglomération »*[92]

Le rapport élaboré par la commission met donc en cause la gestion financière du SIAURC, et par conséquent son ancien Président, qui réagira avec virulence à ces accusations. Cet épisode fondateur place ainsi la question du financement de l'intercommunalité au cœur des débats et des préoccupations des élus de la ville. Plus encore, la mise en forme des statuts et du règlement intérieur reste marquée par cette préoccupation, et par une certaine méfiance à l'égard du syndicat.

Finalement, ce rapport intime et parfois conflictuel entre la ville centre et les finances syndicales alimente la norme convenue, évoquée ci-dessus, selon laquelle toute dynamique nouvelle passe d'abord par l'évaluation de ses conséquences financières. La ville s'implique parce que ses intérêts financiers sont en jeu. En outre, le sentiment des élus de la ville, en particulier du Maire, de contribuer à la coopération au-delà du nécessaire reste fort. Sur ce point, leurs représentations sur l'institution ne diffèrent pas de celles qui caractérisaient leurs prédécesseurs, en particulier Pierre Dumas.

Fort des critiques adressées aux coalitions entre fonctionnaires et notables, le renversement politique de 1977 offre aux élus contestataires la possibilité de renverser les équilibres de pouvoir établis. Le changement de majorité politique au syndicat permet en effet d'envisager une réforme profonde de son fonctionnement. Mais en définitive, les changements sont modestes : au sujet de la VRU, les dissensions entre élus persistent ; quant au fonctionnement du syndicat lui-même, les modifications ont peu d'impact sur les pratiques les plus anciennes. Plus qu'à un changement des modalités du fonctionnement intercommunal, la crise de la VRU et le changement politique de 1977 aboutissent à une inversion des rôles entre majorité et opposition.

Conclusion partielle

La crise de la VRU, plus qu'une crise politique conjoncturelle, illustre un ensemble de changements profonds dans le fonctionnement du système politique local. De nouvelles conceptions d'action publique font leur apparition, orientées par les soucis de bonne gestion, la centralité et l'expertise de l'Etat sont remises en cause, l'imbrication opaque entre l'administration et quelques élus importants est stigmatisée. L'épisode de la VRU traduit donc un changement plus général, mis en lumière par d'autres auteurs, signe avant-coureur du passage d'une administration des villes à un réel gouvernement urbain[93]. En particulier, le travail de toilettage et de clarification est l'occasion de

[92] Entretien n°31 avec Mme Josée Jeanneret, ancienne adjointe au Maire de Chambéry, ancienne Vice-présidente du SIAC.
[93] Dominique Lorrain (1991 : 462) explique en effet qu'on assiste « à la fin de l'administration républicaine, héritée de la troisième République, et à la naissance d'une gestion urbaine, contractuelle et décentralisée, qui s'inscrit dans le droit fil d'un ancien projet de modernisation des relations de pouvoir dans la société française. »

« dire » la règle, et de consacrer symboliquement le fossé qui s'est progressivement creusé entre le syndicat et les services de l'Etat[94]. On peut finalement s'étonner de l'impact si modeste de ce changement sur le fonctionnement syndical.

Alors que la lame de fond contestataire emporte une majorité de Maires, alors qu'elle ébranle un moment les certitudes des notables locaux, elle modifie très peu des pratiques syndicales pourtant explicitement critiquées. Du côté des règles juridiques, le parti pris formaliste demeure formel : la clarification des compétences s'avère difficilement opératoire, et la minorité chambérienne devient majorité moyennant quelques voix faciles à obtenir. Les pratiques montrent de la même manière que les habitudes sont reconduites, malgré les changements d'équipes : la ville conserve une position centrale ; la référence au « consensus » s'impose jusque dans la désignation du Président ; les règles juridiques passent après les contraintes financières. De même, en conservant la maîtrise des négociations avec l'appareil administratif, Louis Besson et Francis Ampe reproduisent des pratiques qu'ils avaient eux-mêmes critiquées. La suspicion nourrie à l'égard d'un Préfet, présumé acquis à la cause du Maire sortant, n'empêche pas Francis Ampe de faire largement appel à ses réseaux politiques et administratifs. En clair, le leadership change de mains, mais pas de forme, et l'onde de choc du renouvellement politique est finalement absorbée par « l'élasticité » des règles syndicales[95]. La crise politique de la VRU n'a-t-elle donc aucune conséquence sur l'institution ?

Nous pensons au contraire que le toilettage juridique, apparemment bien formel, remplit une fonction préventive essentielle. En effet, même si le conflit ne menace pas l'existence même du syndicat, il empêche la machine intercommunale de fonctionner correctement. Refusant de participer au financement, quelques communes finissent par bloquer l'avancement des travaux. De plus, l'effet de contagion de la controverse inhibe toute dynamique nouvelle, à l'instar du district un temps envisagé par Pierre Dumas puis définitivement enterré. Le conflit, puis son règlement, permet ainsi de fixer les modalités de gestion de crises politiques potentielles : il circonscrit les scènes de gestion de ces crises, il définit les règles qui s'y appliquent, il ajuste les représentations différentes sur la portée de ces règles. Avant 1977, le conflit n'a pas sa place au syndicat. Après 1977, il peut survenir dans certaines conditions. Le conflit permet donc l'apprentissage du conflit. Cette apprentissage consiste à expliciter – voire à formaliser – certaines pratiques implicites, et à codifier les mécanismes de gestion et de sortie de crise. Le conflit a donc deux vertus essentielles. Une vertu intégratrice, dès lors qu'il produit non seulement un accord sur les désaccords, mais aussi un consensus sur les limites dans

[94] Sur la base de ses travaux consacrés à la formation des élites (Pierre Bourdieu, « Epreuve scolaire et consécration sociale » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 39, septembre 1981, pp. 3-70), Pierre Bourdieu (1982 : 59) relève que l'acte d'institution relève d'une véritable magie sociale, qui agit sur notre représentation des divisions du monde social, en faisant apparaître ces différences comme naturelles. Instituer revient donc à « sanctionner et à sanctifier, en la faisant naître et reconnaître, une différence (préexistante ou non), à la faire exister en tant que différence sociale, connue et reconnue par l'agent investi par les autres ».

[95] Ce constat fait au écho à certains travaux néo-institutionnalistes que DiMaggio et Powell (1997 : 119) qualifient de « théorie positiviste des institutions » : « La structure des règles politiques est véritablement élastique par rapport aux flux et reflux des agendas et des hommes politiques, et ces règles peuvent facilement survivre lorsque leur raison d'être décline. Il en résulte que les règles législatives sont considérées comme robustes, résistantes sur le court terme aux pressions politiques, et contraignant systématiquement, sur le long terme, les choix que les décideurs sont libres de faire ».

lesquelles peut se jouer ce désaccord[96]. Une vertu prophylactique, puisqu'il fixe les règles de gestion de crises potentielles : les règles de l'affrontement, les marchandages, les rappels à l'ordre, les alliances provisoires, etc. La crise politique de la VRU n'orchestre donc pas la délégitimation, voire la disparition de l'institution intercommunale. Au contraire, elle stabilise les cadres des interactions entre agents, renforce la prévisibilité des comportements futurs, et réduit donc considérablement l'incertitude inhérente à son fonctionnement. En ce sens, le conflit permet une forme particulièrement efficace *d'apprentissage institutionnel*[97]. Plus encore, il multiplie les procédures qui assurent le fonctionnement et la survie de l'institution au-delà même du stricte nécessaire, suscitant par là-même une certaine *redondance institutionnelle*[98].

[96] Ce raisonnement est établi par analogie avec les analyses de Jean-Claude Passeron et Pierre Bourdieu à propos du processus de distinction : « la quête de la différence suppose le consensus sur les limites dans lesquelles peut se jouer le jeu des différences et sur la nécessité de les jouer dans ces limites » (Pierre Bourdieu, Jean-Claude Passeron, *Les Héritiers*, Paris, Ed. de Minuit, 1964, p. 75).

[97] On peut donc conceptualiser l'*apprentissage institutionnel* comme un processus de codage des comportements nouveaux dans les *règles institutionnalisées*, qui réduit l'incertitude quant aux comportements futurs des agents de l'institution. Une telle définition de l'apprentissage institutionnel s'inscrit assez vraisemblablement dans un néo-institutionnalisme des choix rationnels. Dans le prolongement de la nouvelle économie institutionnelle, ce courant place la transaction au centre de l'analyse et considère l'institution comme un cadre stable permettant de réduire l'incertitude et les coûts de transaction. Institution et consensus idéologique jouent dans ce cadre des rôles complémentaires : « lorsqu'il y a un important consensus idéologique, les comportements opportunistes sont limités ; quand ce consensus est faible, les coûts contractuels sont plus élevés et pt plus d'énergie est dépensée à essayer de changer les institutions. Ainsi, le consensus idéologique représente un substitut efficace aux règles formelles » (DiMaggio Powell 1997 : 117).
De même, Mary Douglas (1999 : 67) utilise certaines analogies avec les théories de l'information pour conceptualiser l'institution. L'information n'y est pas considérée comme un bien plus ou mois accessible (renvoyant à un « marché de l'information »), mais elle désigne tout ce qui apporte une nouveauté. Plus un comportement est prévisible, moins il est porteur d'information. De façon analogue, plus une institution intègre les règles passées et les traduit, plus elle code les probabilités, plus elle réduit l'incertitude et plus le comportement tend à se conformer à la matrice institutionnelle.

[98] Cette idée fait écho au concept de *redondance organisationnelle* forgé par Martin Landau (Martin Landau, « Redundancy, Rationality, and the problem of duplication and overlap » in *Public Administration Review*, vol. 29, 1969) et utilisé notamment par Olivier Borraz (1998a : 182-193). Appliqué à une organisation ou à un système politique, ce concept désigne l'introduction de procédures qui ne sont pas strictement nécessaires à leur fonctionnement, mais qui peuvent prendre le relais afin d'en prolonger le fonctionnement, en cas de défaillance de l'une d'entre elles.

Chapitre 3. Institution intercommunale et réformes nationales : l'application à Chambéry des lois sur l'intercommunalité

A la différence du chapitre précédent, la pérennité des pratiques de coopération peut être questionnée dans une perspective *top-down*. Nous ne nous intéresserons alors plus aux effets du système politico-administratif local sur l'institution, mais plutôt aux changements imposés à l'institution par le niveau central. A cet effet, nous pouvons nous pencher sur l'application des réformes législatives récentes. Comment ces réformes ont-elles affecté l'institution chambérienne ? Ont-elles en particulier favorisé des changements de pratiques chez les élus ? De ce point de vue, la décennie quatre-vingt-dix est rythmée par deux lois portant réforme de l'intercommunalité : la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République, dite loi ATR ou loi Joxe, ainsi que la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au Renforcement et à la Simplification de la Coopération Intercommunale, dite loi Chevènement. Ces deux lois sont chaque fois suivies de conséquences directes sur la structure de coopération chambérienne. Suite à la première, le SIAC se transforme en effet en District Urbain de la Cluse de Chambéry (DUCC). Dès après la seconde, ce même district devient communauté d'agglomération, baptisée Chambéry Métropole. Ces lois présentent l'intérêt majeur de donner lieu, à cinq années d'intervalle et donc dans une *configuration* très similaire, à des conséquences sensiblement différentes. Elles autorisent donc une comparaison intéressante pour comprendre le lien entre une politique institutionnelle et son application sur le terrain.

Dans un premier temps, nous souhaitons donc revenir sur les changements occasionnés par les lois ATR et Chevènement sur l'institution chambérienne. En particulier, nous essaierons d'analyser le lien entre les effets constatés à l'occasion de la mise en œuvre de ces lois, et certaines de leurs dispositions (Section I). Dans un deuxième temps, nous essaierons de comprendre dans quelle mesure ces différents effets marquent la continuité – ou au contraire la rupture – avec les pratiques de coopération antérieures (Section II).

Section I. Réforme locale de l'institution et esprit des lois

L'objectif de cette première section est de saisir le lien entre l'application locale de nouveaux dispositifs législatifs et le contenu de ces dispositifs. Dans cette perspective, la décennie quatre-vingt-dix offre l'avantage de donner lieu à des débats intéressants sur l'opportunité d'une transformation juridique. Ces débats, séparés de quelques années, prennent place dans une configuration politique très similaire. Par conséquent, nous pouvons rechercher dans l'esprit des lois des éléments pouvant expliquer ces variations locales. En rapportant les différences constatées au niveau local (A) à certaines innovations juridiques (B), nous pensons dresser ici quelques pistes d'analyse.

A. Une application locale différenciée

A Chambéry, deux changements remarquables s'opèrent dans l'institution de coopération intercommunale : la transformation du syndicat en district en 1995, puis celle du district en communauté d'agglomération en 1999. Cependant, ces deux événements traduisent chaque fois des changements contrastés, et un impact fort différent sur la structure de coopération. Alors qu'en 1995, l'institution ne réalise qu'un changement *a minima* (1), le passage en communauté d'agglomération amorce un mouvement d'intégration beaucoup plus significatif (2).

1. Une transformation *a minima* en 1992

La loi du 6 février 1992 a souvent été saluée par les analystes pour le saut qualitatif qu'elle a fait subir à l'intercommunalité à fiscalité propre en France[1]. S'appuyant sur la multiplication des communauté de communes, ceux-ci ont notamment relevé un développement quantitatif sans précédent de ce type de coopération intercommunale[2]. Nous souhaitons prolonger les termes de cette évaluation, assise sur un indicateur fiscal. L'exemple chambérien montre en effet que, une fois décidée la mise en place du régime fiscal, la formule juridique importe peu.

Des études préalables sur le mode de la « libre administration »

Tout d'abord, la date du 6 février 1992 ne marque pas le début des réflexions du SIAC sur son éventuelle transformation. Dès la fin des années quatre-vingt, le syndicat est déjà le lieu de discussions, portant sur la fiscalisation de certaines activités ou sur le toilettage des compétences. Ainsi, à plusieurs reprises, le manque de lisibilité du SIAC pour des citoyens déjà devenus contribuables conduit quelques élus à suggérer la mise en place d'une fiscalité propre. Le Président du SIAC ouvre le premier le débat : « Tout cela nous amène à une réflexion fondamentale dans le domaine de nos ressources par unité d'œuvre et / ou par fiscalité. En effet, plus nous parlons de la coopération intercommunale, plus nous nous apercevons que pour la faire triompher elle doit reposer sur une fiscalité qui lui est propre ; ce sera tout le travail de ces six prochaines années. »[3] Louis Besson renchérit quelques années plus tard, et indique que le SIAC souffre de la comparaison faite dans la presse avec le Syndicat Intercommunal du Lac du Bourget (SILB). Il s'en explique en ces termes : « Je me rends compte que très souvent dans la presse qui commente la situation de la fiscalité dans nos différentes communes, on compare toujours ce qui est dans la rubrique communale dans les communes du SILB et dans les nôtres, mais sans jamais parler du complément qui dans les communes du SILB est payé au SILB, ce qui fait que très souvent on est en situation défavorable alors que la réalité est contraire. »[4] La solution soufflée par le Maire de Chambéry est alors de

[1] L'intercommunalité à fiscalité propre désigne les pratiques de coopération où les structures perçoivent directement un impôt, auprès des contribuables et / ou des entreprises.
[2] Pour un bilan provisoire, on pourra se reporter aux contributions des fonctionnaires de la DGCL au colloque de Rennes des 24 et 25 février 1994 : (Bouniol 1994), (Labia 1994).
[3] Michel Maurin, Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 9 octobre 1989, non paginé.
[4] Louis Besson, Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 13 novembre 1989, p. 32.

remplacer quelques contributions obligatoires des communes par une majoration des taux d'imposition pour les taxes foncières et la taxe d'habitation.

Lors de cette même séance, Louis Besson évoque un projet de loi prévu pour le printemps 1990, susceptible d'imposer une nouvelle forme d'établissement à fiscalité propre. Fort de ses réseaux politiques au Gouvernement puisqu'il est alors Ministre du Logement, le Maire de Chambéry distille à ses collègues du syndicat certaines informations sur le contenu de l'avant-projet alors débattu en Conseil des Ministres. Il exhorte donc les élus à anticiper cette future loi et à engager au plus tôt les réformes fiscales qui s'imposent. La réflexion des élus de l'agglomération anticipe donc le vote de la loi de 1992. Cependant, en raison de la position privilégiée de Louis Besson, la réforme préparée par le Gouvernement de Michel Rocard agit rapidement sur les réflexions des élus syndicaux, avant même les débats parlementaires. Ces éléments plongent les élus de l'agglomération dans une position attentiste vis-à-vis du contexte national, mais aucune décision n'est prise avant le vote de la loi ATR, et la mise en place de la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale (CDCI) durant la même année[5].

Dans le département de la Savoie, la CDCI se contente pour l'essentiel de recenser les structures de coopération du département. Son travail est organisé par sous-groupes géographiques, chargés de remettre un état local de la coopération et des suggestions de transformation au Préfet[6]. Les quelques propositions d'évolution contenues en définitive dans le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale ne font donc que formaliser les cas où, après consultation des élus, des EPCI nouveaux peuvent émerger[7]. Pour le SIAC, l'aire géographique concernée s'étend sur les cinq cantons de l'agglomération, et les représentants élus à la commission sont exclusivement des élus du syndicat. Les conclusions de la CDCI reprennent donc très précisément les réflexions menées au sein de l'institution, sans forcer sa transformation, et en laissant le choix de la formule juridique : « Une fois résolus les problèmes de structure et rendues les conclusions des études du SADRACM, la Commission estime que cet EPCI pourrait valablement évoluer vers un district ou une communauté de communes. »[8]

La négociation préalable sur la transformation éventuelle du SIAC se déroule donc au sein de la structure de la coopération, et non au sein de la CDCI. Un groupe de travail interne (baptisé « Groupe de travail intercommunalité ») se met rapidement en place au syndicat, afin de réfléchir aux statuts et comparer les avantages des deux formules pressenties. Les délais imposés par la loi, malgré plusieurs rallonges de trois puis de six mois consenties par l'Etat, nécessitent un travail rapide.

---

[5] La CDCI, instaurée par la loi de 1992, réunit divers élus locaux sous la Présidence du Préfet afin d'élaborer un Schéma Département de Coopération Intercommunale (SDCI) qui a pour objet de formuler des propositions de création et de transformation d'EPCI dans le département.

[6] Pour une vision générale des travaux des CDCI en France, on pourra se reporter à la synthèse proposée par Pascal Bouniol (1994). Ce dernier relève que, dans la majorité des cas, les commissions se sont divisées en sous-commissions à l'échelon de l'arrondissement (sous-préfet), osant très rarement faire des propositions nouvelles. Sur le cas précis de la région Midi-Pyrénées, Jean-Yves Nevers (1998) fait le même constat, en soulignant le rôle formel et périphérique du préfet : soit il entérine les propositions de la CDCI sans interférer, soit il formule des propositions avec l'appui des élus, soit il assiste impuissant à un blocage systématique.

[7] Préfecture de la Savoie, *Schéma Départemental de la Coopération Intercommunale*, 29 septembre 1994, 57 pages.

Quelques mois plus tard, à la veille de la date butoir, le groupe de travail présente au comité un document volumineux évaluant les avantages et désavantages de chaque formule, avec en particulier les conséquences financières[9]. La rédaction des statuts doit ensuite être affinée selon le choix de la formule, communauté de communes ou district. Fort des différences minimes entre les deux formules, et du léger avantage financier de la communauté de communes, le Comité décide sans grandes discussions de suivre l'avis de son Président, et vote pour la communauté de communes.

Un pas en avant, deux pas en arrière

Les travaux de mise en forme statutaire se déroulent jusqu'à la fin du mois d'octobre 1994. Durant cette période, le groupe de travail s'inspire très largement de l'exemple de la grande sœur grenobloise, transformée quelques mois plus tôt en communauté de communes. Outre le passage à la fiscalité propre, cette transformation est une nouvelle occasion de clarifier et de mettre en commun un certain nombre de prérogatives, au centre desquelles un Service Unifié de l'Eau et de l'Assainissement. Celui-ci permettrait d'assurer la gestion intégrale de ces deux services – depuis l'outil de production jusqu'à l'utilisateur – à l'échelle de l'agglomération. Autre prérogative mise en commun, la gestion des équipements sportifs et culturels d'agglomération, à savoir la piscine couverte, la patinoire et la Maison de la Culture.

D'un point de vue juridique, le SIAC doit, avant d'envisager son passage en communauté de commune, adopter les compétences imposées par la loi. Dans un ordre chronologique, les communes doivent d'abord délibérer sur la délégation de ces nouvelles compétences, puis, s'il y a majorité qualifiée, voter le passage en communauté de communes à la majorité des deux tiers. Le travail volumineux réalisé pendant ces quelques mois permet à plusieurs élus de faire valoir les intérêts de leur commune, et de négocier certains points. Mais d'autres élus, à l'instar du Maire de La Ravoire, ne participent pas aux travaux préparatoires. Ce dernier fait néanmoins connaître son opinion par courrier : il préfère le district à la communauté de communes[10]. Le travail mené en interne prend toutefois l'ascendant et le jour du vote, le 20 octobre 1994, peu d'oppositions se font jour au sein du comité. Ainsi, après une discussion méticuleuse du projet de statuts présenté par le Président Michel Maurin, les compétences nouvelles sont adoptées et la communauté de communes est votée à la majorité.

Pourtant, trois semaines plus tard, le comité syndical est à nouveau convoqué, en séance extraordinaire, pour statuer une nouvelle fois sur la transformation. Louis Besson et Michel Maurin expliquent la raison de cette deuxième réunion : face aux réticences de quelques élus vis-à-vis des blocs de compétences obligatoires de la communauté de communes, ils préfèrent opter pour le district

[8] Relevé de conclusions de la Commission départementale de la coopération intercommunale, 16 septembre 1992, p. 20.
[9] Groupe de travail « Intercommunalité », *Rapport sur la transformation en communauté de communes*, Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 29 avril 1994, non paginé.
[10] Jean Blanc, Rapport sur le projet de statut du futur groupement de communes de l'agglomération chambérienne, Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, non daté, 2 pages.

afin de maintenir un état de consensus général[11]. Les élus concernés prennent ensuite la parole pour faire entendre leurs critiques sur le développement économique et l'aménagement du territoire. Celles-ci sont portées par quelques élus du Sud de l'agglomération, et par l'ancien Président Jean Blanc. Reprenant ses réflexions écrites, il estime que les compétences souffrent d'un flou juridique dangereux qui menace la cohérence des actions intercommunales, et risque de soumettre l'adoption de toute action nouvelle à des décisions au « coup par coup », ce qu'il ne considère pas souhaitable. Dans un souci affiché de cohérence globale et de formalisme, l'ancien Président du SIAURC remet en cause le choix de la communauté de communes.

En face de lui, le Président du SIAC, Michel Maurin, proche politiquement, essaie de défendre la pratique plutôt que la lettre : « je crois que – j'ai le regret de toujours vous le répéter – la coopération intercommunale elle se vit, elle ne se décrète pas. C'est-à-dire qu'il faut un minimum de supports juridiques exprimés dans des compétences mais que ces compétences seront ce que vous en ferez dans la vie de tous les jours. »[12] Au bout du compte et malgré la longueur des débats, très peu de modifications sont apportées sur le contenu : l'aménagement du territoire est conservé tel quel, et on modifie légèrement la partie relative aux « actions de développement économiques ». Toutefois, sans raison de fond apparente et sans conséquence notable sur les compétences, le contenant est amendé puisque la communauté de communes est abandonnée pour le district.

Par conséquent, l'épisode de 1992 montre que la loi n'a qu'une influence réduite sur l'institution et son évolution. D'une part, les réflexions de fond des élus sur la fiscalité précèdent la mise sur l'agenda national de la loi ATR. D'autre part, les compétences fortes de la loi (développement économique et aménagement du territoire) agissent comme des repoussoirs, qui conduisent les élus à opter finalement pour le district, formule instaurée en 1959. Dans ce cas, la loi apparaît donc au mieux comme un accélérateur des réflexions et réformes entamées préalablement[13].

2. Le volontarisme de 1999

L'épisode de 1999 illustre l'influence d'une nouvelle loi sur l'évolution de la structure chambérienne. La réflexion, entamée suffisamment tôt par les élus de l'agglomération, débouche également sur une transformation juridique à la fin de l'année 1999. Toutefois, à la différence de 1992, la mise en place de la communauté d'agglomération résulte d'une volonté politique constante et unanime de faire évoluer l'intercommunalité chambérienne dans le sens préconisé par la loi.

---

[11] Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 8 novembre 1994.
[12] Michel Maurin, Registre des Délibérations du SIAC, 8 novembre 1994, p. 12.
[13] Un tel constat vient nuancer une évaluation de la loi fondée exclusivement sur l'explosion du nombre d'EPCI à fiscalité propre. Comme l'indique Maurice Bourjol (1996 : 90) : « Selon les statistiques officielles, 13500 communes représentant 28 millions de Français auraient choisi « librement » l'intercommunalité à fiscalité propre. Cette approche doit être nuancée, car si les « effets d'annonce » sur les projets dits porteurs n'ont pas manqué, on en ignore toujours le bilan. Déjà, en 1995, le député Tenaillon constatait que la transformation des SIVOM en EPCI à fiscalité propre s'est faite « sans qu'existe une véritable volonté de mener à bien un projet de développement commun » (Rapp. Préc. P.38) ».

Une anticipation essentielle sur le vote de la loi

Profitant des éléments d'information des discussions parlementaires, les élus entament rapidement un débat sur l'évolution éventuelle du district. Durant cette phase de réflexion préalable, les services extérieurs de l'Etat jouent un rôle de préparation et de mise en forme, impulsant la réflexion, encadrant une bonne partie des études préalables dès la fin de l'année 1998. Le Président du district nous confirmera ainsi ces propos d'un fonctionnaire de la préfecture :

> *« Sur l'agglomération chambérienne, par contre, il y avait une volonté manifeste de l'Etat, donc du Préfet Biche, d'engager une réflexion très en amont sur la sortie de la loi (…). Alors on a fait les premières ébauches, les premières simulations, on a testé ça à Paris à la DGCL, on est monté tous ensemble là-haut, et puis on a fait une offre de service au DUCC. »*[14]

Plusieurs raisons sont invoquées pour expliquer cette attitude déterminée, qui tiennent à la fois aux réseaux administratifs et aux réseaux politiques. D'une part, le Préfet de Savoie vient tout juste de quitter la DGCL, administration chargée des questions intercommunales et de la rédaction des projets de loi de ce type[15]. Son accès aux éléments essentiels du projet de loi est donc facilité par ce parcours personnel, et on peut même penser qu'il a pu disposer d'informations bien avant le stade des discussions au Parlement. D'autre part, Louis Besson est, comme en 1989, membre du Gouvernement. Plusieurs de ses adjoints concèdent que, dans ces conditions, ils disposaient de nombreuses informations sur le projet de loi. Le volontarisme initial des services de l'Etat peut donc s'appuyer sur des ressources administratives au niveau central, mobilisées par le représentant de l'Etat et par les élus de Chambéry. C'est également la préfecture qui prend en charge l'information des élus municipaux sur les dispositions et les conséquences de la loi. Ainsi, elle réunit par canton l'ensemble des élus des 15 communes membres. Puis, après ces réunions préalables, les services préfectoraux suggèrent clairement le passage en communauté d'agglomération :

> *« Et puis très rapidement la préfecture nous a dit : Ecoutez c'est bien de travailler. Mais ce qui serait bien, quand même, c'est que vous puissiez éventuellement vous transformer avant le 31 décembre 99. Parce qu'il y a des mesures incitatives, en matières de dotations, etc. Et donc le mieux c'est que vous soyez parmi les premiers. »*[16]

Cet élu, également fonctionnaire, indique par conséquent que les services de l'Etat orientent fortement les réflexions. Différents services y sont associés, services territoriaux de la préfecture, services fiscaux et Trésorerie Générale. De plus, cette proposition trouve un écho très favorable parmi les élus impliqués dans la structure intercommunale. En effet, en raison de la faible fiscalité du groupement, les dotations du district – en particulier la DGF – ne cessent de diminuer depuis l'année de sa création. La proposition du Préfet survient donc dans un contexte favorable où, à l'instar des années quatre-vingt, les élus de l'agglomération s'interrogent sur les réformes fiscales à entreprendre.

---

[14] Entretien n°23 avec M. Francis Supernant, Directeur du Bureau des Collectivités Locales, Préfecture de la Savoie.
[15] *Ibid.*
[16] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président du DUCC.

L'administration joue donc un rôle d'impulsion et de cadrage essentiels. Outre les ressources administratives et techniques qu'il mobilise durant cette phase, le Préfet s'appuie également sur l'existence d'un cadre institutionnel solide. Dans un contexte de transformation caractérisé par des délais réduits et une procédure assez lourde, nul doute que l'anticipation et le dispositif souhaités par le Préfet ont eu un fort effet catalytique. Cependant, sa démarche rencontre un contexte politique propice, où plusieurs élus du DUCC sont prêts à envisager une évolution. Toutefois, les délais impartis aux élus sont également responsables d'un empressement qui va nuire aux dynamiques de la réforme.

La réflexion empressée au sein de l'institution

Sur la base de ces incitations initiales, le DUCC formalise ces réflexions et institue, au milieu de l'année 1999, quatre groupes de travail chargés de questions spécifiques : compétences nouvelles et fiscalité. Durant cette phase, tous les efforts des élus sont dirigés vers une transformation en communauté d'agglomération.

COMPETENCES DU DISTRICT EN 1999	COMPETENCES DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
COMPETENCES DE PLEIN DROIT	
1. Développement économique	
	Aménagement, entretien, gestion des ZA
Actions de développement économique	Actions de développement économique
Participation au capital de la SEM GPN	
2. Aménagement de l'espace	
Etudes d'aménagement, d'urbanisme et de développement	Schéma Directeur et schéma de secteur
Etudes, création, réalisations de ZAC	Création et réalisation de ZAC
Transports urbains	Organisation des transports urbains (et PDU)
Réserves foncières intercommunales	
3. Equilibre social de l'habitat	
Etude et mise en œuvre d'un PLH	PLH
	Politique du logement (dont logement social)
Stationnement des gens du voyage (études et création)	Logement des personnes défavorisées
4. Politique de la Ville	
	Développement urbain/insertion économique et sociale
	Dispositifs de prévention de la délinquance
5. Secours et lutte contre l'incendie	
Centres de secours et de lutte contre l'incendie	Substituée de plein droit pour cette compétence
COMPETENCES OPTIONNELLES (AU MOINS 3 SUR 5)	
Création, aménagement de voiries primaires	1. Création, aménagement, entretien de voiries
Assainissement	2. Assainissement
Eau	3. Eau
Traitement des déchets	4. Environnement et cadre de vie
Equipements sportifs des lycées Equipements sportifs et culturels	5. Construction, aménagement, entretien des équipements sportifs et culturels

Tableau 4 : Comparaison des compétences pour le passage en communauté d'agglomération[17]

[17] Ce tableau ne reprend pas les compétences facultatives.

Sur la question des compétences, le tableau ci-dessus montre que trois groupes de compétences doivent donc être complétés (compétences grisées) pour remplir les conditions de transformation requises : développement économique, équilibre social de l'habitat et politique de la ville.

Toutefois, à la différence de celui sur la fiscalité, les groupes en charge des compétences se réunissent peu. Dans certains cas, l'inertie ambiante semble même le fait d'une résistance passive de la part de quelques élus. Ainsi, l'élu en charge des questions de développement économique relève la difficulté à récupérer les données puisque sur quatorze communes, six seulement lui ont répondu[18].

La question fiscale occupe en revanche une place centrale dans les négociations et le groupe de travail concerné se réunit à de nombreuses reprises durant les quelques mois de préparation. Il est alors dirigé par Jean-Claude Trotel, considéré comme l'expert local des questions financières et fiscales. Adjoint au budget à Chambéry depuis 1989, il occupe également – depuis sa création en 1995 – le poste de vice-président du district chargé des finances. En outre, cet élu est Inspecteur du Trésor, ce qui facilite le travail avec les services de l'Etat participant à la réforme, services fiscaux et Trésorerie Générale. Mobilisant à la fois ses réseaux politiques et ses ressources administratives, Jean-Claude Trotel joue donc assez naturellement un rôle de cheville ouvrière assez exclusif. En effet, les simulations financières constituent un exercice très technique, souvent incompréhensible pour les membres du groupe de travail. Soulignons au passage que les représentants locaux des intérêts économiques restent étonnamment absents du processus, alors que certaines conséquences financières (TPU) et juridiques (compétence développement économique) de la transformation les concernent au premier chef.

L'adjoint chambérien au budget occupe donc rapidement une position centrale et politiquement exposée dans le processus de négociation. Mais en raison de son statut de « chambérien », et faute d'un charisme suffisant, cet élu est finalement remis en cause par ses collègues du district, sous le prétexte officiel de sa partialité. Le Président, contraint par ses collègues, explique :

> *« Mais aux yeux des élus c'était toujours Trotel qui faisait les simulations. Et on arrivait toujours à 12 ou 14 millions pour Chambéry en dotations. Ça a même fait dire à certains maires : je crois que si on prend comme critère le tour de poitrine des épouses des maires, M. Trotel trouvera encore 12 à 14 millions. Donc il y avait doute. »*[19]

Le Président se trouve donc obligé de faire appel, sur le tard, à un cabinet privé. Durant cette deuxième phase de réflexion, le projet échappe donc élus ; en particulier, le vice-président aux finances perd toute maîtrise sur l'élaboration du dispositif financier.

Le volte-face final

Les propositions financières reviennent quelques semaines plus tard sous la forme d'un rapport d'une quarantaine de pages réalisé par le cabinet HEMES. Reprenant un modèle déjà éprouvé dans

[18] Entretien n°27 avec M. Marius Pillet, Maire de Saint Alban Leysse, Président du DUCC.

d'autres agglomérations (Voiron et Grenoble pour les plus proches), le rapport suggère que la part mutualisée des excédents de recettes atteigne rapidement 50%, et préconise un dispositif de péréquation qui écarte les communes les plus riches[20]. Toutes les communes, à l'exception de Chambéry, sont satisfaites de cette formule plus bénéfique que les propositions initiales élaborées par le groupe de travail. Mais la ville centre, à l'instar de Jean-Claude Trotel, la considère *« inacceptable »* : elle grève une part trop importante de ses ressources, et elle ne tient pas assez compte des critères plus « sociaux » dans les mécanismes de redistribution[21]. Un mois avant la date limite, la situation est donc bloquée, les élus chambériens s'opposant au projet soutenu par les quatorze autres communes.

Dans ce contexte controversé, Louis Besson tente de reprendre la situation en main. Les échéances rapprochées du vote communautaire lui imposent une réaction rapide. Il choisit donc d'exposer, lors d'une séance de son conseil municipal, les risques financiers du projet. Il lui substitue une *Charte d'engagements partagés*[22], qui énonce certains principes et objectifs communs de la coopération, en réduisant au passage le montant des dotations mises en commun. La charte est adoptée à l'unanimité, après une courte discussion entre les élus du conseil municipal.

Elle est soumise quelques jours plus tard au Bureau du district, une semaine avant le vote final. Peu d'éléments filtrent de cette réunion, sinon qu'elle aboutit difficilement, *« avec son lot de mauvaise humeur et de grossièretés »*, selon les mots de la Secrétaire Générale[23]. Malgré cette tension, les mécanismes financiers sont amendés, et les principes soutenus par la ville finissent par s'imposer aux dispositifs élaborés par le cabinet et entérinés par la grande majorité des communes. De façon prévisible, le comité districal du 20 décembre, réuni pour voter la transformation sur cette nouvelle base, se déroule dans une ambiance tendue. Plusieurs délégués s'étonnent alors des changements de dernière minute introduits dans les dispositions financières et stigmatisent le retour en arrière commandé par Chambéry. Certains élus des communes périphériques là s'indignent de la démarche de Louis Besson, ici l'accusent de vouloir tout bonnement *« torpiller la communauté d'agglomération »*, là encore reprochent l'absence d'un projet d'agglomération et la forme d'une communauté pensée *« par des urbains »*. Même un allié politique du Maire de Chambéry regrette un projet initialement plus ambitieux, concluant que la communauté *« peut mieux faire »*[24].

Louis Besson, point par point, commente les critiques, les reformule, puis y répond. Il met en avant les grands dossiers de l'agglomération, ceux que la ville ne peut gérer seule. Il invoque la nécessité d'aller de l'avant, de se ressouder, et rappelle la possibilité de renégocier les principes chaque année. Il répond donc sur le fond, mais ne revient à aucun moment sur la forme. Quelques élus, enfin, affichent leur volonté d'évoluer, à l'instar du Président qui agite désespérément l'argument de la DGF.

---

[19] *Ibid.*
[20] Celles ayant un potentiel fiscal supérieur à la moyenne du groupement.
[21] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président du DUCC.
[22] Mairie de Chambéry, *Charte d'engagements partagés*, non daté, 4 pages.
[23] Entretien n°20 avec Me Jacqueline Vincent, Secrétaire Générale du DUCC.
[24] Les éléments empiriques utilisés ici s'appuient sur les observations faites en séance, ainsi que sur le compte-rendu de séance lui-même (Extrait du Registre des Délibérations du DUCC, 20 décembre 1999).

Après plusieurs heures de discussion, le vote final entérine la communauté d'agglomération avec cinquante-huit voix contre treize.

La comparaison des débats chambériens de 1994 et de 1999 donne à voir des similitudes intéressantes. Les élus anticipent largement sur le vote de la loi pour entamer leurs réflexions. Cette anticipation réduit le pas important à franchir pour transformer l'institution, mais elle ne permet pas d'ajuster tous les intérêts. Des différends subsistent qui obligent à un retournement de dernière minute et une modification *in extremis* des orientations collectives. Malgré ces points communs, une différence majeure subsiste. La transformation de 1994 relève d'une recherche, longue et tâtonnante, visant à construire des objectifs communs, presque indépendamment de l'enveloppe juridique. Au contraire, la réflexion engagée en 1999 est précisément tournée vers la formule juridique de la communauté d'agglomération, unique horizon collectif à atteindre. Cet impact différencié des lois sur l'institution trouve une explication éclairante dans leurs ressorts juridiques.

B. Quelle explication dans le contenu des lois ?

La décennie quatre-vingt-dix voit se multiplier les tentatives de réforme centrées directement sur les mécanismes de recomposition territoriale. Leur nombre et leur récurrence (loi Joxe (1992), loi Pasqua (1995), loi Voynet (1999), loi Chevènement (1999)) font la preuve d'une accélération du mouvement de réforme, et, partant, de préoccupations plus insistantes sur l'adaptation des territoires institutionnels. Rien ne permet toutefois de statuer à un bouleversement des règles juridiques applicables. Dans ces conditions, nous souhaitons revenir successivement sur la loi ATR puis sur la loi Chevènement afin de mettre en lumière leurs caractéristiques saillantes, et de souligner leurs principales innovations juridiques. Il apparaît en particulier que les outils se montrent peu innovants (1), mais que la loi Chevènement fait preuve d'un volontarisme politique plus affiché (2).

1. Une loi ATR progressivement vidée de son contenu

La loi ATR représente un premier souffle dans le vent de réforme intercommunale des années quatre-vingt-dix. « Second souffle de la décentralisation » diront même certains analystes[25] mobilisés lors de l'élaboration du projet. L'ambition initiale est en effet très large, puisque le Projet de le Loi d'Orientation (PLO) entend traiter simultanément plusieurs aspects d'une réforme globale de « l'Administration Territoriale de la République ». Cependant, l'élaboration difficile et controversée de la loi aboutit finalement à un texte dépouillé de ses mesures les plus innovantes.

[25] C'est ainsi qu'un des colloques organisé autour de cette loi avait pour titre *« La réforme de l'administration territoriale de la République : un deuxième souffle pour la décentralisation ? »*. Organisé par l'Institut de la Décentralisation, l'IEP de Bordeaux et le Conseil Général de la Gironde, ce colloque s'est tenu à Bordeaux les 21 et 22 juin 1990.

L'avènement difficile d'une loi nouvelle

Le texte qui est déposé sur les bureaux de l'Assemblée Nationale à la fin de l'année 1990 est le fruit d'une maturation très longue. Sans revenir en détail sur cette genèse, il convient de souligner comment la concertation tardive et houleuse sur le projet de loi marquent l'appréhension que les élus vont avoir vis-à-vis du texte définitif[26].

Le travail d'origine sur le projet de loi est très largement administratif. A un dispositif initialement consacré exclusivement à l'intercommunalité (le futur titre III), les services du Ministère de l'Intérieur, et de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), opèrent un ensemble de greffes, ajoutant d'autres titres liés indirectement aux questions intercommunales : la démocratie locale, chère à Pierre Joxe[27], puis la déconcentration, dans le cadre du « renouveau du service public » entrepris par Michel Rocard. Pendant ces deux années de maturation, le texte reste donc au sein de l'appareil administratif, et même les cabinets ministériels semblent largement tenus à l'écart du processus. Le profil du DGCL de l'époque – Conseiller technique au cabinet de Gaston Defferre en charge de la décentralisation et de la déconcentration de 1983 à 1984, Directeur de cabinet du Secrétaire d'Etat aux Collectivités Locales en 1988, et également Conseiller technique de Pierre Joxe pendant cinq années – lui permet visiblement de s'affranchir de certains mécanismes traditionnels de régulation politique.

Cette phase donne finalement naissance à un projet composite, mais très volontaire. Sur la coopération, il ambitionne de toiletter la carte de coopération et opte pour une méthode assez radicale : généraliser rapidement deux formes de regroupement. création dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants de communautés urbaines, structures dotées d'une taxe professionnelle d'agglomération ; une commission présidée par le Préfet définit un Schéma Départemental de création des communautés de communes ; dans chaque cas, les communes doivent se prononcer à la majorité qualifiée dans des délais très courts (respectivement trois et deux mois). Ces velléités d'intégration contenues dans l'avant-projet, un temps dissimulées aux élus locaux, vont toutefois parvenir à leurs oreilles. En effet, une « fuite » inattendue met fin au travail jusqu'alors mené en catimini. Elle aura deux conséquences majeures. D'une part, elle va susciter une vague inattendue de créations de districts, par anticipation du caractère présumé autoritaire de la future loi. D'autre part, elle lance différentes associations d'élus à l'assaut du texte et des tendances jacobines qu'il affiche.

L'Association des Maires de France (AMF) réagit la première, et son 72ème Congrès sonne comme un avertissement à Pierre Joxe. Le discours de Michel Giraud, réélu Président, est sans équivoque : « Toute tentation recentralisatrice, tout réflexe jacobin seraient une grave erreur. Un pays ne peut, sous peine de rejet, contrarier le cours de l'histoire. Il ne peut, sous peine de déclin, s'opposer à l'évolution générale de la société qui exige une responsabilisation accrue des hommes et des groupes. Il ne peut aller à l'encontre de la détermination de ses élus à assumer pleinement leurs

[26] Les éléments empiriques repris ici sont ceux d'un travail de recherche précédent (Guéranger 1996).

missions »[28]. D'autres élus affichent également leur opposition : Jean Puech, Président de l'Association des Présidents de Conseils Généraux (APCG), et Jacques Blanc, Président de l'Association Nationale des Elus Régionaux (ANER), rappellent ainsi qu'ils n'ont pas été consultés par le Gouvernement. Ils décident également de mobiliser, dès le début de l'année 1990, les présidents des formations parlementaires d'opposition, ce qui donne lieu à un texte dénonçant « tout projet qui conduirait à la création obligatoire ou directive de nouvelles structures d'administration territoriale » et « tout retour de la tutelle sous quelque forme que ce soit »[29]. Le message au ministre est donc clair : il faut revoir la copie.

Le processus de concertation lancé sur le tard par le ministre de l'Intérieur ne semble pas à même de calmer les critiques des élus. En effet, il apparaît rétrospectivement assez formel et sans conséquences importantes sur le texte. Les efforts conjugués du Premier Ministre[30] et même du Président de la République[31] pour donner un nouvel élan au projet de loi ne réussiront pas atténuer la coloration jacobine qui colle à la réforme. Dès lors, la majorité socialiste très relative à l'Assemblée Nationale oblige l'équipe gouvernementale à entamer une longue négociation parlementaire, et à faire de nombreuses concessions[32] qui assouplissent les dispositifs de coopération envisagés, et diluent en même temps les intentions initiales du législateur[33].[34]

De « nouveaux » dispositifs de coopération ?

Les outils de la loi ATR consacrés aux mécanismes de coopération intercommunale apparaissent finalement peu inédits. Certaines « innovations » apparentes de la loi font un écho étonnant à plusieurs dispositifs plus anciens, de la loi du 28 février 1942[35] au Rapport Guichard de 1976, en passant par la loi Marcellin de 1971[36]. Ainsi, l'instauration d'une Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI), chargée d'élaborer un Schéma Départemental de Coopération

---

[27] Voir par exemple son allocution sur la démocratisation de la vie locale lors du colloque *L'Etat : permanence et évolution*, Sénat - Association du corps préfectoral, Paris, 25/26 octobre 1990.
[28] Cité par *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 75, décembre 1989, p. 15.
[29] *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 77, février 1990, p. 28.
[30] Discours d'introduction de Michel Rocard au colloque *Les nouvelles relations Etat Collectivités Locales*, Rennes, Avril 1990.
[31] Allocation prononcée à Moulins dans le cadre du bicentenaire de la création des départements, 22 mars 1990.
[32] Voir par exemple l'article « Marchandages » in *Le Monde*, 1-2 décembre 1991, p. 8.
[33] L'exemple de la loi ATR illustre, dans le cadre d'une réforme de l'intercommunalité, un phénomène plus général de neutralisations réciproques mises en lumière par Daniel Gaxie (1997a : 271-295) : en clair, il existe parmi les représentants des collectivités une convergence des calculs tactiques vers les principes jugés acceptables par le plus grand nombre. Ces compromis réduisent la portée de réformes présentées à l'origine comme indispensables, à l'instar des réformes fiscales (« les élus s'accommodent également de la confusion et de l'opacité. Ils sont prompts à dénoncer l'insuffisance des concours de l'Etat, mais ils se montrent moins ardents dans la dénonciation du principe même de dotations qui sont pourtant contraires à l'autonomie qu'ils revendiquent avec force par ailleurs. » (p. 291)) ou de la répartition des compétences (« Les élus à tous les niveaux souhaitent pouvoir agir en fonction de leur préoccupations et développer librement les projets qu'ils sont amenés à envisager. » (Gaxie 1997a : 292)).
[34] Le Rapport Guichard (1976) envisageait en effet une généralisation du regroupement communal, communautés de communes en milieu rural et communautés urbaines en milieu urbain. Ce maillage devait en outre être étudié par des Commissions Départementales de Coopération Intercommunale.
[35] Catherine Ribot (1993) relève en effet que la loi ATR du 6 février 1992 a pour paternité embarrassante la loi du 28 février 1942, choix délibéré de l'administration vichissoise. Cette loi est à l'origine d'un certain nombre de principes de coopération repris par la loi ATR. Ainsi, la CDCI est l'héritière des « comité de coordination des services municipaux et départementaux » instaurés par le Gouvernement Daladier. De même, la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée est aux régions ce que la CDCI est aux communes.
[36] Même environnement européen, même démarche, même obstacle démocratique, et nombre de dispositions identiques relève Bernard Perrin (1990).

Intercommunale (SDCI), ou encore la nature des nouvelles communautés de communes, s'inspirent sans détour de propositions antérieures, légèrement modifiées.

La CDCI, tout d'abord, a été l'un des nœuds des discussions entre le Gouvernement et les parlementaires. Les élus locaux s'inquiétaient sur ce point de voir le Préfet présider une commission départementale, confiée vingt années plus tôt – selon les dispositions de la loi Marcellin – aux seuls élus locaux, sous la responsabilité du Président du Conseil Général. Le législateur de 1992 confie donc ce rôle au Préfet, l'encadrant d'un rapporteur et d'un assesseur, élus locaux. Le Schéma Départemental perd quant à lui toute valeur prescriptive : il est arrêté sur la base d'un échange entre la Commission, composée d'élus, et les communes concernées par ses propositions. Tant au stade de la formulation qu'au stade de la consultation, les élus concernés ont toute latitude pour infléchir les propositions de la commission. Disparaît également l'avis donné initialement par le représentant de l'Etat, qui devient moins le juge que le greffier de l'évolution de la carte intercommunale dans son département.

Ensuite, les communautés de communes, rescapées des foudres du Sénat, échappent de justesse à leur suppression simple et définitive. La Haute Chambre affiche en effet sa préférence pour une amélioration des structures existantes plutôt qu'une création de structures nouvelles. Le résultat n'est pas très différent, et les nouvelles communautés ne sortent pas indemnes du débat parlementaire. Celui-ci aboutit à un assouplissement généralisé de la mise en place et du fonctionnement des communautés de communes, qu'il s'agisse de l'initiative de création, des règles de représentation des communes membres, ou encore des blocs de compétences obligatoires. Aucune disposition – à l'exception de la Taxe Professionnelle de Zone – ne permet finalement de distinguer ces nouvelles structures d'EPCI plus anciens, les districts. Même les avantages financiers consentis aux communauté de communes sont rapidement étendus aux structures plus anciennes, sous les pressions parlementaires.

L'unique innovation semble réellement venir de la deuxième formule instaurée, la communauté de ville. Elle affiche (avec la communauté de commune) deux blocs de compétences obligatoires : l'aménagement de l'espace et le développement économique. Sa caractéristique essentielle est toutefois la spécialisation fiscale puisqu'elle est assujettie au régime de Taxe Professionnelle Unique, une nouveauté dans la famille des structures intercommunales fiscalisées. Malgré tout, le seuil de population est finalement abaissé à 20 000 habitants, ce qui remet en cause sa spécificité initialement urbaine[37].

En résumé, la version finale du texte de loi fait une plus grande part à la capacité d'auto-organisation des communes, et abandonne le formalisme global de la démarche. Le texte y a certes

[37] Pour Jean Dumas (1992), la distinction opérée entre deux « filières de la gestion territoriale », l'une rurale et l'autre urbaine, constitue « vraisemblablement la proposition la plus novatrice » de la loi ATR. Ce commentaire nous semble contestable dès lors que plusieurs dispositifs plus anciens prenaient déjà acte d'une distinction entre milieux urbain et rural, à l'instar des ordonnances de 1959 qui distinguaient districts urbains et SIVOM. Pour une présentation historique de cette distinction, on pourra se reporter à l'analyse juridique de Maurice Bourjol (1996).

gagné son salut, mais il y a perdu en lisibilité. Ainsi, la dynamique initiale de substitution et généralisation de deux types d'EPCI aux milieux rural et urbain se trouve freinée par l'assouplissement des procédures de mise place des structures, et diluée par l'extension des incitations à d'autres EPCI plus anciens, faisant perdre aux nouvelles communautés leur avantage comparatif.

2. Une loi Chevènement plus volontaire

A quelques années d'intervalle, le contexte, les intentions et les débats sur la « nouvelle » réforme intercommunale proposée par Jean-Pierre Chevènement font un écho saisissant aux remous qui, dix années plus tôt, accompagnaient l'accouchement difficile de la loi ATR[38]. Pour autant, malgré les nombreuses similitudes dans le contexte, quelques innovations importantes sont à relever dans le dispositif de 1999.

Un contexte et des principes identiques à 1992

Nous pourrions en préalable rappeler que Jean-Pierre Chevènement siège au Gouvernement en 1990, et participe à ce titre aux arbitrages ministériels sur le Projet de Loi ATR. Philippe Marchand, alors Secrétaire d'Etat aux collectivités locales, nous expliquera que le Ministre de la Défense voyait alors dans la future loi ATR une occasion de *« calquer nos structures territoriales sur le modèle allemand du Kreise »* (Entretien avec Philippe Marchand). Cette anecdote ne suffit cependant pas à expliquer des similitudes frappantes entre les contextes de 1992 et de 1999.

Tout d'abord, l'économie générale du texte reprend dans les deux cas les conclusions d'un grand rapport. Pour la loi Joxe, la paternité embarrassante[39] du Rapport Guichard n'est pas démentie par le DGCL de l'époque. Quant au nouveau projet, il s'appuie pour l'essentiel sur les propositions du rapport Sueur : des structures d'agglomération aux compétences fortes, percevant une Taxe Professionnelle Unique. Seule l'élection de l'assemblée communautaire au suffrage universel direct n'est pas retenue par les premiers rédacteurs. En outre, certains esprits critiques pourraient relever l'absence très claire de concertation ouverte sur le projet, comme cela avait été longuement reproché à Pierre Joxe. Jean-Pierre Chevènement aura en effet attendu l'ultime moment[40] pour laisser le voile se lever sur le contenu de son projet de loi. Enfin, les deux réformes s'insèrent chaque fois dans un mouvement beaucoup plus vaste. Alors que la loi ATR compte quatre titres aux ambitions très larges, le projet de Jean-Pierre Chevènement se dispute l'actualité avec d'autres réformes importantes : la loi sur l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires de Dominique Voynet, la loi sur l'Intervention Economique des Collectivités Locales d'Emile Zuccarelli, la réforme de la Taxe Professionnelle de Dominique Strauss-Kahn, et le projet de loi – certes légèrement postérieur – Solidarité et Renouvellement Urbain de Louis Besson.

---

[38] Nous reprenons ici les termes d'une analyse existante (Guéranger 1999).
[39] Les conclusions du Rapport Guichard (1976), soumises au vote des élus municipaux, avaient alors été largement désavouées par ces derniers.

Au-delà des contextes, les principes qui orientent l'action gouvernementale sont également très similaires, et témoignent d'une représentation identique de l'intercommunalité, d'une même théorie implicite du changement intercommunal[41]. Trois principe permettent de s'en convaincre. Le premier concerne la méthode de simplification. Quand le pouvoir central parle de « toiletter » la carte de l'intercommunalité, deux directions peuvent être empruntées : l'adaptation des structures existantes, ou bien la mise en place de nouvelles structures par création et par substitution. Dans l'esprit du projet de loi Chevènement comme dans celui de la loi Joxe, la balance penche résolument pour cette dernière solution. En effet, si l'on s'intéresse aux dispositions envisagées pour l'intercommunalité à fiscalité propre, la méthode est univoque, et le nombre de types d'EPCI passe de deux à trois. Second principe : la catégorisation des EPCI selon des seuils de population. Cette mesure repose sur l'idée implicite que la coopération entre communes (compétences et fiscalité notamment) est différente selon la nature soit urbaine, soit rurale, de leur espace. Le tandem communauté de communes / communauté de ville de 1992 est remplacé en 1999 par un triptyque communauté de communes / communauté d'agglomération / communauté urbaines, défini par tranches de population[42]. Le troisième et dernier principe porte sur le volet fiscal de la réforme. Répondant en partie aux attentes déjà anciennes des élus locaux pour simplifier la fiscalité locale, le texte de Jean-Pierre Chevènement reprend l'idée d'une spécialisation fiscale des établissements de coopération. De même que le projet de loi ATR affecte le produit de la Taxe Professionnelle aux communautés de ville, l'actuel projet de réforme reconduit ce principe pour les communautés d'agglomération et les autres communautés l'ayant décidé.

En définitive, la loi du 12 juillet 1999 reprend nombre des intentions et des principes initiaux du projet de loi ATR. A la différence de 1992 cependant, le débat parlementaire épargnera plusieurs dispositions importantes introduites par le rédacteur. Le rapport de force politique, notamment la majorité socialiste beaucoup plus confortable à l'Assemblée Nationale, n'est probablement pas étranger à ce changement. Le texte final porte donc quelques innovations importantes.

Quelles nouveautés sur la forme ?

La loi Chevènement généralise tout d'abord plusieurs dispositions à l'ensemble des structures de coopération intercommunale. Elle définit ainsi certaines règles générales concernant les organes et l'organisation des EPCI. La loi tente ainsi une harmonisation très vaste des règles de fonctionnement allant des modalités de désignation des représentants et de l'exécutif jusqu'au mécanismes d'intégration ou de retrait de commune(s), en passant par le rôle du Président, les indemnités de

---

[40] Il s'agit de la consultation du Comité des Finances Locales, après l'adoption en Conseil des Ministres.

[41] Nous faisons ici référence à la *théorie du changement social* dont la loi est porteuse (Mény & Thoenig 1989), ou dit autrement à la *dimension cognitive du référentiel* de cette politique (Muller 1989).

[42] Quelques années plus tôt, Maurice Bourjol (1996 : 73) avait déjà affiché sa perplexité à propos de l'usage des seuils démographiques : « Préfigurations d'une nouvelle stratification, communautés de ville et communautés urbaines peuvent être créées dans des agglomérations de plus de 20 000 habitants. On doit d'ailleurs avouer notre perplexité devant les jongleries des experts : en 1959 le district ne peut être créé que dans les « grandes agglomérations » type INSEE ; en 1966, la communauté urbaine ne peut être créée que dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants ; en 1992, l'agglomération couvre le très large périmètre d'élaboration des schémas directeurs, mais le chiffre d'habitants exigé pour constituer une

fonction, ou encore la gestion et la prestation de services publics par les EPCI. L'harmonisation affichée par le texte porte donc d'abord sur la définition de règles communes à l'ensemble des formes juridiques de coopération.

Cependant, l'essentiel est ailleurs : la loi s'intéresse surtout aux EPCI à fiscalité propre. Elle généralise à cet effet trois formules fiscalisées de coopération : la communauté urbaine pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants, la communauté d'agglomération pour les agglomérations de 50 000 à 500 000 habitants, et la communauté de communes pour les structures plus petites. Pour réussir ce nouveau « toilettage », la loi fixe diverses échéances qui entérinent la disparition des formes plus anciennes, devenues obsolètes (districts, communautés de ville et syndicats d'agglomération nouvelle), ou plutôt leur transformation automatique en l'une des trois structures consacrées. Cette mesure est donc lourde de conséquences sur le terrain, au moins sur la forme.

Les changements introduits pour les communautés de communes et communautés urbaines sont, pour les premières, assez mineurs et tiennent, pour les secondes, à un renforcement des compétences obligatoires. La communauté d'agglomération semble, pas seulement par le nom qu'elle porte, la plus inédite des trois. Cependant, force est de constater qu'elle s'inspire largement du modèle antérieur de la communauté de ville. Il est d'ailleurs révélateur que les communautés de ville existantes soient automatiquement transformées en communautés d'agglomération, lorsqu'elles exercent les compétences requises. Une fois de plus, l'une des innovations de la loi repose alors sur les nouvelles prérogatives. Aux deux blocs de compétences des communautés de ville que sont « l'aménagement de l'espace » et « le développement économique », la loi Chevènement ajoute « l'équilibre social de l'habitat » et la « politique de la ville ». Elle soumet alors le contenu de ces blocs à la définition ultérieure et systématique d'un « intérêt communautaire », autre innovation de la loi permettant de distinguer dans un secteur donné ce qui reste du domaine communal de ce qui devient prérogative intercommunale.

Toutefois, la réelle nouveauté de la loi Chevènement réside pour l'essentiel dans les aspects financiers de la réforme. En effet, les transformations introduites par la loi du 12 juillet sont assorties d'incitations financières conséquentes. La loi garantit en effet des Dotations Globales de Fonctionnement (DGF) durant les trois premières années d'existence des structures nouvelles. A titre d'exemple, les nouvelles communautés d'agglomération bénéficient, la première année, d'une DGF de 250 Francs par habitant. Une différence majeure avec la loi ATR est donc que le législateur de 1999 a pu actionner des leviers financiers pour accompagner la transformation des EPCI qu'il considérait désuets, et pour susciter la création de nouvelles structures à fiscalité propre là où elles étaient inexistantes. Pour citer une ancienne responsable de la DGCL, *« à la différence de Joxe,*

---

communauté de villes ou urbaine tombe à 20 000 habitants. Moralité : les districts « urbains » seront créés à la campagne, les communautés urbaines stagnent, les communautés de communes fleurissent dans les villes. »

Chevènement a eu les arbitrages de Matignon, et donc la mansuétude de Bercy »[43]. Outre la majorité parlementaire confortable dont il bénéficie en 1999, le Ministre de l'Intérieur a donc pu s'appuyer sur une volonté politique plus marquée du Gouvernement.

Notre analyse comparative met finalement en lumière un parallélisme saisissant entre les niveaux local et national : l'hésitation de 1994 quant au choix de la formule renvoie directement au faible degré d'innovation de la loi ; de même, la mobilisation forte des élus en 1999 pour la communauté d'agglomération fait écho à la volonté plus affichée du législateur, traduite dans les incitations financières. De plus, l'hésitation de 1994 laisse aux élus l'opportunité de s'interroger sur les objectifs assignés collectivement à la coopération, alors que la réforme de 1999 est entièrement dédiée aux incitations financières qui constituent une fin en elles-mêmes. Les réformes nationales favorisent donc rarement une interrogation collective sur l'avenir commun. En revanche, elles permettent d'actualiser les règles du fonctionnement de l'institution (la redéfinition des compétences par exemple), voire d'accélérer certaines évolution. Les lois fonctionnent donc localement comme des *catalyseurs institutionnels*, réagissant avec les dynamiques locales de l'institution : soit elles favorisent ces dynamiques, soit elles ne débouchent sur aucune conséquence pratique. C'est ce que nous allons mettre en évidence dans notre deuxième section.

Section II. La continuité des pratiques de coopération

Notre analyse conduit à nuancer le degré d'innovation des récents dispositifs législatifs. Elle montre cependant que la loi peut avoir un impact réel sur l'institution, en favorisant des évolutions statutaires importantes par exemple : sous l'effet des lois, la structure de coopération chambérienne se transforme ainsi en district, puis en communauté d'agglomération. Mais derrière ces transformations juridiques, comment évoluent les pratiques ? En d'autres termes, quel est l'impact des nouvelles lois sur les pratiques locales de coopération ? Pour répondre à cette question, nous souhaitons montrer la permanence de trois aspects récurrents de ces pratiques, déjà mis à jour : la force des contraintes financières (A), l'importance de la centralité chambérienne (B), et le maintien d'un consensus politique apparent (C).

A. La permanence des contraintes financières

L'exemple chambérien offre la particularité intéressante de voir se reproduire un débat dont les termes ont apparemment peu évolué : quelles compétences nouvelles adopter ? Quelles conséquences fiscales accepter ? Si ce débat accouche d'une souris en 1994, les quinze communes réussissent cinq ans plus tard une transformation plus radicale. Fort de l'innovation majeure de la loi Chevènement – la majoration de DGF – il est tentant de conclure *a priori* sur l'importance de la

[43] Marie-Christine Bernard-Gélabert, « L'intercommunalité urbaine en débats », Séminaire OIPRA INUDEL, Grenoble : IEP de

dimension financière. En effet, notre analyse est que, dans les deux cas, la transformation a été appréciée à l'aune des critères financiers (1), passant sous silence d'autres débats pourtant essentiels (2).

1. L'évolution intercommunale appréhendée sous l'angle financier

Interrogé sur les changements de contexte entre 1994 et 1999, le Président du DUCC nous faisait cette réponse laconique : *« Je vais vous répondre vulgairement : la carotte »*[44]. De fait, sans complexe rétrospectif pour une soi-disant « vulgarité », les acteurs locaux quels qu'ils soient semblent avoir été chaque fois obsédés par cette dimension.

Le cadrage initial : la réforme par simulations

Les transformations intercommunales envisagées à une échelle élargie, celle du département, relèvent dans les deux périodes étudiées d'une logique financière. En clair, le cadrage initial n'envisage l'évolution des EPCI que sous l'angle des intérêts et conséquences financières et fiscales. A cet égard, les réflexions préalables, qu'elles soient menées par la CDCI ou par l'Etat, sont très illustratives.

Les travaux de la CDCI s'appuient au départ sur une étude réalisée par l'Agence Savoyarde d'Aide au Développement et à l'Aménagement des Collectivités (ASADAC), émanation du Conseil Général. Cette étude intitulée *L'intercommunalité dans le Département de la Savoie*[45] est en réalité une présentation cartographique des périmètres de coopération, par secteur géographique et par compétence. Aucune réflexion de fond n'est donc engagée sur les bassins de vie ou d'habitat chers à l'INSEE, et plus généralement sur la « pertinence » des périmètres de coopération. Les transformations éventuelles sont envisagées en fonction de l'adéquation entre les compétences des EPCI et celles des différentes formules. Toutefois, Louis Besson fait rapidement remarquer que ces questions techniques ne permettent pas d'élaborer une stratégie locale de l'intercommunalité. Il ajoute : « l'étude des modes de financement peut constituer [selon M. Besson] un moyen d'approche intéressant permettant aux élus de se positionner en terme de « vision optimale » de l'intercommunalité. »[46] Le Préfet, lui emboîtant le pas, suggère que soient réalisées des simulations financières et fiscales, à la demande des EPCI intéressés. Une vaste campagne de simulations est donc lancée, avec l'appui des services de la Préfecture et des services fiscaux. L'aide technique fournie par les services de l'Etat en 1992 se focalise donc essentiellement sur cette dimension.

On peut relever que, à peu près à la même période, le conseil général lance également une étude sur les développements potentiels de l'intercommunalité. L'assemblée départementale, concernée au premier chef par un mouvement qui pourrait contrarier sa légitimité territoriale, décide donc d'anticiper

---

Grenoble, 21 septembre 1998.
[44] Entretien n°27 avec M. Marius Pillet, Maire de Saint Alban Leysse, Président du DUCC.
[45] *L'intercommunalité dans le Département de la Savoie*, ASADAC, septembre 1992, 25 pages.
[46] *Relevé de conclusions de la CDCI*, 16 septembre 1992, p. 6.

les réflexions de la CDCI. Le groupe de travail *ad hoc* se fixe ainsi pour mission de « faire émerger des entités territoriales capables de porter des projets de développement économique et d'aménagement du territoire »[47], écho très précis aux compétences des nouvelles formes de coopération de la loi de 1992. De façon édifiante, les instruments préconisés par le groupe de travail se concentrent exclusivement sur les dispositifs financiers, depuis l'incitation jusqu'au financement de projet, en passant par la révision des taux de subvention. L'outil financier est donc, là encore, le levier essentiel pour agir sur le développement des structures de coopération.

En 1999, la démarche est reconduite quasiment à l'identique : les mêmes services (trésorerie, services fiscaux) sont associés à la préfecture pour réaliser les études financières, validées par la DGCL à Paris, puis présentées aux élus du district. Comme l'explique le responsable en préfecture :

> « *Alors on a fait les premières ébauches, les premières simulations, on a testé ça à Paris à la DGCL, on est montés tous ensemble là-haut (...), et puis on a fait une offre de service en quelques sortes au DUCC en disant : Voilà, par rapport à ce qu'on sait, on peut commencer à réfléchir d'abord sur la démarche, et ensuite sur les compétences que prendrait le district pour se transformer en communauté d'agglomération* »[48]

En outre, les incitations financières se retrouvent dans les principes de la transformation, consignés dans une proposition de charte, distribuée en séance par le Président. Trois principes de base de la transformation sont rappelés qui supposent 1°/ de « donner à l'agglomération les moyens de ses compétences et de son développement », 2°/ de ne pas « contraindre à une majoration de la fiscalité ménage », et 3°/ de doter les « communes ayant de faibles bases de taxe professionnelle (…) [et/ou] des charges liées à l'habitat social »[49]. L'amélioration des conditions financières et fiscales du fonctionnement de l'institution est donc bien érigée en principe, et en principe exclusif. En effet, aucune mention particulière n'est faite à l'évolution des compétences, ou à celle des effectifs par exemple.

Dans les deux cas, les données financières et fiscales constituent l'axe initial de la réflexion menée par l'Etat : celui qui requiert et concentre l'essentiel de son aide ; celui qui précède et contraint d'autres types de considérations, sur les compétences par exemple. Cette tendance caractéristique montre que la réforme est appréhendée dès le départ selon ses modalités financières et fiscales. En 1992, les élus, par la voie de Louis Besson et par l'intermédiaire de la CDCI, sollicitent ce type d'expertise. En 1999, les services de l'Etat reconduisent en quelques sortes la méthode éprouvée quelques années auparavant. Cet exercice très technique de simulations fait un écho singulier aux pratiques plus anciennes, et au rôle dévolu à l'expertise technique et administrative dans le fonctionnement syndical. Cependant, par comparaison avec les premiers dossiers techniques du SIAURC, les simulations fiscales des années quatre-vingt-dix consistent en un travail de décryptage

[47] Compte-rendu de réunion du groupe de travail « Intercommunalité », Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 2 février 1992, pp. 18-21.
[48] Entretien n°23 avec M. Francis Supernant, Directeur du Bureau des Collectivités Locales, Préfecture de la Savoie.
[49] Proposition de charte distribuée en début de séance, 20 décembre 1999, 3 pages.

et de mise en forme qui laisse une marge de manœuvre plus réduite aux services de l'Etat. En particulier, les scénarii élaborés dépendent des taux et des options fixés par les élus.

Le choix de la formule sous l'emprise des critères financiers

Les réflexions engagées ensuite ne modifient pas cette ascendance. Au contraire, les débats internes antérieurs aux lois préparent en quelques sortes le terrain. En 1990, les élus du SIAC réfléchissent à la fiscalisation de certaines compétences, dans la perspective de rendre l'existence de l'institution plus lisible vis-à-vis du contribuable. Une telle décision permettrait aux conseils municipaux d'afficher une baisse correspondante des impôts communaux. A partir de 1998, c'est à la diminution inquiétante de sa DGF que réfléchit le district, puisqu'elle passe de 7 MF en 1996, à 6,3 MF en 1997, puis 5,5 MF en 1998. Dans les deux cas, les regards des élus sont donc tournés *a priori* vers les questions fiscales et financières pour lesquelles les lois apportent des réponses. Dans ces conditions, l'aspect comptable de la réforme a toutes les chances d'occuper le devant de la scène. Il s'avère en effet déterminant pour le choix de la formule.

En 1992, le district et la communauté de communes ne présentent qu'une légère différence. Les simulations concèdent un léger avantage à la communauté de commune, avec 0,3% de Dotation Globale d'Equipement en plus, et une TVA remboursée dans l'année. En l'absence d'incitations financières significatives, ces dispositions fiscales vont malgré tout orienter le choix initial vers la communauté de communes. En effet, sous l'angle des compétences propres à chaque formule, le district apparaît plus proche de la structure syndicale. En particulier, le syndicat gère d'ores et déjà le centre de secours, compétence obligatoire du district, alors qu'il n'affiche aucune compétence en matière d'aménagement de l'espace ou de développement économique, compétences obligatoires de la communauté de communes. Le choix de la communauté de communes renvoie donc à l'autre différence qui sépare les deux formules : les quelques avantages financiers. Ainsi, à l'occasion d'un long propos introductif, le Président Michel Maurin affiche sa priorité : « Quant à la boîte juridique, District ou Communauté de Communes, c'est selon… sans état d'âme ! Récupérer la TVA dans l'année n'est cependant pas négligeable ! »[50]. Le ton n'est pas impératif, mais bien incitatif. On notera au passage, une fois de plus, comment la formule juridique est réduite à sa caractéristique fiscale discriminante. Cette unique motivation sera d'ailleurs fortement stigmatisée par Jean Blanc, critiquant une « intercommunalité guidée par le seul souci de décrocher la « carotte financière » de la DGF, de la DGE majorée et du remboursement immédiat de la TVA »[51], et stigmatisant une démarche « qui conduit obligatoirement à une CDC, en anticipant sur le choix des options fiscales. »[52]

[50] Michel Maurin, Exposé introductif au débat portant sur l'évolution de la coopération intercommunale, Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 20 octobre 1994, p. 3.
[51] Jean Blanc, Rapport sur le projet de statut du futur groupement de communes de l'agglomération chambérienne, Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, non daté, 2 pages. p.1.
[52] *Ibid.*, p. 2.

En 1999, la comparaison financière est beaucoup plus frappante : la Dotation d'Intercommunalité de 250 Francs par habitant en 2000 doit permettre au district de passer d'une DGF de 5,3 MF à 28 MF, contre 19,6 MF pour une communauté de communes. La formule juridique s'impose donc sur cette base, comme le rappellent les positions des élus durant les débats[53]. Certes, quelques remarques émergent ici sur la prise en compte du milieu rural, là sur le manque de réflexion de fond. Pour autant, ces observations ne changent pas le cours du débat, dont l'essentiel consiste à préciser, affiner, garantir les évolutions financières à venir. Sur ce point, les personnalités politiques importantes sont au diapason de cette mélodie financière. Louis Besson, naturellement, prend énormément de temps pour justifier le parti de la ville. Jean Fressoz, ancien Président du SIAC, regrette le manque d'ambition du projet final, mais indique qu'on *« n'a pas le droit de laisser passer cette chance »*. Quant au Président du district, il se lamente sur les conditions de travail au sein de l'institution, rappelant ici que *« le personnel du district est à bout »*, ensuite que la communauté d'agglomération permettrait *« de voir un peu plus clair, d'étoffer un peu les services »*, et pour finir *« qu'on l'a bien méritée »*. Cette remarque du Président place la communauté moins comme le résultat d'un principe politique fort, et plus comme une solution à l'étranglement financier de l'institution, la solution. De l'autre côté de l'échiquier politique, Jean Blanc, Jean Germain, Michel Bouvard, principales figures de l'opposition, ne disent pas autre chose. En définitive, les seules positions alternatives sont celles de quelques petites communes périphériques, heurtées par l'autorité chambérienne. Mais là encore, l'essentiel des critiques se focalise sur le revirement financier.

La force des éléments financiers dans le choix de la structure est d'autant plus frappante qu'elle oblige les élus à un exercice de mise en forme complexe. En effet, les formules les plus attractives supposent systématiquement des réorganisations statutaires plus radicales, avec des interrogations épineuses sur les compétences et personnels nouveaux. Elles obligent l'institution à opter pour de nouvelles compétences, subordonnées à une définition *a posteriori*, tel que le formalise *l'intérêt communautaire* introduit par la loi Chevènement. Ainsi, les compétences « développement économique » dans un cas (1994), ou « politique de la ville » dans un autre (1999), alimentent ensuite des débats épineux sur leur définition plus précise et les risques de confusion qu'elles entraînent. Ajoutons pour finir que les avantages financiers des réformes placent les élus dans des situations d'incertitude forte sur la pérennité des dotations de l'Etat, et sur l'évolution et la péréquation des recettes communautaires. Il en va ainsi de la DGF, réévaluée chaque année, ou encore des recettes de Taxe Professionnelle, compromises par la suppression de la part salaire. Les choix initiaux ne relèvent donc pas d'une adéquation avec l'existant ; pas plus encore d'une évaluation collective du risque politique inhérent à telle option. La transformation peut s'apparenter rétrospectivement à un calcul financier de la formule la plus avantageuse.

Pour résumer, les critères financiers semblent s'imposer par leur commodité. En effet, le choix de la formule doit être fait rapidement, dès lors qu'il oriente et circonscrit le travail colossal de mise en forme préparant la transformation. Or à ce stade, les critères financiers sont les plus directement

[53] Ces citations sont tirées de nos observations faites en séance.

disponibles et les plus facilement utilisables. Ils permettent d'établir une comparaison mathématique globale entre formules, entités pourtant difficilement comparables. Ils permettent également à chaque commune de faire le calcul de ses coûts et de ses avantages. Ils s'appuient enfin sur une expertise des services de l'Etat considérée comme légitime. Ils canalisent cristallisent alors, de façon exclusive et définitive, l'essentiel des réflexions ultérieures, passant d'autres débats sous silence.

2. D'autres débats passés sous silence

D'autres dimensions des réformes intercommunales (territoriale, technique, administrative) auraient en effet pu mobiliser certains services déconcentrés plus techniques, la DDE par exemple. Vis-à-vis des questions financières toutefois, elles apparaissent résiduelles, incidentes, quand elles ne sont pas tout bonnement passées sous silence. Revenons donc sur la question des compétences, puis sur la dimension territoriale.

Les compétences

En 1994, le choix de la communauté de communes suppose de nouvelles compétences qui posent en effet problème à quelques élus, et forcent la majorité à obtempérer. Difficile dans ces conditions de prétendre *a priori* que le débat sur les compétences a été occulté. Cependant, les arguments des détracteurs de la communauté de communes méritent d'être examinés plus précisément.

Ainsi, Jean Blanc exprime ainsi ses craintes à propos de la compétence économique : « si une entreprise veut s'en aller et que l'on estime qu'elle fait appel au syndicat pour qu'elle soit maintenue, cela veut dire que ce seront les finances des collectivités locales qui seront associées pour le maintien. »[54] Quant à Jean Germain, son problème sur la compétence d'aménagement se résume en des termes similaires : « quand on a tout fait, qu'on constate qu'il y a déficit, il faudra bien que quelqu'un participe et ce sera toutes les communes qui participeront au déficit éventuel. »[55] Les deux principaux opposants au projet de communauté de communes s'appuient donc sur les implications financières des nouvelles compétences. Or cette opposition des deux élus « n'a pas empêché les mêmes de voter les statuts du District qui y font explicitement référence, tout comme d'ailleurs le faisaient ceux de feu la communauté de communes, quasiment copie conforme. »[56] Par conséquent, l'issue du débat montre que la contestation tient moins à la question des compétences, finalement identiques, et plus aux garanties que les élus peuvent obtenir vis-à-vis de leurs conséquences financières.

En 1999, le district doit, avant d'envisager son passage en communauté d'agglomération, adopter les compétences imposées par la loi. Dans un premier temps, les communes délibèrent sur la délégation de ces nouvelles compétences avant le 15 décembre, pour permettre au conseil districal, en cas de majorité qualifiée, de voter le passage en communauté d'agglomération à la majorité des

[54] Jean Blanc, Extrait du registre des délibération du SIAC, 8 novembre 1994, p. 4.
[55] Jean Germain, Extrait du registre des délibération du SIAC, 8 novembre 1994, p. 15.

deux tiers. Durant cette période, les groupes de travail en charge des compétences se sont peu réunis. De manière générale, il semble sur cette question que la loi ait permis de déplacer l'enjeu du débat. Celui-ci porte moins sur la nature des compétences, et plus la définition ultérieure de *l'intérêt communautaire*. La liste des compétences, obligatoires ou non, est en effet assortie de façon systématique de la définition d'un *intérêt communautaire.* C'est, pour reprendre une image régulièrement utilisée par les services de l'Etat, des tiroirs qu'on ouvre et qu'il faut remplir par la suite. L'institution se dote donc de la compétence générale, mais doit par la suite définir certaines actions déclarées *d'intérêt communautaire* par le conseil. Ainsi, certaines compétences déléguées pourraient, faute d'accord sur leur *intérêt communautaire*, ne jamais trouver de terrain d'application. Dans ce cas précis, c'est donc l'étiquetage communautaire ultérieur qui concentre les enjeux. Les communes se trouvent ainsi dépossédées du choix de qualifier les équipements ou services désignés par la délégation, puisque c'est le conseil qui statue *a posteriori* à la majorité des deux tiers.

La question des compétences, lorsqu'elle apparaît dans les débats, est donc soit occultée par les enjeux financiers, soit rapportée à ces enjeux de ce type. La définition des compétences relève d'estimations financières plus que d'orientations politiques essentielles, ou d'un souci de mise en cohérence. Il en est de même pour le périmètre.

Le périmètre

Les deux transformations étudiées sont en théorie l'occasion de modifier le territoire de l'institution pour le rendre plus « pertinent ». Plusieurs communes des cantons voisins ont en outre déjà frappé à la porte de l'institution de coopération. En pratique, les acteurs invoquent différentes raisons pour lesquelles ce type de modification n'est pas opportun.

Tout d'abord, un tel projet se heurte au supplément de procédure administrative. Vis-à-vis des délais qui sont impartis, cette extension complique sérieusement l'objectif de transformation. En 1994 comme en 1999, la procédure de transformation donne effectivement l'impression d'une gestion dans l'urgence, malgré les anticipations des réflexions. Pour la communauté d'agglomération notamment, la DGF bonifiée n'est garantie que pour une transformation avant le 1er janvier 2000. Or l'intrusion de cette question ajoute une dimension nouvelle aux débats et multiplie les difficultés à trouver un arrangement sur les statuts définitifs. Vouloir étendre (ou modifier) le périmètre à l'occasion d'une transformation, c'est donc compliquer plus encore les modalités administratives et politiques d'une procédure déjà en elle-même fort complexe.

En outre, l'extension du périmètre est l'occasion de questionner la cohérence territoriale du périmètre. Les élus interrogés sur l'extension du périmètre rappellent souvent la dimension fondamentalement urbaine du district, faisant du même coup resurgir certaines différences au sein de l'institution. Ces différences soulignent immédiatement le statut isolé de certaines communes adhérentes qui, à l'instar de Vimines ou de Vérel Pragondran, sont très rurales. Dans ces conditions,

[56] *La Vie Nouvelle*, 18 novembre 1994.

la mise en débat du périmètre de coopération peut être déstabilisante ; éviter de poser ce type de question est une manière de se prémunir contre un effet politique centrifuge.

Pour finir, rappelons que l'examen de la dimension territoriale renvoie elle aussi à un débat financier, qui pourrait se résumer à la question prosaïque : combien ça coûte ? L'éventuelle extension du périmètre à certaines communes périphériques est générateur de complications financières. Il est évidemment très difficile de vouloir estimer le coût du rattachement – ou du retrait – d'une commune à un EPCI. Comment évaluer par exemple sa contribution *a posteriori* aux équipements collectifs ou aux remboursements des annuités d'emprunts ? Une telle opération n'est donc pas neutre sur le plan financier, qu'elle joue à l'avantage de la commune ou de la communauté. En 1999 par exemple, si l'intérêt financier de certaines communes plaide *a priori* pour leur adhésion, celui du district va plutôt dans le sens contraire. C'est dire que la logique financière ne rencontre pas, dans ce cas précis, la logique territoriale. Par conséquent, il est illusoire de considérer les transformations juridiques importantes comme des opportunités pour travailler et questionner la cohérence fonctionnelle et territoriale de l'institution de coopération. Au contraire, elles renforcent l'intégration du dispositif de coopération et, partant, creusent un peu plus encore le fossé qui sépare l'EPCI des communes qui lui sont périphériques.

En définitive, les enjeux financiers accaparent l'espace des débats. Les critères financiers et fiscaux servent ainsi à justifier la transformation, à choisir la formule juridique, à élaborer les nouveaux statuts ; dans le même temps, ils conditionnent les réflexions sur l'adoption de nouvelles compétences ou sur l'élargissement du périmètre. Ainsi, le « souci de trouver des financements pour les dépenses communales, de maximiser le volume des dotations d'Etat (...), l'emporte [parfois aussi] sur les préoccupations de développement ou d'aménagement » (Gaxie 1997b : 14). L'application de nouvelles lois à la structure de coopération chambérienne est donc passée au crible d'une rationalité financière, qui imprègne les pratiques plus anciennes.

B. Centralité et leadership dans la transformation

Dans les deux cas étudiés, les lois ne semblent pas non plus en mesure de remettre en cause le leadership politique exercé par la ville centre. Le projet de transformation se présente en effet chaque fois conforme aux souhaits des chambériens : en 1994, la nuance est très subtile entre la communauté de communes et le district ; en 1999, c'est Louis Besson qui impose au final ses vues sur les mécanismes fiscaux et financiers. Une fois de plus, les élus chambériens jouent donc un rôle central dans la transformation (1) qui n'est pas contrarié par les autres acteurs importants (2).

1. La ville de Chambéry au centre des processus

La position centrale des élus de Chambéry dans les processus de transformation permet de garantir à la fois les intérêts et les conceptions de la ville centre. Revenons sur les rôles joués par deux élus chambériens : l'adjoint aux finances et le Maire.

L'expertise financière d'un élu de la ville

Durant les deux épisodes, un même individu occupe une position centrale dans les travaux touchant aux dimensions fiscale et financière. Jean-Claude Trotel, Inspecteur du Trésor, est considéré comme l'expert sur ces questions. Il occupe ainsi le poste d'adjoint au Maire de Chambéry en charge du budget depuis 1989, et également le poste de vice-président du district en charge des finances dès sa création en 1995. Il est ainsi chargé par le Bureau du SIAC en 1993 de réactualiser les données fiscales. Il prend quelques mois plus tard la présidence d'un groupe de travail, et se voit confier la responsabilité complète du dossier de transformation. Le groupe est alors composé de nombreux élus, parfois conseillers généraux ou même députés, Maires pour la plupart, aux ressources politiques importantes. Pour sa part, Jean-Claude Trotel n'affiche d'autre mandat que celui de sa compétence professionnelle. Quelques années plus tard, la préparation de la communauté d'agglomération donne lieu à un processus identique : en tant que vice-président du district en charges des finances, cet élu chambérien est naturellement chargé du volet financier et fiscal de la réforme, dont on a vu qu'il constituera un pan essentiel, sinon exclusif, de la transformation.

A deux reprises, Jean-Claude Trotel se retrouve donc leader malgré lui, en quelques sortes deux fois « victime » des transformations : « victime » de sa compétence professionnelle sur ces questions en 1994 ; « victime » de la prééminence de ces dispositions, notamment dans la loi de 1999, qui implique directement son champ de responsabilités dans l'institution. Il prend chaque fois très à cœur cette mission qui lui est confiée, et joue ainsi un rôle de cheville ouvrière sur les enjeux essentiels de la transformation. Interlocuteur principal des services de l'Etat, il s'appuie largement sur sa compétence et ses réseaux professionnels, notamment administratifs. Pour autant, alors que cette compétence individuelle n'est pas remise en cause, l'adjoint chambérien a plus de difficultés à s'imposer sur le plan politique.

En 1994 à l'occasion de la transformation en communauté de communes, Chambéry s'oppose à la plupart des communes périphériques sur la création de services techniques intercommunaux, pour les domaines de l'eau et l'assainissement, ainsi que sur les déchets. Jean-Claude Trotel doit donc tenir une position modératrice face à plusieurs élus très volontaires sur ces dossiers, au premier rang desquels le Président du SIAC, Michel Maurin. Au sein du groupe de travail sur l'intercommunalité, l'élu chambérien est en outre un des rares à ne pas être Maire, ce qui conduit certains élus à remettre en cause sa capacité de représentation : « Si l'on parle de coopération intercommunale, il faut avancer. Le maire de Chambéry veut avancer, ses adjoints semblent freiner… »[57] En 1999 à nouveau, les élus des communes périphériques doutent de son impartialité, rendue suspecte par son statut de chambérien. Cette situation contraint le Président à faire appel à un cabinet privé, empêchant l'ensemble des élus, et tout particulièrement l'adjoint chambérien au budget, d'exercer un contrôle quelconque sur les simulations financières.

[57] Marius Pillet, Compte-rendu du groupe de travail « Intercommunalité », Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 25 février 1994, 3 pages.

Ce constat aboutit à plusieurs remarques. Tout d'abord, l'exercice de simulation financière offre à l'adjoint chambérien une autonomie non négligeable. Il lui permet dans les deux cas d'exercer un leadership politique en contrôlant les termes des simulations, et en s'arrangeant pour définir et combiner les critères d'une contribution chambérienne qui lui semble acceptable. Les critiques ironiques de certains Maires confirment en partie ce pouvoir d'initiative. De plus, la marge de manœuvre de Jean-Claude Trotel est renforcée par l'absence du Maire de Chambéry. censé représenter la ville, cet adjoint peut donc jouer de cette délégation pour prendre certaines initiatives, se substituer au Maire, et jouer un rôle d'intermédiaire fondamental. Les soubresauts de dernière minute illustrent l'éloignement du Maire de Chambéry durant le travail de fond, en raison d'autres responsabilités importantes (celle de Secrétaire d'Etat au Logement par exemple), et partant, l'autonomie dont a bénéficié Jean-Claude Trotel. Enfin, les conséquences des dispositions financières sont très différentes d'une réforme à l'autre. En 1994, l'opération peut s'assimiler à un travail d'écriture, un transfert comptable des communes vers le nouvel EPCI. Elle est donc perçue comme un exercice purement formel, pour lequel la légitimité légale rationnelle de Jean-Claude Trotel est suffisante. En 1999, la transformation n'est pas neutre sur le plan financier, à tel point que les dotations de l'Etat sont l'objectif central de la réforme. Dans ce nouveau contexte, l'adjoint chambérien n'a plus une légitimité suffisante. Ce déficit annonce déjà la place prépondérante occupée par Louis Besson.

Louis Besson, leader de la « dernière chance »

La comparaison des deux transformations s'avère extrêmement intéressante pour analyser le leadership politique exercé par Louis Besson. En effet, les deux épisodes se déroulent de façon étonnamment similaire. A deux reprises, le vote définitif nécessite un travail de reformulation des statuts afin de respecter dans un cas les réticences de quelques élus, dans l'autre cas la volonté exclusive de la ville centre. A deux reprises, ce travail de redéfinition des statuts s'opère en dernière minute, dans une précipitation qui contraste (en apparence) avec les mois de réflexion nécessaires à l'élaboration du projet. A deux reprises, ce revirement de dernière minute donne lieu à de vives critiques de la part des élus les plus volontaires. Une différence essentielle apparaît néanmoins : alors que la ville est dans le camp des volontaires en 1994, elle est celle qui freine en 1999.

La possibilité de modifier les termes de la transformation suppose dans les deux cas un pouvoir politique important. Une telle modification porte atteinte aux longs mois de travail nécessaires pour élaborer le projet, ainsi qu'au vote qui sanctionne ce travail. Or dans les deux cas, Louis Besson joue un rôle majeur pour avaliser ce retour en arrière : en 1994, la décision est prise contre l'avis du Président lui-même, exaspéré par cette frilosité qu'il considère injustifiée ; en 1999, l'avis est pris contre l'ensemble des communes, favorables au projet du cabinet MS. Sur ce dernier cas, nous avions d'ailleurs interrogé le Président, deux semaines avant le conseil, sur la possibilité de soumettre les deux options au vote .

> *« Alors ça, je me fais jeter si je fais ça ! C'est clair ! C'est option [bureau d'études] avec peut-être quelques amendements s'il le faut. »*[58]

Cette réaction souligne la pression concentrée sur le projet de délibération, et sur le choix de la formule proposée au vote. A ce propos, le Président lui-même admet n'avoir aucune marge de manœuvre sur ce choix. Louis Besson semble donc *a posteriori* le seul à pouvoir réussir ce tour de force, puis à l'assumer individuellement. Ce tour de passe-passe lui permet alors de bouleverser les anciennes coalitions en même temps qu'il en modèle de nouvelles, qui lui sont plus favorables. Sur la base de son nouveau projet, il peut s'inscrire positivement dans la dynamique de la réforme, position politiquement beaucoup plus confortable. A l'inverse, les élus les plus critiques sur cette démarche doivent alors adopter une opposition de principe qui les stigmatise aux yeux de la communauté, et rend leur posture difficilement tenable vis-à-vis de l'adage bien connu « qui peut le plus peut le moins ».

Louis Besson opère ensuite, avant et pendant les séances, un travail de justification parfois périlleux. En 1994, les modifications demandées par les quelques élus réticents apparaissent bien formelles, ce qui ne manque pas d'exaspérer le Président Maurin. Entre des points de vue qui s'opposent, Louis Besson effectue un travail de conciliation important : il rassure les premiers par des garanties sur le projet ; il explique au second que ces modifications ne changent rien sur le fond. En 1999, le contexte est plus délicat. Chambéry doit s'opposer aux foudres de plusieurs communes l'accusant de « couler » le projet de communauté d'agglomération. Louis Besson contacte individuellement les Maires, jouant du *consensus* qui doit entourer la procédure. En séance, point par point, il commente les critiques, les reformule, puis y répond. Il met en avant les grands dossiers de l'agglomération, ceux que la ville ne peut gérer seule. Le vote entérine alors la communauté d'agglomération avec cinquante-huit voix contre treize.

Pour finir, la force du leadership exercé par Louis Besson tient aussi à la rapidité de réaction que lui imposent ces courtes périodes de « crise » politique. En 1994, deux semaines s'écoulent entre les deux délibérations contradictoires. En 1999, deux semaines séparent la séance du conseil municipal chambérien qui entérine la nouvelle *Charte d'engagements partagés* et la séance du conseil districal qui vote le nouveau projet de communauté. En très peu de temps, Louis Besson doit donc réaliser une petite révolution politique, en modifiant la répartition des cartes. Il s'appuie sur certaines formes d'échange politique (Négrier 1995) avec les élus les plus favorables à la transformation, évaluant puis garantissant un nouveau rapport de force. Or cette possibilité lui est offerte précisément par la place de leader qu'il occupe au sein de l'agglomération, au-delà des seules affinités partisanes. Cela montre enfin que si Louis Besson est *« quelqu'un qui domine le débat »*[59], c'est tout autant par référence à la maîtrise des arguments techniques et financiers que vis-à-vis de l'outillage politique dont il dispose pour substituer son propre projet et le faire adopter.

---

[58] Entretien n°25 avec M. Marius Pillet, Maire de Saint Alban Leysse, Président du DUCC.
[59] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président du DUCC.

A eux deux, Jean-Claude Trotel et Louis Besson monopolisent donc l'essentiel des ressources permettant à la transformation d'aboutir. Ils interviennent de façon complémentaire, en jouant successivement sur différents registres de légitimité : alors que l'adjoint au budget s'appuie sur une compétence technique, le Maire de Chambéry mobilise plutôt ses réseaux politiques.

2. Les positions contrastées des autres acteurs

Cette position centrale des élus de la ville centre dans les mécanismes de transformation laisse-t-elle finalement une place à d'autres acteurs locaux ? L'analyse montre que deux types d'acteurs ont pu, dans une moindre mesure, influencer ces mécanismes : les services préfectoraux et les Présidents de l'EPCI.

Le rôle de catalyseur des services extérieurs de l'Etat

La comparaison entre les lois de 1992 et de 1999 laisse apparaître une différence nette dans le rôle accordé aux services déconcentrés de l'Etat. D'un côté, la loi Joxe fait plus grand cas des préfets : elle consacre un titre entier à la déconcentration administrative à l'échelon départemental ; elle donne également au représentant de l'Etat une fonction centrale dans la CDCI, et donc dans la réforme de l'intercommunalité dans leur département. La loi Chevènement, en revanche, préfère établir précisément les règles générales relatives *au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, que ces règles soient juridiques, financières et fiscales. Elle laisse donc une marge de manœuvre plus réduite aux préfectures, notamment dans l'interprétation de ces mécanismes. Malgré cette évolution, les services préfectoraux de la Savoie ont joué un rôle déterminant à l'occasion de la transformation en communauté d'agglomération, plus déterminant que pour la transformation en district.

Dans le premier cas, la mise en œuvre de la loi débute avec l'installation de la CDCI durant l'année 1992. Or la méthode retenue en Savoie consiste à découper d'abord le département en sept sous-groupes géographiques[60]. Durant cette première phase, le diagnostic et les propositions de transformation sont donc élaborées par les élus, avec une participation timide des services de la préfecture, limitée au décryptage juridique du texte de loi. En effet, les débats parlementaires viennent de montrer que les élus n'acceptent aucune ingérence de l'Etat sur les questions intercommunales. En outre, la division géographique empêche le Préfet d'exercer un réel leadership dès lors que les prises de décision sont décentralisées et fragmentées. La phase de synthèse et de rédaction du SDCI se résume donc à un collage des travaux en sous-groupe[61], entériné finalement par l'ensemble de la commission.

La mise en place de la loi Chevènement suscite une position plus volontaire des services déconcentrés. Elle lui permet tout d'abord de porter ses efforts sur quelques EPCI particuliers du

[60] *Relevé de conclusions de la CDCI*, 16 septembre 1992.

département, ceux qui sont concernés par les transformations automatiques, ou bien susceptibles d'évoluer rapidement. Une distinction s'opère donc entre les plus réactifs et ceux qui *« n'ont pas manifesté leur intention de réfléchir avant les élections municipales »*[62]. A ce premier stade, l'Etat opère une forme de discrimination positive selon les différents EPCI, en fonction notamment de leur réactivité présumée. Pour la structure de coopération chambérienne, les services de la préfecture se montrent même pressants : ils impulsent les réflexions, et encadrent au plus près la phase d'études préalables. Ainsi, dès le début du débat parlementaire sur le projet de loi, le Préfet de Savoie anticipe sur le contenu de la loi afin de stimuler la réflexion au sein du district. Pour des raisons qui tiennent probablement à son parcours professionnel, le Préfet se montre sensible à la réforme, et marque sa volonté d'orienter et d'encadrer les réflexions des élus. Le Président du DUCC relève :

> *« Quand le préfet a dit tous mes services sont à disposition, c'était pas un mensonge. J'avais qu'à appuyer sur le bouton, ils venaient dans l'heure qui suivait. Impeccable ! »*[63]

En outre, on peut souligner que les services de l'Etat ne se sont pas cantonnés à un pur rôle de conseiller. Certes, les fonctionnaires de la préfecture insistent largement sur les limites de leur mission, qui doit être de présenter et d'expliquer les dispositions de la loi. Le choix final doit rester l'affaire des élus. Cependant, ces mêmes services ont largement incité et influencé les décisions, orientant par exemple très rapidement le district vers une communauté d'agglomération. Comme l'explique le responsable du service concerné : *« Les mécanismes, autant on peut leur expliquer, mais les choix c'est pas à nous de les faire »*. Plus loin, il reprend *: « Il y a eu une présentation par les services de l'Etat sur la loi et les mécanismes de transformation du district en communauté d'agglomération. Le pourquoi, le comment, l'intérêt... enfin… l'intérêt... les données financières »*[64]. Il nous semble donc *a posteriori* illusoire de cantonner les services de l'Etat à un rôle de conseiller, et nous croyons au contraire à leur influence dans certains choix politiques.

En définitive, l'Etat déconcentré est, en 1999, beaucoup plus présent et pressant qu'il ne l'est en 1994. D'un côté, la loi ATR confère des pouvoirs au Préfet en le désignant Président de la CDCI. Du même coup, elle le place en première ligne, sous le regard attentif des élus, dans une position que le débat parlementaire a contribué à rendre inconfortable et suspecte. Dans un sens, la loi et le contexte le contraignent donc à adopter un profil bas. La loi de 1999 procède de façon différente : d'un côté, elle soustrait le représentant de l'Etat à l'arbitrage de procédures de transformation qui deviennent systématisées ; de l'autre, elle rend son aide précieuse et centrale, vis-à-vis des dotations de l'Etat et des délais impartis. Les services déconcentrés exercent donc, plus encore en 1999 qu'en 1994, un rôle de catalyseur de la réforme. Ils outrepassent donc largement le rôle d'accompagnement auquel se cantonnent les Présidents successifs de l'EPCI.

---

[61] Ce collage se retrouve dans la forme du document final : Préfecture de la Savoie, *Schéma Départemental de la Coopération Intercommunale*, 29 septembre 1994, 57 pages.
[62] Entretien n°25 avec M. Francis Supernant, Directeur du Bureau des Collectivités Locales, Préfecture de la Savoie.
[63] Entretien n°27 avec M. Marius Pillet, Maire de Saint Alban Leysse, Président du DUCC.

Une présidence conforme aux choix de la ville centre

Il peut paraître surprenant de ne s'intéresser qu'en dernier ressort au rôle joué par les Présidents de l'EPCI dans sa propre transformation. Ce choix tient au fait que, dans les deux cas, mais pour des raisons chaque fois différentes, les deux hommes politiques sont restés plutôt en retrait vis-à-vis du processus de transformation.

En 1994, le Président Michel Maurin, Maire de Challes-les-Eaux, est un homme à la personnalité forte, et dont la compétence technique est reconnue de tous les élus. Président du SIAC depuis les municipales de 1983, il concentre ses efforts depuis plusieurs années la création d'un Service Unifié d'Eau et d'Assainissement. Investi sur ce dossier depuis plusieurs années, la loi ATR est donc pour lui une opportunité pour accélérer les décisions et faire aboutir ce projet d'organisation. Cette dimension est déterminante pour comprendre la façon dont s'exerce son leadership. D'une part, accaparé par ce dossier très technique qui suppose le transfert de personnels chambériens à la structure de coopération, Michel Maurin consacre peu de temps aux questions financières et fiscales. Cela permet à Jean-Claude Trotel de s'emparer du dossier, puis, face à la centralité de ces questions dans le projet de communauté de communes, de devenir le pilote naturel de la réflexion. D'autre part, la mise en place du Service Unifié est un dossier épineux, et sur lequel la ville centre est très fortement réticente. Il se retrouve donc face au blocage de la ville, et plus précisément face à l'opposition de Louis Besson. Ce dernier réussit en définitive à dissocier la transformation en communauté de communes de la question du transfert de personnel, reportée de plusieurs mois. Du coup, le Président se retrouve face à un projet de communauté de communes plus lisse, mais vidé de la dimension qui lui semblait essentielle. Michel Maurin subit donc le poids de la ville puisque, contre ses intentions de départ, il ne réussit pas à profiter de l'opportunité de la transformation pour appuyer son projet de transfert.

En 1999, le Président Marius Pillet, Maire de Saint Alban Leysse, semble éprouver des difficultés encore plus grandes à s'affirmer auprès des élus de l'agglomération. Deux raisons au moins peuvent être invoquées. D'une part, le Président a beaucoup de mal a imposer sa légitimité de Président du DUCC. Malgré son affichage politique centre-droit, nombreux sont les élus des communes périphériques qui le suspectent – ou plus simplement l'accusent – de subir un peu trop facilement les pressions de la ville ; *« un porte serviettes de Louis Besson »*[65], commente durement l'un d'entre eux. La deuxième raison tient au mode d'organisation du travail. Le découpage des réflexions en quatre groupes de travail autonomes réduit considérablement le pouvoir d'orchestration et de mise en forme du Président. De plus, alors que Jean-Claude Trotel prend en charge les réflexions sur le volet fiscal et financier, Marius Pillet anime le groupe chargé du développement économique. Or il reconnaît lui-même qu'il a eu beaucoup de difficultés à le faire fonctionner, et qu'il s'est finalement peu réuni.

---

[64] Entretien n°25 avec M. Francis Supernant, Directeur du Bureau des Collectivités Locales, Préfecture de la Savoie.
[65] Entretien n°51 avec M. Jean-Claude Monin, Maire de Saint Jean d'Arvey.

La décision prise – ou plutôt entérinée – par Marius Pillet de charger le bureau MS des réflexions sur le volet fiscal et financier lui convient donc à merveilles. Elle lui permet tout d'abord de supprimer l'ascendant pris par l'adjoint chambérien sur le processus de transformation, qui ne manque pas de susciter son agacement. Ensuite, en accédant aux souhaits de quelques maires, il fait la démonstration d'une certaine capacité d'arbitrage qui rétablit quelque peu sa centralité dans le processus de transformation. Enfin, il soustrait l'élaboration du projet de la scène politique, lui permettant de ne pas avoir à endosser de choix politiques importants qui lui poseraient vraisemblablement des problèmes de légitimité.

Qu'il s'agisse des fonctionnaires de la préfecture ou des présidents successifs de l'EPCI, aucun acteur ne vient contrarier le leadership exercé par les élus chambériens. Les services de l'Etat se cantonnent au mieux à une mission d'accompagnement, qui conforte le choix de transformation. Quant aux Présidents, ils éprouvent des difficultés à s'affirmer dès lors que les questions financières, accaparées par un élu chambérien, concentrent l'essentiel des enjeux des transformations.

C. L'affichage du consensus politique

Nous souhaitons pour finir montrer que les transformations récentes respectent également le traditionnel affichage du consensus politique. Certes, il apparaît difficile de parler de consensus pour qualifier le coup de force réalisé par Louis Besson en 1999. Toutefois, nous souhaitons montrer comment, dans les deux cas, la pratique des élus est contrainte par cette référence historique. Ainsi, une fois convenu que ce consensus est une référence constante mais ambiguë (1), nous montrerons qu'il demeure, d'une transformation à l'autre, une contrainte et une ressource essentielles aux pratiques des différents élus (2).

1. Un consensus récurrent mais ambigu

Revenons tout d'abord sur la récurrence surprenante de ce terme même de consensus dans le discours des agents de l'institution. Nous essaierons ensuite de voir quelles acceptions différentes il recouvre.

L'invocation systématique du consensus

Les procédures de transformation, qu'il s'agisse de la communauté de communes ou de la communauté d'agglomération, sont indéniablement marquées par la concertation. L'information par les services de l'Etat, le choix originel de la formule, les groupes de travail thématiques puis le vote final sont autant de moments où la négociation et la critique ouverte sont rendues possibles. Les controverses de dernière minute qui, dans les deux cas, obligent à un retour subit en arrière peuvent donc paraître surprenantes. D'autant plus surprenantes que le consensus est une dimension mise en avant par l'ensemble des acteurs.

Revenons tout d'abord sur l'importance de ce terme. Il revient en effet fréquemment dans la bouche des acteurs qui commentent les deux transformations. Ainsi, sur l'épisode de la transformation avortée en communauté de communes, la même nécessité est invoquée : Jean Fressoz nous explique que le changement soudain s'est fait *« pour que il y ait davantage de consensus sur la création du DUCC. Et qu'il n'y en aurait pas eu sur la communauté de communes »*[66] ; le responsable de la préfecture indique de son côté que *« l'objectif a été de bien faire fonctionner ça, si possible à l'unanimité »*[67]. A propos de la communauté d'agglomération en 1999, le consensus est moins apparent. Mais on trouve cependant plusieurs références. L'adjoint chambérien aux finances, pourtant au cœur des difficultés de négociation, se félicite par exemple de l'adoption des critères *« à une majorité assez large »*[68]. Plus surprenant encore, le Maire de La Motte Servolex, pourtant affiché comme l'un des plus critiques à l'égard de la communauté d'agglomération, reconnaît finalement la solution proposée par Louis Besson comme plus consensuelle : *« Mais de toute façon les choses nous auraient été imposées, parce qu'on était quand même minoritaires en opposants. En nombre de communes opposantes, en nombres de délégués. On était minoritaire »*[69].

Bien évidemment, tous les élus ne partagent pas cette vision enchantée des processus de transformations. Ainsi, les maires de Challes les Eaux et de Saint Jeoire Prieuré, préfèrent souligner le leadership écrasant qu'exerce la ville centre. Mais l'un d'entre eux reconnaît cependant que la communauté de communes fut repoussée en raison d'une *« position de verrouillage, en l'absence de consensus »*[70], admettant implicitement que le district est une formule consensuelle. De même, répondant sur cet échec de la communauté de communes, le Maire de La Ravoire nous explique :

> *« C'est-à-dire qu'à ce moment-là, il y avait pas une majorité pour aller à la communauté de communes. Et on a préféré aller vers le district. La majorité s'est faite pour le district. La ville a accepté. »*[71]

Il y avait pourtant bien une majorité, mais pas un consensus. Ce lapsus intéressant substitue donc la « majorité » – théoriquement suffisante – à « l'unanimité » – pratiquement nécessaire. Il illustre donc la façon dont la pratique du consensus s'impose à la règle juridique jusqu'à la remplacer, puisque l'élu assimile ici ce qui relève d'une convention collective à une règle formelle de fonctionnement.

Les épisodes de 1992 et de 1999 montrent finalement l'importance fondamentale d'un consensus autour du projet de transformation. En 1992, il constitue la raison principale et exclusive du brusque revirement de situation. En 1999, la situation est plus compliquée. Pour certains élus, la solution finalement proposée par Louis Besson est la plus consensuelle. Pour d'autres, c'est au nom de ce même consensus que la démarche du Maire de Chambéry est critiqué. Le consensus est donc bien une référence collective, partagée, qui imprègne les transformations les plus récentes. Rares sont les

---

[66] Entretien n°28 avec M. Jean Fressoz, Maire de Cognin, Vice-président du DUCC.
[67] Entretien n°25 avec M. Francis Supernant, Directeur du Bureau des Collectivités Locales, Préfecture de la Savoie.
[68] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président du DUCC.
[69] Entretien n°61 avec M. Jean Germain, ancien Maire de La Motte Servolex.
[70] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.

élus qui contestent la légitimité de cette référence. Pourtant, s'il existe bel et bien un consensus sur le consensus, aucune définition commune ne semble pouvoir émerger.

Un consensus à géométrie variable

Comment définir alors un tel consensus ? S'exprime-t-il en fonction des communes ou des délégués ? Existe-t-il une règle tacite qui permettrait de définir une majorité acceptable, et si oui quelle est-elle ? Nous proposons pour tenter de répondre à cette question de revenir sur l'analyse des votes sur les transformations récentes. Les résultats sont consignés dans le tableau ci-dessous.

	Mise en place de la loi ATR (1994)		**Mise en place de la loi SDCI (1999)**	
	Communauté	District	1er projet	2ème projet
Pour	42 (68%)	53 (84%)	49 (67%)	58 (81%)
Autres	20 (32%)	10 (16%)	24 (33%)	13 (19%)
Communes contre ou s'abstenant	La Ravoire, La Motte Servolex, et plusieurs autres	Cognin (abst.), Barby (abst.), Vimines (abst.)	Chambéry	Challes les Eaux, Jacob Bellecombette, Saint Jeoire Prieuré, et quelques autres

Tableau 5 : Répartition des votes pour les transformations récentes

On peut tout d'abord constater que le consensus ne s'entend pas selon le nombre de communes. En effet, si le retournement de 1994 permet de réduire le nombre de communes opposées, il est en tout autrement en 1999. Le poids de la commune centre semble ainsi plus déterminant que le nombre de communes ; il nous invite à nous tourner plutôt vers la répartition des voix.

Sur ce point, en raison notamment de l'évolution du nombre de délégués, le nombre de voix favorables en 1994 (cinquante-trois) ne semble plus suffisant en 1999 (à quatre voix près). La comparaison des valeurs relatives s'avère en revanche plus intéressante puisque, dans les deux cas, la majorité initiale correspond aux deux tiers des suffrages alors que le vote final recueille presque 80% de voix favorables. Rappelons que, une fois les compétences obligatoires adoptées à la majorité qualifiée, la majorité des deux tiers du conseil est requise pour entériner la transformation juridique. Dans les deux cas, cette proportion est donc recueillie pour le projet initial, et rien n'oblige juridiquement le conseil à modifier ce projet. Cette remarque ne permet évidemment pas de définir avec précision une hypothétique *majorité de consensus*. Elle vient néanmoins confirmer la nécessité faite au conseil de dépasser la majorité simple, et donne un ordre de grandeur des proportions qui sont acceptables et de celles qui ne le sont pas. Sur ce point, cet ordre de grandeur dépasse la règle des deux tiers, invoquée publiquement par Louis Besson à l'occasion du retournement de 1977 (voir chapitre 2), pour se situer aux alentours de 80% des voix.

Cette approche quantitative du consensus peut être avantageusement complétée par certains considérations qualitatives sur le vote. En particulier, le consensus apparemment requis pour chacune des transformations renvoie vraisemblablement au type de communes composant la coalition majoritaire ou, au contraire, se rangeant dans l'opposition. En effet, le critère de centralité de la ville n'est pas suffisamment explicatif dès lors qu'en 1994 la majorité chambérienne ville n'obtient pas gain

[71] Entretien n°24 avec M. Jean Blanc, Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.

de cause sur le projet de communauté de communes. A l'inverse, le consensus est considéré comme acquis en 1999, quand bien même certaines communes restent opposées au projet. Par conséquent, la définition du consensus est soumise à l'accord des communes les plus peuplées, à savoir Chambéry, La Motte Servolex, et La Ravoire. Selon toute vraisemblance, ces élus possèdent en quelques sortes un droit de veto, qu'il peuvent exercer à l'occasion des transformations au nom du consensus. A l'inverse, les oppositions de petites communes de l'agglomération, telles Challes les Eaux, Saint Jeoire Prieuré ou Jacob Bellecombette, ne suffisent pas à remettre en cause la procédure. Ainsi, le consensus invoqué durant les réformes de la décennie 1990 peut être systématiquement rapporté au soutien des principales communes de l'agglomération.

En définitive, même s'il correspond apparemment à une majorité élargie d'environ 80%¨des voix, le consensus désigne plus qu'un simple accord général. Cet accord doit prendre en compte l'assentiment d'un groupe restreint de communes défini sur la base d'un critère démographique. Dès lors, les oppositions des communes les plus petites peuvent être contournées, alors que celles des plus grandes doivent être prises en compte. Nous allons voir maintenant comment cette règle implicite marque les stratégies des acteurs.

2. Le consensus entre contrainte et ressource

Pour étayer l'épaisseur du consensus politique invoqué et défendu par nombre d'élus, nous souhaiterions montrer qu'il est tout à la fois une contrainte, héritée de l'histoire, et une ressource qui facilite l'anticipation et les calculs des élus.

Le consensus comme contrainte politique

Plusieurs éléments montrent que la recherche du consensus ne procède pas toujours d'un intérêt financier ou politique à court terme. Au contraire, les transformations récentes montrent que, au nom du respect d'une certaine tradition historique, le respect du consensus s'avère parfois très coûteux politiquement.

La nécessité de respecter le consensus trouve sa principale justification dans le fonctionnement traditionnel de la structure intercommunale. En 1994, le Président Maurin explique : « si je m'en réfère à mon expérience de douze années, je me suis bien rendu compte que les avancées dans l'intercommunalité devaient reposer sur la recherche d'un consensus général »[72]. En 1999, Jean Blanc nous indique : *« Quand même, toutes les décisions, à part les grandes mutations, elles sont quand même prises à l'unanimité »*[73]. Le responsable des services préfectoraux impliqué dans la transformation se réfère lui aussi à l'histoire pour expliquer ces choix : *« Si vous avez lu l'historique, ils travaillent ensemble depuis un certain nombre d'années. Donc il y a une démarche*

[72] Michel Maurin, Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 8 novembre 1994, p. 2.
[73] Entretien n°24 avec M. Jean Blanc, Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.

d'intercommunalité et de solidarité qui existe »[74]. La justification de la démarche de conciliation porte donc en premier lieu sur les routines du fonctionnement de l'institution de coopération. Dans le même temps, le consensus est présenté par les différents élus comme une réponse aux nécessités fonctionnelles de l'institution :

> *« On a trouvé que le risque existait. Et quant à l'échec, quand vous échouez dans un processus de ce type, vous prenez pas un an de retard, vous en prenez deux ou trois. (…) On s'est dit, en voulant gravir deux marches à la fois, avec la communauté de communes, on risque de se retrouver au point de départ. »*[75]

Le maintien d'un état consensuel permet à l'institution « d'avancer », c'est-à-dire de fonctionner et d'évoluer. La logique mise en avant par cet élu chambérien oppose donc *a priori* la recherche d'unanimité, démarche fonctionnelle, et une radicalisation politique qui grippe les rouages de la machine institutionnelle et s'avère finalement contre productive. Cette association / opposition entre un consensus fonctionnel et un conflit perturbateur et inhibant fait selon nous un écho très direct à l'épisode de la Voie Rapide Urbaine, qui reste au sein de l'institution une expérience structurante, faisant figure de situation repoussoir.

Pour les élus, la référence historique au consensus les oblige va parfois à l'encontre de leur intérêt politique. Prenons l'exemple du leadership politique de Louis Besson[76]. En premier lieu, la prise en compte de cet impératif oblige à tempérer l'intégration du dispositif de coopération et donc à limiter la portée des réformes entreprises. En 1994, la formule du district minimise les possibilités d'extension des compétences. En 1999, le coup de frein chambérien obère les ressources propres de la communauté et donc sa capacité d'action. Dans les deux cas, le consensus agit comme un modérateur vis-à-vis de la portée des réformes à entreprendre.

En second lieu, tout en permettant de former des coalitions nouvelles et plus larges, cette logique défait certains soutiens au leader politique. En 1994 par exemple, les Maires de Barby, Cognin et Vimines décident de s'abstenir sur la transformation en district alors qu'ils soutenaient ardemment le projet de communauté de communes. Un délégué de Barby invoque par exemple la difficulté à expliquer à son conseil municipal, favorable à la communauté de communes, le revirement imposé en dernière minute[77]. En 1999 à nouveau, le Maire de Cognin souligne qu'il *« vote à reculons »* pour ce qu'il estime être une communauté d'agglomération *« au rabais »*, comme il l'a d'ailleurs écrit à Louis Besson[78]. D'autres élus de petites communes, réputés neutres politiquement, choisiront plus radicalement de voter contre le second projet, après avoir pourtant défendu le premier. Par conséquent, l'adage « qui peut le plus peut le moins » ne s'applique pas, loin s'en faut, à ces votes du conseil. Au contraire, l'adoption d'une solution *a minima* soi-disant plus consensuelle suppose de

[74] Entretien n°25 avec M. Francis Supernant, Directeur du Bureau des Collectivités Locales, Préfecture de la Savoie.
[75] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président du DUCC.
[76] Pour apprécier un tel « coût » politique, nous reprenons ici les caractéristiques du leadership politique données par C. Stone : le nombre et l'importance des politiques (*policies*) engagées ; le nombre et l'importance des soutiens aux leaders (*followers*) (Stone 1995 : 96-116).
[77] Entretien n°16 avec M. Richard Conca, Adjoint au Maire de Barby, délégué au DUCC.
[78] Entretien n°28 avec M. Jean Fressoz, Maire de Cognin, Vice-président de Chambéry Métropole.

couper le projet d'une partie de ses soutiens, souvent les plus fidèles et les plus fervents. A court terme, la défense du consensus s'avère donc coûteuse puisqu'elle grève une part importante du soutien dont bénéficient les leaders pour ces transformations, et qu'elle lui substitue un autre type de soutien, plus diffus et plus conjoncturel.

Enfin, l'image des leaders politiques se trouve également ternie. Sous prétexte de préserver le consensus, ces derniers s'exposent à une critique politique et publique qui leur fait endosser la responsabilité d'un projet final minimaliste et moins ambitieux. On peut par exemple mentionner comment les brusques revirements suscitent souvent une certaine raillerie de la part de la presse locale, comme l'illustrent les titres d'articles publiés dans des périodiques savoyards : « Le district sans grand enthousiasme »[79] ou encore « Le Grand D.U.C.C. bat de l'aile »[80]. Plus précisément, Louis Besson doit accepter d'y recevoir une volée de bois vert, adressée très directement au Maire de Chambéry. Il doit assumer individuellement l'échec du projet de communauté de communes. Aussi, comme si l'expérience lui avait servi de leçon, il indiquera en 1999 au début de la procédure que le consensus de 1994 ne saurait à nouveau être un frein pour la communauté d'agglomération[81]. L'avenir lui donnera tort.

Par conséquent, le consensus prôné par de nombreux élus s'appuie en grande partie sur l'histoire de l'institution, et constitue une contrainte d'action importante dans le cadre des transformations institutionnelles de la décennie quatre-vingt-dix. Mais cette contrainte peut aussi être une ressource pour évaluer et anticiper certains comportements.

Le consensus comme garantie politique

Pour finir, il nous semble intéressant de montrer que, dans des contextes de transformation souvent marqués par l'incertitude quant aux positions des différents élus, l'intérêt principal du consensus réside en grande partie dans les garanties qu'il apporte aux acteurs et à l'institution.

En effet, les transformations de 1994 et 1999 sont marquées par une évaluation difficile des positions des acteurs politiques sur le projet de transformation. Plusieurs raisons expliquent cette situation de forte incertitude. Premièrement, si le choix de la structure est défini initialement, le contenu du projet se modifie régulièrement, au fil des négociations. Dans les deux cas, presque une année s'écoule entre le choix de la structure juridique et le vote final sur son contenu, ce qui donne lieu à des modifications importantes sur la rédaction du projet. Deuxièmement, cette période est certes propice aux ajustements entre les différents acteurs, mais ceux-ci ne sont pas tous impliqués également. Ainsi, la participation aux différents groupes de travail est, en 1994 comme en 1999, très inégale. Certaines communes en particulier ne sont pas du tout représentées. Troisièmement, le vote final doit porter sur l'intégralité du contenu, risquant le désistement de certains délégués, qui ne

[79] *La Vie Nouvelle*, n°610, 18 novembre 1994, p. 11.
[80] *Le Dauphiné Libéré*, 10 novembre 1994.
[81] Entretien n°25 avec M. Francis Supernant, Directeur du Bureau des Collectivités Locales, Préfecture de la Savoie.

soutiennent qu'en partie le projet. Quatrièmement, les élus ont des perceptions souvent différentes et parfois très contrastées des enjeux des transformations, d'autant plus s'ils ont été absents lors des négociations. Prenons un exemple.

Dans le cas du retournement de 1994, l'abandon de la communauté de communes est expliqué de façon étonnamment différente d'un élu à l'autre. Jean Blanc évoque par exemple les problèmes de personnel de la ville[82] ; Jean-Claude Trotel y voit les peurs de certains élus vis-à-vis du logement social[83] ; Jean-Marc Léoutre invoque lui des enjeux d'urbanisme et aménagement différents et essentiels[84]. Ces commentaires rétrospectifs sur l'épisode de 1992 illustrent une variété surprenante de points de vue et d'analyses. Cette variété s'explique évidemment par la connaissance plus ou moins fine selon les élus des dispositions de la loi. Elle renvoie également à une perception et une compréhension très diverses d'un élu à l'autre, d'une commune à l'autre. Ainsi, tous les élus ne sont pas identiquement informés, et certaines séances du conseil donnent ainsi lieu à des mises au point surprenantes, à l'instar de cette réunion où Michel Maurin et Louis Besson sont obligés de rappeler à l'un des maires les compétences qu'il a déjà déléguées[85].

Pour toutes ces raisons, le travail politique d'anticipation de la distribution du vote est un travail délicat, nécessitant d'incessantes mises à jour. Il donne donc lieu à des erreurs d'appréciation récurrentes. Tout se passe comme si le consensus existe avant et après le vote, alors qu'il fait précisément défaut au moment le plus crucial. Les retournements de dernière minute illustrent les difficultés à anticiper suffisamment les positions des délégués. A ce propos, malgré la longueur des procédures, les négociations donnent souvent une impression d'urgence. Les élus regrettent aussi souvent la brièveté des délais, trop courts selon eux pour réaliser dans l'institution de véritables révolutions. Pour sa part, Jean-Claude Trotel nous indique à propos de l'épisode de 1994 : *« [Les] oppositions s'étaient quand même manifestées. Est-ce qu'on les avait un peu sous-évaluées ? Peut-être »*[86]. De la même manière, quelques minutes avant le début de la séance devant entériner la communauté d'agglomération, la Secrétaire Générale du DUCC nous livre un laconique *« ça ne passera pas »*[87]. A deux reprises, les coalitions autour des projets de transformation n'ont donc pas été appréhendées à leur juste valeur.

Dans ces conditions, la logique du consensus permet de recueillir différentes garanties. D'une part, l'affichage du consensus oblige à rechercher un niveau maximal d'exigence, c'est-à-dire un plus petit commun dénominateur. Les défenseurs du projet augmentent ainsi leurs chances de dégager au final une majorité, fut-elle une majorité simple. Les termes utilisés par Jean-Claude Trotel au sujet du vote de 1994 sont illustratifs de cette garantie : il s'agit en effet de *« s'en tenir à ce qui est presque certain d'aboutir »*, de *« jouer la carte de la sécurité »,* en ayant *« préféré se garantir »*[88]. D'autre part, la

[82] Entretien n°24 avec M. Jean Blanc, Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.
[83] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président du DUCC.
[84] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.
[85] Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 8 novembre 1994.
[86] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président du DUCC.
[87] Cet avis fut recueilli quelques minutes avant le début de la séance du 20 décembre 1999.
[88] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président du DUCC.

recherche du consensus facilite le travail d'anticipation sur les votes des différents élus, en permettant aux promoteurs du projet d'affiner leur connaissance des résistances et des oppositions qui subsistent au sein du conseil.

En recherchant et en affichant le consensus dans l'institution, les élus se prémunissent donc contre certains comportements centrifuges. La démarche consensuelle circonscrit les répertoires d'action des détracteurs du projet. Elle joue ainsi une fonction rôle stabilisatrice pour le vote qui facilite non seulement le travail d'agrégation, mais aussi l'anticipation indispensable aux porteurs du projet. Quand bien même les votes ne s'appuient pas sur des majorités suffisantes, la référence récurrente au consensus, fut-il illusoire, demeure. Bien plus qu'une règle électorale et arithmétique, le consensus est ancré dans l'histoire et reste une contrainte pour l'action ainsi qu'une ressource pour les stratégies individuelles et collectives.

L'application de nouvelles lois à l'institution ne semble pas devoir bouleverser ses pratiques les plus anciennes. Au contraire, les deux exemples récents montrent que malgré une transformation juridique importante, l'institution pérennise une fois de plus certains aspects traditionnels du fonctionnement syndical. La rationalité financière guide la majeure partie des choix, le leadership politique chambérien s'exerce sans partage, et le consensus demeure un référent incontournable pour légitimer les choix collectifs. A la différence d'une vision consacrant la mise en œuvre (ou l'application) de la loi au niveau local, notre analyse des pratiques conduit plutôt à insister sur la façon dont l'institution s'approprie et « digère » les dispositions législatives plus qu'elle ne les subit[89]. Dans ces conditions, la mise en œuvre de nouveaux principes de coopération relève d'une opération incrémentale[90], et une logique fondamentalement nouvelle – la logique de « projet » par exemple – a d'autant moins de chances de s'imposer que l'institution est fortement structurée[91].

---

[89] Cette position est défendue par Marc Abélès (1989) au sujet des positions des hommes politiques. Selon lui, les politologues privilégient les positions nationales d'un homme politique, alors qu'il lui semble plus pertinent de prendre le problème à l'envers et de comprendre comment le local digère le national, mais aussi comment il détermine l'espace d'action d'un homme politique, son histoire, etc. Par exemple, la dissociation politique gauche / droite prend un sens différent selon le niveau territorial considéré. Les oppositions se structurent selon une « pragmatique de la politique » : « Tout se passe comme si l'univocité du discours (la politique comme antagonisme simple) était corrigée par l'équivocité des positions. Grâce à quoi un système politique comme le nôtre, au premier abord rigide voire rugueux, se verrait doté d'une souplesse à toute épreuve, la science des acteurs consistant à faire la part entre l'idéologie explicite et la réalité des situations auxquelles ils se trouvent confrontés. » (1989 : 330)

[90] Cette idée rejoint d'autres analyses consacrées à l'application de nouvelles lois. Dans le cas de la décentralisation par exemple, Jean-Claude Thoenig (1992 : 9) propose de la voir comme un processus incrémental plutôt que comme un processus global : « S'il fallait résumer la décentralisation des années 1980, on pourrait la qualifier comme un exemple de ce que les sociologues politiques appellent un processus, incrémental radical de réforme, par opposition à un processus synoptique ou global qui aurait pour sa part élaboré une fois pour toutes la solution globale par la grâce du décideur central. Des mouvements sur le terrain, même d'apparence modeste, précèdent l'irruption du décideur central. Celui-ci élabore une loi qui change un aspect de la situation, et un seul, mais qui s'avère significatif. L'application en est rapide. Mais en même temps, du jeu est laissé aux acteurs pour aller plus loin et faire des expériences variées. Le décideur central se tient à l'écoute du terrain. Il capitalise alors, pour les formaliser davantage, les changements qu'il cherchait à générer ».

[91] Cette idée d'une *sédimentation* ou d'un *durcissement* des pratiques de coopération rejoint les constats réalisés à une échelle plus vaste. Ainsi, l'étude de la mise en œuvre de la loi Chevènement sur 18 régions françaises révèle en même temps le très faible nombre d'EPCI créés *ex nihilo*, et dans le même temps l'absence presque totale de « projet de territoire » lors de ces transformations (Marcou 2000). Un tel constat permet d'aboutir à un intéressant paradoxe, dès lors que les agglomérations et les petites villes sont dotées de structures déjà bien intégrées, et que les lois récentes font de l'intercommunalité urbaine un axe essentiel de la réforme.

Conclusion partielle

Quels sont finalement les effets des nouvelles lois sur l'institution chambérienne ? La démonstration qui précède appelle une réponse toute en nuance. Dans un système politique dominé par la ville centre, la dimension financière de la coopération continue à présider aux choix importants dans l'institution. Quant à l'argument politique du consensus, même secondaire, il continue d'être invoqué : en 1992, il permet au élus réticents de faire porter leurs critiques ; en 1999, il les empêche de quitter la scène des négociations. Notre analyse nous conduit finalement à renverser la perspective : plutôt qu'à une vision top-down qui conduirait à souligner la résistance – ou la « rugosité » – du système politique local aux injonctions du centre, il nous semble plus légitime de souligner les processus de sélection et d'appropriation par l'institution de certaines dispositions législatives nouvelles. Dès lors, l'expérience chambérienne montre que ces processus laissent peu de place aux dimensions territoriale ou fonctionnelle des réformes, alors qu'elles sont au cœur des justifications. A l'inverse, ils mettent en relief les enjeux financiers et partant, la puissance de ce levier pour la politique institutionnelle. Ce constat souligne certaines *contradictions* de notre *édifice institutionnel*[92]. En particulier, les institutions apparaissent davantage comme « le produit des luttes que des politiques institutionnelles. Ce n'est que dans la mesure où ces politiques s'appuient sur la logique des luttes qu'elles peuvent trouver une efficacité proprement institutionnelle » (Gaxie 1997a : 21). Dans cette perspective, les transformations chambériennes nous invitent à souligner certains traits de l'*intelligence institutionnelle* des récentes réformes.

En 1994, cette *intelligence institutionnelle* s'appuie sur la conjonction paradoxale de deux dimensions : l'avènement d'une structure « nouvelle » et sa forte ressemblance avec une structure plus ancienne. A Chambéry en effet, l'efficacité de la loi ATR consiste à avoir présenté la communauté de communes comme une formule moderne et plus intégrée qui a fait figure de repoussoir. En optant pour le district, les élus les moins volontaires ont ainsi eu l'impression de tempérer le mouvement d'intégration, alors qu'ils s'engageaient en réalité dans une transformation fiscale importante. Cette situation est d'autant plus cocasse que la ressemblance entre formules est le fruit d'un travail parlementaire qui a progressivement vidé la loi de son contenu le plus innovant, contre les intentions initiales du Ministre de l'Intérieur. Au final, la loi ATR a permis un développement substantiel de l'intercommunalité à fiscalité propre[93]. En 1999, l*'intelligence institutionnelle* tient essentiellement aux leviers financiers, au centre des préoccupations et des luttes qui traversent l'institution chambérienne. A la différence des modifications formelles de 1994, les fortes incitations financières permettent d'enclencher des transformations plus importantes. De plus, notons que la transformation réussie en 1999 s'appuie sur la reproduction de pratiques éprouvées en 1994 : la mobilisation de ressources politiques nationales, la contribution des services de la préfecture, la

[92] Nous reprenons ici les lignes et la terminologie du projet scientifique formulé par Daniel Gaxie (1997a).
[93] L'expérience chambérienne vient ainsi renforcer un constat plus général réalisé par Daniel Gaxie (1997a : 295) : « L'exemple de la coopération intercommunale montre plutôt que les réformes les plus effectives sont sans doute celles qui transforment l'édifice institutionnel en sauvegardant les situations établies, protégeant les identités et confortant les possibilités d'intervention des uns et des autres. Elles ont aussi pour conséquence d'ajouter à la complexité, l'opacité et la confusion. Il est difficile d'imaginer les moyens de sortir de ces impasses circulaires. ».

gestion des délais restreints en sont quelques exemples. Dès lors, l'institution semble faire l'apprentissage des réformes[94], et la transformation bénéficie de l'effet d'enchaînement entre les lois, qui donne une efficacité proprement dynamique à la plus récente. Un tel point de vue invite à évaluer conjointement plutôt que séparément les effets produits par de nouveaux dispositifs législatifs.

Au-delà de ces évolutions juridiques, comment sont affectées les pratiques de coopération chambérienne ? La réponse à cette question concerne le leadership politique de la ville. A la différence de 1994, le poids des dotations financières de 1999 est tel qu'il devient un argument difficilement discutable, coupant court aux velléités contestataires. Comme l'indique un vice-président, la carotte financière a *« emporté les hésitants »*[95]. En d'autres termes, faute du soutien durable des *fidèles*, la loi donne des outils très efficaces aux *leaders* pour enrôler des *mercenaires*, motivés par la redistribution de certaines ressources[96]. Elle sollicite donc la dimension *transactionnelle* du leadership – l'échange de soutiens contre une promesse de rétribution – au détriment de sa capacité *transformationnelle* – sa capacité à proposer un projet fondé sur des valeurs communes[97]. De manière plus prosaïque, les fortes incitations financières contenues dans la loi n'incitent qu'à une transformation statutaire *a minima,* faisant l'économie d'un travail d'agrégation du leader qui serait fondé sur des principes et des valeurs partagées[98]. Par ses fortes incitations financières, la loi a donc eu un effet important sur la forme du leadership politique exercé par la ville centre.

[94] Nous reviendrons sur cette considération dans le chapitre 7.
[95] Entretien n°28 avec M. Jean Fressoz, Maire de Cognin, Vice-président du DUCC.
[96] La terminologie utilisée ici est celle de Francis G. Bailey (Francis G. Bailey, *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971).
[97] Cette distinction analytique entre deux formes idéal-typiques du leadership est proposée par James Burns (1978).
[98] Cette remarque va dans le sens de la question posée par Jean-Bernard Auby (1994 : 199) : « En focalisant sur le plan fiscal et des ressources, on fait le bonheur des cabinets spécialisés, mais crée-t-on des structures capables de mobiliser les énergies locales ? ».

Conclusion de la première partie

Cette partie ambitionnait de trouver, à travers l'analyse de quelques « coupes » bien choisies, les régularités dans les pratiques et les croyances qui dominent l'économie des rapports sociaux et politiques au sein de l'institution. Au final, les *règles institutionnalisées* mettent à jour des principes, transversaux et pérennes, qui articulent durablement les pratiques et les croyances de l'institution. Ces principes, baptisés *principes institutionnels*, sont au nombre de deux.

Le premier principe est un principe de domination euphémisée de la ville. L'institution fonctionne en effet selon la règle simple qu'une décision ne peut être prise que si elle recueille l'assentiment de la ville centre, ou de façon corollaire que tout projet qui n'a pas l'aval de Chambéry ne peut aboutir. Ce droit de veto politique cohabite plus largement avec une capacité de mobilisation singulière permettant à la ville d'initier et d'accompagner les dynamiques institutionnelles, ou au contraire de les entraver. Ce pouvoir singulier, par nature inégalitaire, fait l'objet de tentatives régulières de dissimulation et d'euphémisation. Un tel principe se décline à la fois dans les pratiques et les croyances propres à l'institution. En pratique, il oblige la ville à négocier malgré un rapport de force politique qui lui est favorable : Pierre Dumas négocie avec le Président du SIAURC l'implication des services chambériens ; en 1977, Francis Ampe tempère ses ardeurs partisanes pour donner des gages aux Maires de droite ; en 1994, Louis Besson accepte d'enterrer la communauté de communes au prix d'une critique acerbe de plusieurs élus, Michel Maurin en tête. Ce principe structure également les croyances de nombreux agents de l'institution, à l'instar des vertus prêtées au consensus politique : pour Jean Blanc, en 1959, le consensus découle de l'autorité de l'Etat ; pour Jean Fressoz, en 1977, c'est une qualité indispensable pour un potentiel président ; pour Jean-Claude Trotel en 1999, c'est une garantie d'efficacité.

Le second principe institutionnel est un principe de rationalité des choix collectifs. En clair, il faut (sans que cela ne soit suffisant toutefois) pour qu'un projet soit entériné au niveau intercommunal que son utilité et sa pertinence soient démontrées à l'aide d'outils techniques consacrés. La rationalité est donc entendue ici au sens webérien du rationalisme occidental, à savoir un postulat selon lequel toute chose peut être comprise par la raison, aidée en ce sens par une attitude de maîtrise pratique cherchant à soumettre le monde au contrôle humain[1]. Ce principe renvoie donc à la fois à la légitimité d'un savoir technique constitué, comme celui des Ingénieurs Ponts et Chaussées, mais également à l'adhésion collective à un impératif d'efficacité des projets, souvent appréciée à l'aune de critères financiers, ainsi qu'à une rationalité d'ordre juridique traduite par exemple dans l'importance accordée à aux exercices réguliers de clarification des compétences. La viabilité technique et financière des projets, les conséquences sur les budgets intercommunaux et communaux, la rigueur des procédures d'instruction des dossiers sont en définitive des critères d'appréhension et de classement déterminants. En pratique, ce principe se décline à différentes époques : la décennie soixante montre

[1] Nous nous référons à la façon dont Max Weber (1994) élucide le caractère distinctif du rationalisme occidental moderne.

le pouvoir monopolistique des ingénieurs de l'Etat dans l'administration du SIAURC ; en 1977, la démesure puis l'inflation régulière des finances de la VRU pèsent lourd dans sa remise en cause ; en 1999 comme en 1994, l'outillage financier occulte toute autre considération juridique des transformations. Ce principe commande également de nombreuses représentations : la confiance aveugle de Jean Blanc pour les ingénieurs des Ponts et Chaussées ; l'idée que la clarification juridique entreprise en 1977 peut résoudre la crise syndicale – et en prévenir de nouvelles – par le biais de procédures plus rationnelles ; l'appréciation des différentes formules juridiques selon leur « efficacité » proprement financière.

Ces *principes institutionnels* administrent donc de manière durable les *règles institutionnalisées* du syndicat. Ils se déclinent à la fois dans des statuts et des règles de fonctionnement, dans des comportements et des valeurs collectives, dans des représentations et des croyances. Ils appellent néanmoins deux commentaires. Tout d'abord, ces principes n'apparaissent pas rigoureusement disjoints. Le rôle croissant des services techniques chambériens illustre de façon convaincante que la rationalité des choix collectifs peut être instrumentalisée pour asseoir, sans l'afficher, la domination de la ville centre. Les principes ci-dessus définissent donc des pratiques et des croyances qui peuvent en partie se recouper. Ensuite, ces principes s'opposent rigoureusement à l'autonomisation politique de l'institution. Sur le plan politique, ils lient en effet son fonctionnement au libre arbitre municipal, qu'il s'agisse du veto chambérien ou de l'instrumentalisation du consensus par quelques communes. De plus, en l'absence de services techniques propres au syndicat, l'institution reste dépendante d'une expertise externe, constituée d'abord autour des services déconcentrés, ensuite autour des services techniques de la ville. Par conséquent, les *principes institutionnels* fondamentaux pour le syndicat garantissent paradoxalement sa dépendance vis-à-vis des communes qui le composent, et permettent de contrôler en permanence son éventuelle autonomisation.

Pour finir, le choix des trois « coupes » ne présente pas pour seul intérêt de fournir trois échantillons différents, balisant les quarante années de coopération chambérienne. Il offre également l'avantage de répondre à deux types de questions différentes, qui alimentent les débats néo-institutionnalistes : comment se créent les institutions ? Comment s'adaptent-elles aux transformations de leur environnement ? Revenons brièvement sur quelques éléments de réponses à ces questions.

L'origine de l'institution de coopération se caractérise à l'évidence par l'absence de règles proprement syndicales, que les agents (notamment élus) auraient incorporées et pourraient réactiver et faire vivre, dans leurs actions ou leurs discours. Initialement, l'institution intercommunale n'est structurée par aucune logique sociale propre, mais elle emprunte au contraire ses *règles institutionnalisées* à la *configuration* politique qui lui donne naissance, empreinte d'un certain *jacobinisme apprivoisé*, traduite dans la relation privilégiée qu'entretiennent fonctionnaires et notables locaux[2]. Cette *configuration* originelle marque durablement l'institution. Sur un plan géopolitique, la

[2] Si l'on reprend la distinction opérée par P. Hall et R. Taylor (1997 : 490-491), notre analyse de la création des institutions s'inscrit donc moins dans un institutionnalisme sociologique, privilégiant l'emprunt à des modèles institutionnels existants, et

fusion de 1961 permet à la ville un développement économique endogène tout en reportant son besoin d'espace. Elle met donc à l'abri des nécessités économiques et foncières de la coopération une ville qui est déjà, « par ses structures sociales, une commune très introvertie et fortement décalée par rapport à sa périphérie immédiate » (Préau 1992 : 287). Sur un plan institutionnel, la configuration d'origine déplace le pouvoir de décision hors de l'assemblée syndicale, et renforce l'ascendant politique et symbolique du Maire de la ville. L'institution conserve ainsi – en même temps qu'elle la naturalise – l'opposition conceptuelle entre ville centre et communes périphériques, confortant la première dans son rôle de moteur et de producteur de richesse, et cantonnant les secondes à tirer bénéfice des bienfaits dispensés par la ville[3].

Nos « coupes » permettent également de débattre la question du changement institutionnel. Les transformations impulsées de l'extérieur, qu'elles procèdent d'un bouleversement des accords politiques locaux ou d'un changement imposé par voie législative, n'ont qu'un impact minime[4]. Elles affectent au mieux les règles formelles, plus rarement les valeurs, jamais les représentations. Ce constat nous amène à faire deux commentaires. Tout d'abord, il existe plusieurs niveaux de changement institutionnel, caractérisés par une inertie et des temporalités différentes. En effet, les croyances s'avèrent beaucoup plus difficiles à changer que les pratiques qu'elles sous-tendent. L'imposition de nouvelles règles de fonctionnement ne permet pas d'imposer immédiatement de nouvelles *règles institutionnalisées*. Le changement doit donc s'apprécier à l'aune de l'articulation entre « le temps court qui est celui de la codification et le temps long qui est celui de la résistance et de l'inertie des institutions » (Lacroix 1992 : 76). Ainsi, la façon dont l'institution s'approprie de nouveaux dispositifs législatifs mériterait, par exemple, une évaluation à plus long terme, prenant en compte les processus plus insidieux mais aussi plus profonds liés aux effets d'entraînement, d'apprentissage, ou encore les changements des représentations suscités par les dispositions formelles. Notre analyse invite également à rompre avec l'image de continuité de la vie de l'institution, ponctuée de quelques crises brèves et de remises en cause ponctuelles[5]. Au contraire, l'institution est le lieu d'une entropie constante, dont la crise politique des années soixante-dix ou les transformations de la décennie quatre-vingt-dix ne constituent que la partie la plus visible. Cette analyse fait écho à différents travaux concernant la sociologie des crises politiques[6], les dynamiques de l'action publique

---

plus dans un institutionnalisme historique, soulignant l'influence des relations de pouvoir inscrites dans les institutions existantes.

[3] Cette opposition permet de fonder l'institution « en raison et en nature » (pour reprendre la terminologie proposée par Mary Douglas (1999 : 65) en légitimant une inégalité inhérente à cette institution.

[4] Comme le notent par exemple March et Olsen (1989: 258) : « Surviving institutions seem to stabilize their norms, rules, and meanings so that procedures and forms adopted at birth have surprising durability ».

[5] Cette conception se retrouve dans différents travaux marqués par l'influence néo-institutionnaliste. Krasner (1984) emprunte par exemple sa conceptualisation du changement dans les institutions aux débats sur l'évolution, considérant que de longues périodes de stabilité sont ponctuées de remises en cause rares, brèves et localisées baptisées *punctuated equilibrium* : « change tends to take place rapidly in geographically isolated groups which may then displace their ancestral populations. Such displacements are rare. Generally, species do not change substantially over very long period of time. Evolutionary change is concentrated in geographically instantaneous events » (Krasner 1984 : 242).
Plus près de nous, Bernard Jouve et Christian Lefèvre (1999) insistent également « sur le fait que les institutions peuvent être caractérisées par de longues périodes de stabilité remises en cause par des brefs épisodes visant une transformation de l'ordre existant. » (p. 29)

[6] Dans une sociologie des crises politiques, Michel Dobry (1992 : 14) formule une *hypothèse de continuité*, signifiant que « les ressorts sociaux des crises politiques ne se situent pas exclusivement, ni même, sans doute, de façon privilégiée, dans la pathologie et les « déséquilibres » sociaux, les déceptions ou les frustrations, les déviances psychologiques ou encore dans les « poussées » d'irrationalité, individuelles ou collectives ».

locale[7], ou encore la sociologie des organisations[8]. En termes néo-institutionnalistes, elle nous conduit à souligner, à la suite d'autres auteurs, que les dispositifs institutionnels sont inséparables du conflit[9], et que, par conséquent, la survie de l'institution relève d'une démarche active, volontaire, et non de son maintien passif et naturel[10].

[7] Olivier Borraz (1998b) propose par exemple un cadre d'analyse dynamique de l'action publique locale qui permette de réconcilier les principales approches (l'institutionnalisation de l'action collective, la contractualisation, et la gouvernance). Il suggère ainsi de considérer les alignements et les stabilités comme contingents, et temporels, et le désordre comme routinier. Trois dynamiques de l'action publique locale apparaissent alors : celle des problèmes (fragmentation, recompositions institutionnelles, etc.), celle des territoires (le territoire, construit social et politique, impose ses rythmes et ses rites au politique), celle des organisations (routines et apprentissages des organisations).

[8] Dans son travail sur la « régulation conjointe », Jean-Daniel Reynaud (1999) propose d'adopter une démarche atypique, partant d'une dispersion des intérêts, des préférences et des valeurs, plutôt que d'une conscience collective commune, d'une société apparemment unitaire. Ceci l'amène à considérer qu'un « système social est caractérisé par la quantité de conflit ouvert permise, l'objet des conflits, la nature des procédures de conduite et de règlement des conflits » (Reynaud 1999 : 113).

[9] Paul DiMaggio et William Powell (1997) affirment en effet que si les règles et les routines produisent de l'ordre et minimisent l'incertitude, la création et la mise en œuvre des institutions est inséparable du conflit, de la contradiction et de l'ambiguité.

[10] W. Richard Scott (1995 : 90) insiste sur cette dimension sous-estimée des institutions : « The persistence of institutions, once created, is an understudied phenomenon. Our current understanding of social structures is that their persistence is not to be taken for granted. It requires continuing effort – "talking the talk" and "walking the walk" – if structures are not to erode or dissolve. The conventional term for persistence – inertia – seems on reflection to be too passive and nonproblematic to be an accurate aid to guide studies of this topic ».

DEUXIEME PARTIE :

LES PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DE LA COOPERATION CHAMBERIENNE

Cette deuxième partie a pour objet non plus l'institution de coopération elle-même, mais plutôt son institutionnalisation. Par institutionnalisation, nous entendons ici l'ensemble des processus qui font exister l'institution de coopération sur le mode d'un objet extérieur aux individus, naturel, allant de soi. « Fait par le syndicat », « contre le syndicat » ou « avec le syndicat », etc. les expressions ne manquent pas qui donnent une personnalité et une existence propres à la structure de coopération. L'objectif de cette partie est de mettre à jour et d'analyser les processus qui réalisent cette existence. Notre projet scientifique s'inscrit donc sans ambiguité dans une recherche plus large sur l'objectivation, celle-ci étant définie comme « l'ensemble des processus qui contribuent à situer les relations sociales, et les règles habituellement appliquées dans ces relations, dans l'ordre d'une 'réalité objective', perçue comme allant de soi, s'imposant aux êtres humains, et régissant leurs comportements » (Lagroye 1997b : 158). Ces définitions nous permettent de considérer l'institutionnalisation comme une forme particulière de l'objectivation, la forme très particulière qui objective les pratiques et croyances de l'institution. Nous pouvons alors emprunter certaines des pistes de recherche largement balisées par Bernard Lacroix (1985 : 514), qui suggère d'analyser ces processus d'objectivation sous l'angle de leurs conditions de possibilité, d'homologie, ou de répétition, sous l'angle du travail de mise œuvre qu'ils requièrent, sous l'angle de leurs constantes génériques ou au contraire de leurs propriétés singulières, sous l'angle enfin de leur rôle d'opérateur historique. Nous aurons évidemment à privilégier tel ou tel de ces axes, selon chacun des deux temps de cette partie, en insistant toutefois avec force sur les conditions de possibilité liées aux *principes institutionnels*.

L'institution de coopération se définit en effet comme un « univers de pratiques » (Lagroye 1997b : 151-156) singulier. Ces pratiques respectent scrupuleusement les *principes institutionnels* mis en lumière dans la première partie, mais ces derniers forment un cadre relativement flexible, et suffisamment large pour que de nouveaux comportements soient expérimentés et éprouvés, se transforment ou se pérennisent. Depuis la naissance du SIAURC en 1957, les manières d'habiter la structure de coopération intercommunale ont en effet beaucoup évolué. Les formes de la négociation entre les élus, les rapports entre personnels politiques et administratifs, les fonctions remplies par les membres de l'exécutif, etc. illustrent la façon dont les pratiques sont affectées par de profonds changements. Dans ces conditions, nous proposons d'envisager tout d'abord l'institutionnalisation comme une mise en ordre pratique, c'est-à-dire comme le passage d'un univers de pratiques désordonné, brownien, à un univers de pratiques ordonné, structuré. Nous devons donc rechercher et comprendre l'ajustement de ces pratiques, et donc envisager l'institutionnalisation sous l'angle des régularités et constantes génériques qui caractérisent les comportements des élus. Ces régularités devenues règles marquent l'inscription des pratiques dans des *routines institutionnelles*, formes de définition de l'institution par l'action.

D'autre part, l'institution se définit par un ensemble de croyances collectives, partagées par l'ensemble des agents. Comme pour les pratiques, ces croyances se révèlent d'une diversité surprenante dans le temps. Prenons, par exemple, la posture de la ville centre à l'égard des communes périphériques. Que de changements entre la fusion imposée par Pierre Dumas en 1961, le renversement politique négocié par Francis Ampe en 1977, et la prudence de Louis Besson en 1995

et 1999. Comme pour les pratiques, l'institutionnalisation peut donc se définir comme un processus général d'ajustement et de convergence des croyances, vers certaines « représentations cristallisées de l'institution » (Lagroye 1997b : 159). Comprendre l'institutionnalisation de la coopération, c'est alors identifier ces « représentations cristallisées » de l'institution, et analyser les processus qui expliquent cette homogénéisation progressive des représentations collectives, cette « cristallisation ».

Fort de ces précisions, notre recherche sur l'institutionnalisation peut être alors divisée en deux temps. Dans un premier temps, à l'évolution générale des pratiques de coopération. En particulier, nous voulons montrer que les procédures et répertoires de comportements s'orientent vers une fonctionnalisation et une euphémisation des rapports politiques. Ces deux tendances, qui se conforment aux *principes institutionnels* mis en lumière dans la partie précédente, seront analysées dans le chapitre 4. Dans un deuxième temps, l'institutionnalisation se traduit par le renforcement de certaines représentations et croyances, qui viennent donner du sens et donc justifier les pratiques intercommunales les plus routinières. Plus précisément, nous montrerons comment se généralise dans l'institution une opposition à la fois conceptuelle et normative entre *technique* et *politique*, qui valorise le traitement technique des dossier et déprécie le débat public et ouvert entre élus. Ce sera l'objet du chapitre 5.

Chapitre 4 : Institutionnalisation et évolution des pratiques

Nous nous intéressons dans ce chapitre aux pratiques qui se généralisent dans la structure de coopération. Comment les agents habitent-ils concrètement l'institution de coopération ? Plus précisément, quelles sont les tendances les plus significatives et les plus durables de ces usages ? Les pratiques retenues pour l'analyse se caractérisent avant tout par leur récurrence, autant sur le plan synchronique que diachronique. Dès lors, notre entreprise se heurte à la difficile question des bornes : les pratiques qui nous intéressent ici prennent place dans une période de temps très large, qui va de la décennie soixante-dix aux années qui précèdent la transformation en communauté d'agglomération (1999). Une telle amplitude fait donc appel à des sources empiriques hétérogènes, depuis les souvenirs d'acteurs, plus ou moins diffus, jusqu'aux observations réalisées par nos soins.

Néanmoins, deux tendances remarquables se dégagent de notre analyse du vaste « univers » des pratiques de coopération. D'une part, le syndicat intercommunal se structure progressivement autour d'une forme d'organisation de plus en plus fonctionnelle. Cette *fonctionnalisation* peut être appréhendée autant par l'organisation formelle du syndicat que par les rôles conférés à ses acteurs politiques les plus centraux (Section I). D'autre part, les modes de régulation consacrés de l'institution sont marqués par une tendance générale et durable à l'arrangement institutionnel, c'est-à-dire la généralisation d'un ensemble de processus de négociation autour de l'application ou de la dérogation à la règle (Section II).

Section I. La fonctionnalisation de l'institution

Le première tendance qui affecte l'institution est la *fonctionnalisation*. Dans le prolongement de Jacques Lagroye, nous la définissons comme l'ensemble des processus qui tendent à privilégier un (ou des) usage(s) particulier(s) de l'institution, et à conférer un sens collectif à cet(ces) usage(s). Dans le cas de l'institution de coopération, nous avons choisi d'appréhender cette fonctionnalisation en donnant à voir deux types d'évolution des pratiques. D'une part l'organisation politique du travail évolue très nettement dans le sens d'une division technique (A), et d'autre part l'institution développe une superstructure technique organisée selon une division analogue (B).

A. Vers une organisation politique plus fonctionnelle

Les changements qui affectent le fonctionnement politique de l'institution de coopération, depuis la création du SIAURC en 1957, nous semblent pouvoir être distingués selon deux phases successives, correspondant à deux types distincts de transformations. Dans un premier temps, le fonctionnement politique du syndicat se met en forme (1). Puis, dans un deuxième temps, l'organisation politique du travail se différencie selon une répartition fonctionnelle des tâches (2).

1. Un processus de mise en forme

Jusqu'en 1965, le syndicat ne possède aucun personnel propre, et l'administration de la structure repose donc presque exclusivement sur la participation des services de l'Etat. Le secrétaire syndical est un fonctionnaire de la préfecture, Louis Prétraz, qui rédige les demandes de subventions adressées pour l'essentiel à son ministère de tutelle, le Ministère de l'Intérieur. Il joue à cette occasion le rôle de greffier de l'institution. A son arrivée au SIAURC, la première secrétaire indique d'ailleurs qu'elle travaille pour l'essentiel avec les fonctionnaires, ceux de la préfecture et ceux des services des Ponts et Chaussées.

Du côté des élus locaux, l'implication est faible. L'intérêt porté aux questions d'assainissement et de traitement des déchets ne recueille pas engagement actif de la part des élus de l'agglomération, comme nous l'avons déjà souligné. La désignation du Président par le Secrétaire Général de la préfecture, faute de volontaires, montre non seulement le rôle joué par l'Etat, mais aussi le peu d'engouement des Maires de l'agglomération. Pour Pierre Dumas, *« c'était des gens retraités qui assumaient toutes ces tâches. Les présidents de commissions étaient tous des gens d'un certain âge… »*[1]. Dans ces conditions, le Maire de La Ravoire prend progressivement un certain ascendant politique. Il est flanqué de deux élus, les Maires de Bassens et de Cognin, qui jouent un rôle de second plan. Comme le confirme sa première secrétaire, le fonctionnement du syndicat est alors très largement marqué par le style politique que lui imprime son Président.

Le mode de fonctionnement au sein de la structure est donc peu formalisé[2]. D'une part, le syndicat ne dispose d'aucun local propre, et Jean Blanc signe le courrier que la secrétaire lui apporte à son domicile (*« j'allais tous les vendredi chez lui à une heure et demie faire signer le courrier, lui dire ce qui allait pas »*). Quant aux réunions syndicales, les Bureaux se tiennent en préfecture, et les Comités se réunissent en salle du conseil, à la ville de Chambéry. D'autre part, les pratiques de gestion sont elles aussi peu formelles : la confiance se substitue aux notes et aux rapports (*« lui, les papiers, c'était une chose qui fallait pas trop faire », « Quand il avait donné sa parole à une commune, c'était fini on en parlait plus »*), les négociations interpersonnelles remplacent les réunions trop longues entre conseillers ou membres de l'exécutif (*« Les réunions, il aimait pas ça »*), les « tapes dans la main » tiennent lieu de signatures quand il s'agit d'obtenir l'accord de tel ou tel (*« c'était tapé dans la main et je te faisais confiance »*). La secrétaire fait ainsi souvent référence à l'esprit de « famille » qui prévaut à l'époque. Cela tient très probablement à son histoire personnelle avec cette institution, puisqu'elle y a consacré 35 années de sa vie professionnelle. Cela renvoie aussi probablement aux liens familiaux et amicaux qui unissent les acteurs impliqués dans le syndicat : les Maires de Chambéry et de Chambéry le Haut sont d'anciens camarades de lycée ; ceux de Chambéry et de Cognin sont cousins issus de Germain ; Louis Pétraz, ancien secrétaire général du Comité de Libération, a beaucoup côtoyé le père et le fils Dumas durant la Guerre ; ce même Louis Pétraz est ensuite rédacteur dans

[1] Entretien n°47 avec M. Pierre Dumas, ancien Maire de Chambéry.
[2] Les citations qui suivent sont extraites de notre entretien avec la secrétaire générale du district, présente depuis 1965 (Entretien n°18 avec Mme Jacqueline Vincent, Secrétaire Générale du DUCC).

les services de la préfecture, dont le secrétaire général est François Dumas, père du futur Maire de Chambéry[3].

Toujours selon la Secrétaire Générale, une rupture nette s'opère dans le fonctionnement dès la mise en service des premiers équipements syndicaux, l'usine d'incinération et la station d'épuration en 1967. Pour reprendre ses propres mots, la structure *« perd son côté famille »*. Ces événements marquent en effet l'entrée en scène des services techniques de Chambéry, et l'irruption de nouvelles contraintes de gestion associées au fonctionnement de ces nouveaux équipements : budgets de fonctionnement, fiches de paye, etc. Les dix années qui suivent amorcent donc un premier mouvement de formalisation du fonctionnement institutionnel. Le mouvement s'accélère indubitablement suite aux élections de 1977. La crise politique de la fin des années soixante-dix, permet une clarification des statuts et une formalisation des règles de fonctionnement, stigmatisant au passage les imprécisions et les flous du fonctionnement antérieur, depuis la définition des compétences au calcul des contributions financières, en passant par l'absence de comptes rendus ou encore l'irrégularité des réunions syndicales (voir chapitre 2). Le groupe de travail, présidé par une juriste, en profite du même coup pour mettre en place un ensemble de règles de fonctionnement auxquelles les élus chambériens se montrent particulièrement attachés. Elles leurs permettent non seulement de définir les règles du jeu d'une institution qu'ils découvrent, mais aussi de se prémunir contre certains travers, par exemple l'omniprésence des services de l'Etat aux Comités syndicaux, ou encore les approximations du Président précédent :

> *« Parce qu'en fait l'analyse qu'on avait faite mettait en cause la manière dont Jean Blanc présidait ce syndicat intercommunal. En étant assez lâche par rapport au droit. »*[4]

Dès la fin des années soixante-dix, les règles du fonctionnement syndical se précisent, s'affinent, s'éloignant de l'empreinte initiale laissée par le premier Président. Faut-il ici prolonger la démonstration ? Nous nous contenterons de rappeler que ces règles ont dû être amendées, précisées, complétées, à mesure que la liste des compétences s'est étoffée, et que les statuts déposés en préfecture se sont allongés : régularité et mise en forme des réunions, informatisation des services et de la comptabilité, développement des services administratifs, mise en place d'un contrôle de gestion, etc. Plus récemment, l'adoption d'une fiscalité propre (en 1996) ou encore les transferts de services ont accru le niveau de complexité de l'institution et de son fonctionnement. Tirant un bilan des évolutions organisationnelles de la structure depuis le milieu des années 80, le vice-président au finances déclare : *« On est passé à une structure de plus haut niveau où les choses sont plus formalisées»*[5]. Aujourd'hui, les règles juridiques et statutaires qui organisent la vie de l'institution sont devenues volumineuses. Ainsi, à son arrivée en 2001, le nouveau Directeur Général des Services

[3] Cette dimension du contexte politique et administratif local est selon nous une explication déterminante du fonctionnement de l'institution. Elle éclaire ici les rapports informels au sein de la structure ; elle permet là de comprendre certaines logiques de cooptation ; elle dévoile plus loin un type de régulation particulier. Nous serons amenés, à plusieurs époques, à invoquer cet ingrédient « familial » des réseaux politiques et administratifs locaux chambériens. Cette démarche n'est pas sans rappeler la force des parentèles mises en lumière sur d'autres territoires (Abélès 1990).
[4] Entretien n°50 avec M. Francis Ampe, ancien Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.
[5] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président du DUCC.

commence par rédiger et diffuser *Le Guide Pratique de l'Elu Communautaire*[6], fascicule de trente pages destiné à expliquer les modalités du fonctionnement de la communauté d'agglomération. Parfois, certains de nos interlocuteurs ont même été demandeurs des informations juridiques dont nous disposions sur l'intercommunalité[7].

D'un mode de fonctionnement informel, caractérisé par la « tradition orale » et la confiance entre individus, la structure évolue en même temps que se multiplient les contraintes de gestion – notamment celles du personnel – et que se développent les exigences fonctionnelles. La formalisation est, par exemple, une réponse apportée à certaines obligations que font peser les élus chambériens sur l'institution : la gestion d'infrastructures lourdes et de leurs personnels par le SIAURC suppose qu'il adopte des règles plus précises. En ce sens, la mise en forme permet de donner au syndicat une forme convenable et légitime, reconnue et approuvée par les élus de la ville[8]. Ajoutons que la clarification des règles de fonctionnement passent par une définition explicite des dossiers pris en charge par la structure. Ils traduisent donc l'idée que le syndicat recouvre un usage spécifique : la gestion de certains grands équipements à l'échelle de l'agglomération. La mise en forme est donc bien un aspect particulier de la fonctionnalisation. Penchons-nous maintenant sur un autre aspect.

2. Un processus de différenciation[9] : le *Bureau des vice-présidents*

Jusqu'en 1971, les commissions sont inexistantes, à l'exception d'une commission d'appel d'offres, présidée par le Président du syndicat lui-même. Les discussions sur les affaires du SIAURC sont débattues au sein d'un Bureau restreint qui compte officiellement le Président, deux vice-présidents, ainsi que quelques secrétaires. En pratique, nombre de techniciens de l'Etat participent à ces réunions à titre d'expert dans les domaines qui intéressent le SIAURC : l'assainissement, le traitement des déchets et l'eau potable. L'expertise technique est alors monopolisée par les services déconcentrés de l'Etat, Ponts et Chaussées et DDA en tête. Ce n'est qu'en 1971 que sont instituées quatre commissions chargées chacune d'un secteur : les finances, les travaux, les transports urbains, l'urbanisme et l'information[10]. Ces commissions perdurent jusqu'en 1995 sous la même dénomination. Elles sont présidées par un élu particulier qui se recrute généralement parmi les membres de l'exécutif, vice-présidents, secrétaires ou membres du Bureau. Une première distinction s'opère donc entre certains mandats à caractère honorifique, et les responsabilités plus techniques exercées au sein de groupes restreints.

---

[6] *Le Guide Pratique de l'élu communautaire*, Chambéry Métropole Communauté d'agglomération, non daté, 30 pages.
[7] Ce fut par exemple le cas lors de notre entretien avec Jean-Claude Trotel, qui nous demanda de nombreuses informations sur les conditions juridiques pour percevoir la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères. Ce fut également le cas avec Geneviève Rollion, qui recherchait des éléments juridiques sur la définition de l'intérêt communautaire.
[8] Le fait que nous nous intéressions ici aux pratiques ne doit pas occulter la force symbolique de toute opération de mise en forme. Comme l'explique Pierre Bourdieu (1987 : 105), la mise en forme exerce une « force proprement symbolique qui permet à la force de s'exercer pleinement en se faisant méconnaître en tant que force et en se faisant reconnaître, approuver, accepter, par le fait de se présenter sous les apparences de l'universalité, celle de la raison ou de la morale ».
[9] La différenciation dont il est question ici renvoie au progressif découpage sectoriel de l'instruction politique des dossiers. Ce découpage répond essentiellement à des exigences fonctionnelles, issues de l'augmentation du nombre de dossier. Notre définition s'écarte donc de la différenciation telle que la définit Chisholm, et qui correspond à une division plus fine des tâches répondant au changement de nature des problèmes traités par l'organisation (D. Chisholm, « Ill-structured problems, informal mechanisms, and the design of public organizations » in J.-E. Lane (dir.), *Bureaucracy and public choice*, London : Sage, 1987).
[10] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 7 mai 1971.

Cette distinction est renforcée par l'arrivée en 1983 d'un nouveau Président, Michel Maurin. Ancien militaire de carrière, chef d'entreprise, cet élu décide d'imprimer au SIAC un nouveau mode d'organisation importé de ses expériences professionnelles, que d'aucuns qualifient encore de *Méthode Maurin*. Cette volonté est renforcée par la nécessité de rendre plus opérationnelles les modalités du fonctionnement politique de l'institution. Plusieurs élus mentionnent en effet ce souci du Président de l'époque de renforcer l'efficacité des réunions du Bureau, organe exécutif du SIAC, par un travail préalable sur les dossiers[11]. La multiplication des points à traiter durant les réunions suppose en effet une instruction technique en amont. Michel Maurin décide donc de confier les dossiers les plus urgents à des élus qu'il sélectionne sur la base de leurs compétences techniques. Sur le plan comptable, la méthode défendue par le Président du SIAC peut se résumer de la façon suivante : *« Un vice président. Un budget. Un contrôle de gestion »*[12] Ce dernier élément est central dans le dispositif mis en place, et reste placé directement sous la responsabilité du Président. Dès 1986, un contrôleur de gestion (Marie-Jo Antignac) est recruté au syndicat afin de mettre en place une comptabilité analytique. La méthode de management de Michel Maurin se généralise alors aux différents domaines techniques. La mesure comptable permet au Président de conserver un contrôle sur l'exercice des délégations, et de centraliser l'information et les décisions. Cependant, elle aboutit à déléguer et donc à diviser l'organisation technique et politique du travail.

	1957	**1959**	**1965**	**1971**	**1977**	**1978**	**1983**	**1989**	**1995**	**1995**	**2001**
Délégués	28	32	46	49	54	58	62	65	74	74	76
Commissions	-	-	-	4	4	4	4	4	4	7	12
Secrétaires	2	2	3	3	5	5	-	-	-	-	-
Vice-pdts	2	2	2	2	3	3	4	5	5	8	15
Répartition Centre / Pér.	2 / 2	2/ 2	3 / 2	3 / 2	5 / 3	5 / 3	2 / 2	2 / 3	2 / 3	2 / 6	6 / 9
Bureau	5	5-	6	6	9	17	17	19	20	21	29
Répartition Centre / Pér.	2 / 3	2 / 3	3 /3	3 / 3	5 / 4	5 / 12	5 / 12	6 / 13	6 / 14	7 / 14	11 / 18

Tableau 6 : Evolution comparée des effectifs politiques intercommunaux

Ce nouveau mode de fonctionnement rencontre un franc succès puisqu'il rejoint, sur plusieurs points, les volontés des élus des communes périphériques. En particulier, ils se montrent soucieux d'une représentation équilibrée entre les différents territoires. Or la multiplication des vice-présidents leur permet de contrôler cet équilibre. En effet, le tableau ci-dessous figure l'augmentation du nombre de vice-présidents : il passe de deux à trois en 1977, puis à quatre en 1983, à cinq en 1989, à huit en 1995, à seize en 2001. Jusqu'en 1989, la répartition des sièges de l'exécutif traduit un équilibre négocié entre les représentants de la ville et ceux des communes périphériques. Plus précisément, cette répartition s'effectue dès 1989 sur une base géographique (cantonale et communale). Mais alors que la part d'élus chambériens varie peu pour les membres du Bureau, elle amorce dès 1983 une forte diminution pour les vice-présidences. Cette tendance illustre donc deux phénomènes : une distinction croissante entre un exécutif technique, désigné sur des logiques de compétence et

[11] Entretien n°63 avec M. Auguste Bernard, ancien Maire de Jacob Bellecombette, ancien Vice-Président du SIAC ; Entretien n°48 avec M. Michel Boyer, ancien Vice-président du DUCC.
[12] Entretien n°65 avec M. Michel Maurin, ancien Maire de Challes les Eaux, ancien Président du SIAC.

d'expertise, et un exécutif plus politisé, censé permettre la représentation de tous les territoires ; une meilleure représentation des communes périphériques au sein du premier type d'exécutif.

D'un statut honorifique tel qu'il était conçu à la création du syndicat, le poste de vice-président devient plus opérationnel, défini par un secteur d'activité précis, fréquemment assorti d'une délégation du Président, notamment budgétaire. Ce qui relevait d'une stratégie du Président se trouve peu à peu inscrit dans les modes de fonctionnement du syndicat, et admis collectivement. L'arrivée de Michel Maurin marque donc un changement important dans les modes de fonctionnement, et consacre une vision fonctionnelle de l'institution intercommunale : « Sur cette aire [celle du SIAC], comment vit la population ? Elle habite là, travaille ici, se forme, se soigne, se distrait… ailleurs. Il y a bien une vie intercommunale des habitants qu'il convient de préciser, à travers une approche de type anthropologie sociale. En conséquence, ayant défini le périmètre ou les périmètres, c'est-à-dire l'aire géographique définie, les modes de vie de la population locale, il convient de traiter l'aire considérée comme un TISSU VIVANT / UN ORGANISME VIVANT. Qu'est-ce qui caractérise un organisme vivant ? Des cellules. Des fonctions. Les cellules ce sont les communes, les quartiers, les hameaux… avec leurs métabolismes, c'est-à-dire leurs échanges intra et intercellulaires. Les fonctions, ce sont : la circulation, la respiration (les paysages, les espaces verts), la fonction sécurité, la fonction sanitaire, l'eau potable, l'eau de pluie, l'assainissement, les déchets solides, la répartition de l'habitat, l'éducation, les loisirs, les lieux de travail, etc. »[13]. Prolongeant le mouvement de différenciation entamé par le Président du SIAC, huit secteurs d'activité seront ainsi définis en 1995[14].

L'augmentation du nombre des commissions ne traduit donc pas simplement une augmentation des compétences prises en charge ; elle institue également une nouvelle répartition des tâches au sein de l'exécutif, basée sur un schéma plus précis. La fonctionnalisation de l'institution relève dans ce cas d'un mécanisme de différenciation interne entre des élus représentants d'un territoire, et plusieurs élus aux attributions sectorielles précises. L'autonomie politique croissante accordée à ces derniers ne fait renforcer cette fonctionnalisation.

3. Un processus d'autonomisation des vice-présidents

Le dédoublement de la structure politique initié par Michel Maurin débouche ensuite sur un processus d'autonomisation. Sur le plan collectif, le *Bureau des vice-présidents* s'autonomise vis-à-vis du Bureau des Maires. Sur le plan individuel, les vice-présidents s'autonomisent vis-à-vis du Président.

Dès le milieu des années quatre-vingt se met en place un *Bureau des Vice-présidents*, qui se distingue du plus collégial *Bureau des Maires*. L'un de nos interlocuteurs, ingénieur aux services

[13] Michel Maurin, « Introduction au débat sur l'évolution des structures de la coopération intercommunale sur l'aire du SIAC » Comité privé du SIAC, document photocopié, Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 2 février 1994, 5 pages, pp. 4-5.
[14] Les commissions, au nombre de 8, sont les suivantes : administration générale et gestion du personnel ; centre de secours et d'incendie, gens du voyage ; Contrat de Plan, développement et réseaux de ville ; eau et assainissement, équipements sportifs et culturels d'agglomération ; filière déchets solides ; finances ; transports, voiries et pistes cyclables.

techniques de Chambéry, compare cet organe à la *« municipalité restreinte »* instaurée à la ville et chargée de sélectionner les dossiers après leur instruction, mais avant qu'ils ne passent en conseil municipal[15]. En pratique, le B*ureau des Vice-présidents* vient en effet s'intercaler entre l'instruction technique effectuée en Commission et la régulation politique qui s'opère théoriquement au sein du *Bureau des Maires*. A la différence de ce dernier, le *Bureau des Vice-présidents* est censé opérer un traitement technique. Mais son rôle dépasse bien souvent cette limite, et il anticipe, voire se substitue tout bonnement aux Maires pour la gestion régulière de certains dossiers :

> *« On était organisé de la façon suivante : on a toujours fait des réunions de préparation du Bureau. Qui étaient les réunions de président vice-présidents. Et même on se réunissait tous les 15 jours pour parler d'affaires diverses même si il y avait pas de Bureau. Parce que le Bureau était une fois par mois. »*[16]

Par conséquent, le *Bureau des vice-présidents* opère une part non négligeable et croissante du travail quotidien de filtrage, d'amendement, de négociation, bref de régulation politique qui est initialement et théoriquement celui du Bureau. La compétence technique qui légitime l'action des vice-présidents leur permet d'agir au-delà de leur sphère de compétence et d'empiéter sur le pouvoir officiellement dévolu au *Bureau des Maires*. La légitimité de cet organe technique n'est pourtant pas remise en cause :

> *« le Bureau peut travailler plus sereinement et plus efficacement parce que l'organisation est meilleure. »*[17]
>
> *« On ne remettait pas en cause fondamentalement la direction qu'ils [ndlr : les vice-présidents] nous proposaient parce qu'on avait la conviction que c'était à la fois la raison, la raison et l'évolution normale des choses. »*[18]

Ces propos, tenus par des maires extérieurs au *Bureau des vice-présidents*, permettent de comprendre la façon dont les pratiques de coopération confrontent deux types de légitimité : la légitimité politique du *Bureau des Maires*, organe collégial unique permettant la représentation exhaustive des différentes communes ; la légitimité technique du *Bureau des vice-présidents*, composé de maires mais aussi d'adjoints, et où plusieurs communes ne sont pas représentées. Les citations qui précèdent traduisent une tendance très nette où, à l'échelon intercommunal, la légitimité politique recule devant la légitimité technique : le pouvoir des vice-présidents, connu de tous, est non seulement accepté mais jugé même souhaitable (*« l'organisation est meilleure »*, *« c'était à la fois la raison, la raison et l'évolution normale des choses »*).

Sur le plan individuel, plusieurs processus montrent que les vice-présidents jouissent d'une certaine autonomie dans l'exercice de leur délégation. A la différence de la relation entre maire et adjoints[19], le pouvoir et la capacité d'action des vice-présidents n'est en effet pas strictement

---

[15] Entretien n°20 avec M. Jospeh Coppa, adjoint au Maire de Bassens, délégué au DUCC, cadre des services techniques.
[16] Entretien n°48 avec M. Michel Boyer, ancien adjoint au Maire de La Motte Servolex, ancien Vice-président du DUCC.
[17] Entretien n°45 avec M. Jean-Louis Favre, Maire de Jacob Bellecombette, membre du Bureau du DUCC.
[18] Entretien n°59 avec M. Bertrand Mattéi, ancien Maire de Barberaz, ancien vice-président du DUCC.
[19] Nous nous proposons d'utiliser ici une comparaison avec les analyses de Olivier Borraz (1995, 1998a) sur la montée en puissance des adjoints au maire.

dépendante de leur relation avec le Président de la structure intercommunale. Dans le premier cas, les processus *d'intermédiation* et *d'imputation*[20] placent le maire en position centrale ; dans le cas intercommunal, ces processus diffèrent sensiblement.

Tout d'abord, la désignation de l'exécutif restreint – président et vice-présidents – relève d'une seule et même négociation collective, à la suite des municipales. Ce compromis initial permet de distribuer les postes et les responsabilités, selon un équilibre savant entre des critères géographiques et politiques, comme ce fut déjà le cas en 1957. Quand bien même elle met en avant les compétences individuelles, la délégation aux vice-présidents ne repose donc pas sur le pouvoir du président, mais sur un accord fondateur entre les maires, dont le président est lui-même également dépendant. Dès lors, le vice-président ne met pas en avant sa capacité d'accès au président, ni ce dernier son pouvoir de cooptation. Au contraire, les vice-présidents préfèrent insister sur le consensus initial *(« j'ai été élu à l'unanimité »*[21]*)*, et la compétence dont ils tirent leur légitimité. Ces éléments les affranchissent donc de toute tutelle exercée par le président et leur permettent de jouir d'une autonomie dans leur capacité d'action et dans leurs décisions. Ajoutons que les vice-présidents cherchent fréquemment à accaparer le rapport avec des services qui constituent un outil technique et politique important, et souvent inédit pour les élus de communes périphériques de taille modeste. Comme pour le niveau municipal, le développement et l'autonomisation des vice-présidences « ne relève pas tant d'une quête des chefs de service de plus d'autonomie dans leur travail, que de l'influence croissante qu'exercent les [vice-présidents] sur le contenu même de l'activité des services » (Borraz 1998a : 155). Les capacités d'action des vice-présidents sont, pour toute ces raisons, relativement indépendantes de la relation avec le Président[22].

Le processus d*'imputation* apparaît également plus nuancé. D'un côté, tous les présidents ne sont pas systématiquement associés aux nombreuses réalisations syndicales. Jean Blanc est indubitablement « l'architecte », « l'initiateur », « le créateur » du syndicat, Louis Besson allant jusqu'à dire *« le syndicat (…) est son enfant !»*[23]. Mais d'autres, tels Jean Fressoz ou Marius Pillet, ne laissent en revanche aucune empreinte marquante : le premier apparaît comme celui *« qui a fini le mandat »* de Besson (*« on a géré le quotidien. On a fait des choses avec lui, c'est sûr, mais pas des grandes... »*[24]) ; le second est marqué au fer par ses relations jugées trop proches avec le maire de Chambéry. Du côté des vice-présidents, *l'imputation* est également variable. Auguste Bernard, très impliqué dans la préparation des dossiers techniques sur la politique des déchets, disparaît littéralement derrière la personnalité du président Maurin. A l'inverse, bon nombre des vice-présidents associés au mandat de Marius Pillet – Claude Richard ou Jean-Pierre Burdin par exemple – sont unanimement reconnus pour leur action et leur implication dans un secteur d'activité particulier, sans

[20] *L'intermédiation* peut être caractérisée par le fait que les adjoints se définissent toujours dans leurs délégations comme les représentants du maire ; l*'imputation* renvoie à la façon dont les décisions et réalisations sont systématiquement attribuées au maire, quand bien même il n'en est pas l'auteur (Borraz 1998a : 140).
[21] Entretien n°63 avec M. Auguste Bernard, ancien Maire de Jacob Bellecombette, ancien Vice-Président du SIAC.
[22] Nous ne rejoignons par l'analyse juridique proposée par Jacqueline Domenach : « Les textes du code des communes permettent de considérer que le pouvoir exécutif est confié tout entier au président de l'établissement et que le bureau s'apparente davantage à un conseil d'administration. » (Domenach 1996 : 9).
[23] Louis Besson, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 22 avril 1977, p. 7.

pour autant qu'elles aient donné lieu à des réalisations marquantes[25]. Par conséquent, le processus *d'imputation* semble fonctionner inversement pour le président et les vice-présidents. Plus précisément, ces derniers se voient attribuer la responsabilité de certaines actions pour autant que le leadership politique du président le leur permette. Ils peuvent donc, dans certains cas, faire la démonstration de leur efficacité et de leur responsabilité individuelle, à exclusion de toute responsabilité du Président.

La fonction de vice-président manifeste donc une tendance incontestable à l'autonomisation. Sur le plan collectif, le Bureau des vice-présidents se substitue, sur de nombreux dossiers, à la régulation politique traditionnellement effectuée par les Maires. Sur le plan individuel, plusieurs vice-présidents peuvent mettre en avant leur propre responsabilité dans l'évolution des dossiers intercommunaux. Ce processus d'autonomisation s'accompagne d'une spécialisation technique de ces élus.

4. Un processus de spécialisation du personnel politique

L'ensemble des processus décrits précédemment – formalisation, différenciation, autonomisation – sont indissociables d'une implication profondément renouvelée des élus dans la structure de coopération. D'abord cantonné aux élus de la ville, ce changement s'étend rapidement à d'autres élus.

Au sein du SIAURC (devenu SIAC en 1978), la période qui suit les élections de 1977 marque une évolution significative du travail politique des élus dans les différentes commissions syndicales. La ville de Chambéry, en effet, n'échappe pas à un mouvement plus général de spécialisation des élus dans divers domaines de l'administration municipale. Les nouveaux élus de 1977 ont largement appuyé leur campagne sur deux thèmes : la critique de la gestion « en bon père de faille », le reproche fait aux anciens d'avoir pratiquement abandonné certaines prérogatives. Une fois élus, ils se lancent donc à l'assaut de problèmes nouveaux, et développent une culture plus entrepreneuriale : ils multiplient les procédures contractuelles et des programmes spécifiques, recrutent un personnel technique qualifié, conduisent des études, relayent la montée en puissance des associations. Ils participent ainsi à la mise en place d'un nouveau modèle d'administration locale, à la fois urbain, contractuel et décentralisé[26].

Au niveau municipal, plusieurs facteurs expliquent ce changement. Dans un contexte politique précédent de peu les lois de décentralisation, la remise en cause des services de l'Etat et de son monopole dans la production de politiques publiques au niveau local est notamment un facteur déterminant. Au niveau syndical, ce type de critique prend évidemment une résonance très particulière : la crise de la VRU et le rôle joué par l'Etat sur ce dossier (et plus généralement au

---

[24] Entretien n°20 avec Mme Jacqueline Vincent, Secrétaire Générale du DUCC.
[25] Il faudrait cependant nuancer cette remarque : ces élus étant directement contemporains des acteurs interrogés, on ne saurait s'étonner qu'ils soient mieux identifiés.
[26] Ce mouvement a été largement décrit par différents auteurs, s'appuyant notamment sur l'exemple chambérien. Voir par exemple Mabileau (1989a), et également Lorrain (1991).

syndicat) ne font que renforcer la pertinence d'une telle critique. Les transformations importantes dans le gouvernement de la ville centre trouvent donc une traduction dans les commissions syndicales, où de nombreux élus chambériens font valoir une expertise technique et professionnelle : l'adjointe à l'urbanisme, juriste et docteur d'Etat en urbanisme, préside la mise en forme juridique des statuts ; l'adjoint aux travaux, architecte, s'investit énormément au sein de la commission travaux ; l'adjoint à l'information et la communication, docteur en anglais, préside un groupe de travail intercommunal chargé de ces thèmes.

Ce mouvement amorcé sous la municipalité de Francis Ampe est stoppé net par les résultats des élections suivantes. La victoire de Pierre Dumas éjecte les jeunes élus socialistes et stoppe ce mouvement de spécialisation politique issu de la ville : les élus de 1983 sont, à de rares exceptions, ceux qui ont été battus en 1977 ; peu sont impliqués techniquement dans un domaine de l'administration municipale, encore moins au sein du syndicat. Pourtant, malgré ce revirement politique, la spécialisation technique du personnel politique est définitivement amorcée au SIAC. Elle sera fortement relancée sous le mandat du Président Michel Maurin (1983-1995). Ce dernier insiste en effet sur l'importance de la compétence dans le choix des vice-présidents :

> *« C'est ça le management. Bon alors le choix de l'homme : il faut qu'il soit compétent. Alors compétent : des ingénieurs, des médecins, … »*[27]

Sur cette base, plusieurs élus des communes périphériques sont investis de responsabilités dans la gestion de dossiers techniques : l'adjoint au Maire de Jacob Bellecombette, ancien ingénieur EDF ayant travaillé sur différents barrages hydroélectriques, se voit confier le dossier du centre d'enfouissement des déchets de classe deux, puis progressivement toute la politique des déchets ; à son départ en 1989, il est remplacé par Bertrand Mattéi, Maire de Barberaz et médecin, à la demande de Michel Maurin ; pour l'eau et l'assainissement, Michel Maurin décide de confier le dossier au Maire de Bassens, responsable d'un bureau d'étude et de construction. Michel Maurin lui-même s'investit énormément sur la construction de la troisième ligne d'incinération : il forme un comité d'experts, issu des milieux universitaires, se penche personnellement sur la question des dioxines, compile les résultats de recherches américaines sur la question, consulte le milieu industriel, rédige un cahier des charges draconien.

Un tel changement dans la nature du personnel politique traduit un réel changement de nature dans les pratiques politiques au sein de l'institution. En témoignent les conflits qui naissent à cette occasion, sur certains dossiers, avec les services techniques de la ville, comme l'illustre cette remarque du Président de la commission déchets :

> *« Moi-même, ayant de très grosses expériences en tant que maître d'œuvre, maître d'ouvrage, puisqu'à EDF on était maître d'ouvrage, on était maître d'œuvre, puisque EDF concevait ses ouvrages, les finançait, et en surveillait la construction, avec des structures qui étaient bien en place… Donc très grosse habitude de ça, très grosse habitude si vous voulez des sous détails de*

[27] Entretien n°65 avec M. Michel Maurin, ancien Maire de Challes les Eaux, ancien Président du SIAC.

> *prix des marchés. Et par rapport à certains moments, avec les services techniques, moi-même j'ai eu des petits problèmes en disant : écoutez, me racontez pas d'histoire, un sous détail moi je vais vous le décortiquer ! Vous êtes en train de me donner un sous détail de prestation que vous nous facturez, je suis pas d'accord ! »*[28]

Le développement d'une expertise technique au syndicat ne signifie pas que l'institution s'affranchit de l'assistance technique de la ville. Toutefois, elle conduit quelques élus à s'immiscer dans les affaires techniques qui lui étaient complètement déléguées, ce qui n'est pas sans susciter de nombreux conflits de légitimité. Le commentaire qui précède a donc pour objet d'illustrer, à l'aide d'un de ces conflits, que les changements de profil du personnel politique s'accompagnent de changements dans les pratiques de coopération. En palliant l'absence de services proprement syndicaux, cette évolution de pratiques permet également de regagner du terrain sur une expertise jusqu'alors entièrement externalisée, aux services de l'Etat ou à ceux de la ville.

Plusieurs processus – formalisation, différenciation, autonomisation, spécialisation – modifient donc l'organisation politique de la coopération intercommunale. Ces processus participent d'un mouvement général de division politique des tâches et permettent aux vice-présidents de monopoliser l'intégration verticale des intérêts, sans qu'aucun particulier – pas même le Président – ne puisse réaliser l'intégration horizontale de ces intérêts, négociée collectivement au sein du Bureau. Cette forme de régulation collective de l'organisation intercommunale se distingue donc de l'organisation municipale, que l'on insiste sur le « présidentialisme centralisateur » du Maire[29], ou au contraire sur les problèmes de coordination posés par la multiplication des adjoints[30]. Nous allons voir maintenant que le développement des services syndicaux contribue à renforcer cette organisation très polycentrique.

B. La mise en place tardive de services techniques intercommunaux

Le développement progressif de services techniques illustre et renforce la place accordée aux fonctions techniques remplies par la structure de coopération, notamment sa fonction d'opérateur de services urbains. Nous proposons donc d'analyser l'augmentation importante des effectifs comme une forme de la fonctionnalisation (1). Dans le même temps, nous souhaitons montrer que les difficultés à réaliser cette augmentation tiennent moins aux représentations divergentes sur les usages spécifiques de l'institution que sur les enjeux liés aux transferts de personnels depuis la ville (2).

---

[28] Entretien n°63 avec M. Auguste Bernard, ancien Maire de Jacob Bellecombette, ancien vice-président du SIAC.

[29] C'est le point de vue défendu par Jean-Claude Thoenig (1996). Ce dernier souligne la personnalisation du pouvoir autour du maire, unique point de passage, qui régule socialement, politiquement et fonctionnellement le conseil en monopolisant un portefeuille de contacts personnels : « Plus le maire déjoue les forces centrifuges et mieux il contrôle la fonction d'intégration entre les sphères d'action, plus sa longévité électorale sera assurée. Pour s'imposer, il ne doit pas seulement être actif, entrepreneurial et imaginatif, il lui faut également tenir ensemble et séparées à la fois les diverses sphères locales » (1996 : 5).

[30] En soulignant les problèmes de coordination, Olivier Borraz (1995 : 239) relève toutefois la façon dont le Maire essaie de monopoliser l'intégration horizontale et verticale : « il décourage donc toute forme de transversalité ou de coordination entre les adjoints, afin de demeurer le seul point de référence au sein de la municipalité – c'est pourquoi il vide la réunion hebdomadaire des adjoints de tout contenu politique ou décisionnel – tandis que les adjoints de n'acceptent de reconnaître que l'autorité du maire ».

1. Une accélération des transferts de services

Longtemps dépendant des services techniques chambériens pour des prestations techniques de toute nature, le syndicat amorce au milieu des années quatre-vingt-dix un mouvement d'autonomisation par la constitution de services propres.

D'une situation d'interdépendance...

Les relations conventionnelles et contractuelles entre l'EPCI et la ville de Chambéry se caractérisent par une très forte situation d'interdépendance, notamment sur le plan financier. Une telle situation est intimement liée à l'histoire des relations entre la ville centre et le syndicat intercommunal.

Nous l'avons déjà mentionné, la question du développement de services au syndicat est intimement liée, dès sa création, à la politique menée par la ville vis-à-vis de son propre personnel. La position adoptée par Pierre Dumas consiste à obtenir du Président Jean Blanc la garantie que le SIAURC ne développera pas de services concurrents à ceux de la ville. Le Maire de Chambéry marque peu d'attention pour les affaires syndicales, très techniques, qui selon lui intéressent surtout les petites communes rurales. En revanche, il positionne dès le début l'enjeu du développement syndical sur le plan de ses traductions pour les services chambériens. Il leur permet d'œuvrer pour un territoire qui dépasse les frontières chambériennes, ce qui a pour effet d'en développer sensiblement les effectifs. En définitive, les nouveaux élus de 1977 « héritent d'une administration bien dotée par le précédent Maire en cadres compétents et dynamiques, ce qui facilitera dans une large mesure la mise en œuvre des changements décidés à partir de 1977 » (Hoffmann-Martinot 1989 : 66)[31]. En effet, sur un certain nombre d'indicateurs statistiques – frais de personnel par habitant, part des frais de personnel dans le budget de fonctionnement, dépenses réelles de fonctionnement par habitant – la ville de Chambéry affiche, par rapport à d'autres communes de taille similaire, des chiffres records à la fin du mandat Dumas. Un adjoint chambérien de l'époque se souvient :

> *« Chambéry est quand même pas une très grande commune, c'est une commune moyenne. Mais c'est une commune qui avait quand même des moyens, qui avait des personnels, qui avait des moyens... On avait un levier important. Dans une commune comme Chambéry on sent qu'on peut faire évoluer les choses, qu'on peut changer des tas de trucs. On a des leviers de commande qui sont quand même déjà intéressants. »*[32]

En matière de personnels, l'équipe de gauche qui reprend la municipalité en 1977 ne cherche donc pas à rompre avec les choix de l'équipe sortante, attachés au contraire aux enjeux politiques du développement d'une fonction publique territoriale. Sur le plan des effectifs, la période 1977 – 1983 montre au contraire un prolongement de la politique menée par la municipalité Dumas, et Chambéry se distingue même d'autres villes par le dynamisme des modifications introduites dans son organisation : transformation de la physionomie des services, mise en place d'une organisation moins

[31] Nous reprenons ici certains des résultats empiriques de cette recherche qui fut consacrée aux transformations des modes de gouvernement, entre 1977 et 1983, d'un échantillon de villes moyennes auquel appartient la ville de Chambéry.
[32] Entretien n°69 avec M. Maurice Meunier, ancien adjoint au Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.

pyramidale et plus transversale, introduction de nouveaux secteurs d'action publique – telle l'intervention économique qui apparaît au début de l'année 1981 – en anticipant sur les lois de décentralisation (Hoffmann-Martinot 1989 : 66). Le « levier de commande » que constituent les services est donc largement investi et utilisé par la jeune équipe chambérienne. Elle n'entend donc pas s'en départir au profit de la structure syndicale. La municipalité Ampe choisit donc de développer les relations contractuelles entre ses services et le SIAC, pour toutes les compétences nouvelles : transports urbains, pistes cyclables, politique des déchets. Jusqu'en 1995, les services techniques de Chambéry jouent ainsi le rôle de support technique de l'intercommunalité ; du statut de concurrent potentiel, le syndicat passe à celui de partenaire privilégié, voire incontournable.

> *« Là ça nous a bien arrangé. Dans la mesure où ce sont les services techniques de la mairie de Chambéry, sur lesquels nous avons autorité, qui rendent prestation au SIAURC. Nos techniciens, on va les convaincre. »*[33]
>
> *« Parce qu'il faut bien voir que le syndicat intercommunal, du point de vue des élus, était un enjeu politique et stratégique : mais du point de vue du personnel municipal chambérien. C'était un enjeu pour eux. »*[34]

Les choix stratégiques effectués par les municipalités chambériennes successives visent au départ à prévenir toute augmentation des effectifs syndicaux. Ce faisant, ils aboutissent aussi à une imbrication étroite entre l'organisation syndicale et les services techniques municipaux, qui engage l'institution intercommunale dans un *sentier de dépendance*[35]. Le syndicat dépend des services pour l'expertise qu'ils lui apportent sur les dossiers. Ces mêmes services dépendent des études et travaux financés par la structure intercommunale, qui rémunèrent en partie l'activité et le personnel de la ville. Ce système de dépendance mutuelle entre les deux institutions ne va faire que se renforcer à mesure que les compétences intercommunales augmentent. Par conséquent, la volonté d'empêcher le développement des services intercommunaux recouvre non seulement les choix politiques de quelques élus, mais aussi progressivement les intérêts des services de la ville eux-mêmes. Ces intérêts peuvent être appréhendés à l'aune des mécanismes financiers mis en place (nous reviendrons sur cette dimension plus loin), mais aussi grâce aux logiques professionnelles du personnel d'encadrement.

... à l'émancipation de la structure intercommunale

La situation d'interdépendance entre syndicat et services techniques de la ville est donc largement liée à l'épaisseur historique des liens entre ces institutions. Cette imbrication, notamment financière, va être cassée par la création de services propres, dès le milieu des années quatre-vingt-dix.

Le président Maurin, qui prend les rennes du SIAC en 1983, souligne à de nombreuses reprises ses difficultés à convaincre, voire à contrôler, les ingénieurs des services techniques de Chambéry.

---

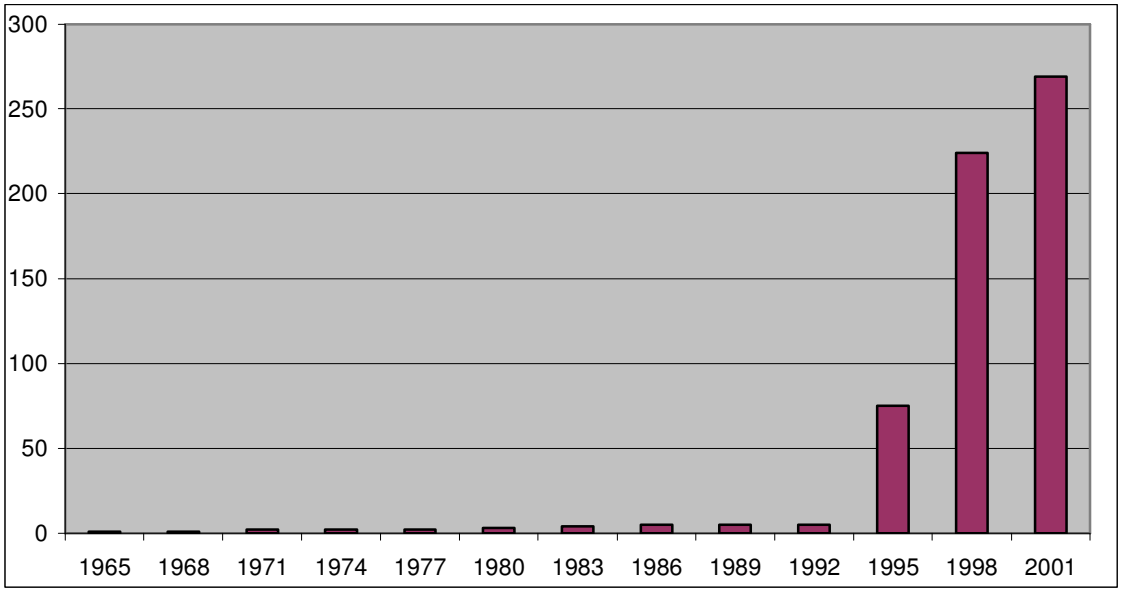
[33] Entretien n°52 avec M. Francis Ampe, ancien Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.
[34] Entretien n°33 avec Mme Josée Jeanneret, ancienne adjointe au Maire de Chambéry, ancienne Vice-présidente du SIAC.
[35] Le concept anglo-saxon de *path dependency* permet d'expliciter la façon dont les choix antérieurs structurent fortement les orientations futures. Nous y reviendrons en détail en fin de partie.

Durant ses deux mandats, il se heurte à l'organisation mise en place avant lui, et notamment au système de rémunération des cadres techniques. Ses efforts pour transférer l'intégralité du services des Eaux de la ville doivent non seulement composer avec les élus chambériens soucieux de conserver ce fleuron qu'est le Service des Eaux de la ville, mais aussi avec le Directeur des Services techniques. Ce dernier entend en effet reconduire le système de convention qui a fonctionné jusqu'alors, ne comprenant pas qu'il doive être remis en cause :

> *« Quand le service des eaux est parti, moi ça m'a déjà posé des questions. On a déjà dit : mais pourquoi est-ce que on continuerait pas de gérer comme avant ? »*[36]

Les difficultés rencontrées par le président du SIAC seront telles qu'il ne pourra réussir à effectuer le transfert du Service des Eaux avant son départ, annoncé en 1995. Il explique rétrospectivement les tensions qu'il a eues avec le Directeur des services techniques qu'il *« n'avait pas dans la main »*[37]. Ce défaut d'ascendant hiérarchique sur le Directeur d'une organisation technique très développée et très puissante lui pose donc, durant de nombreuses années, un problème important.

Graphique 1 : Evolution des effectifs administratifs et techniques



Néanmoins, Michel Maurin réussit le coup de force de franchir un premier pas en obtenant le transfert du personnel de l'usine d'incinération et de la station d'épuration. Celui-ci, depuis 1967, est personnel de la ville de Chambéry rémunéré par la structure intercommunale. Ce montage alambiqué, initialement motivé par l'incapacité pour le syndicat de gérer en propre plusieurs dizaines de fonctionnaires, ne se justifie plus. Ce premier mouvement ouvre ainsi la voie à une longue série de transferts de services. Il est bientôt suivi par le transfert du Service des Eaux (deux ans plus tard), puis par les transferts successifs des services de secours et d'incendie, des personnels des équipements sportifs d'agglomération (piscine et patinoire), du service de la Politique de la Ville, du

[36] Entretien n°60 avec M. Michel Desronziers, Directeur des services techniques de Chambéry.
[37] Entretien n°65 avec M. Michel Maurin, ancien Maire de Challes les Eaux, ancien Président du SIAC.

service de la collecte des déchets, et du service du développement économique. Le graphique ci dessous retrace l'évolution des effectifs de la structure de coopération dans le temps.

Ce graphique montre bien que, jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, les embauches au syndicat sont rares. Elles ne concernent en outre que les services d'administration générale – secrétariat général, contrôle de gestion, accueil, etc. – et aucun service opérationnel. Pour les équipements construits par le syndicat (fours d'incinération et station d'épuration) comme pour ceux qui lui sont confiés (piscine couverte et patinoire), le personnel reste longtemps rémunéré par le syndicat, conservant son statut municipal et demeurant par conséquent sous la responsabilité hiérarchique du Directeur des services techniques. Cela permet d'étoffer les effectifs du personnel municipal chambérien, au-delà du niveau permis par sa taille démographique. Intéressons-nous justement aux raisons « structurelles » de blocage.

2. Les résistances « structurelles » aux transferts

Deux types de blocage permettent d'expliquer le côté à la fois tardif, puis rapide, du développement des services syndicaux : l'enjeu financier associé au transfert, ainsi que les appréhensions de plusieurs élus.

Les transferts de services et leurs enjeux financiers

La question des transferts de service, et plus généralement celle des relations entre la ville et la structure intercommunale, mérite d'être regardée sous l'angle de ses implications financières. Sans prétendre qu'elle donne toutes les clés d'explication, cette dimension, dont nous avons vu qu'elle est un *principe* du fonctionnement de l'institution, offre une vision éclairante des blocages et des dynamiques des transferts. Revenons, une fois de plus, sur la constitution historique de ces imbrications financières.

Comme l'avait vu Pierre Dumas lors de ses premiers mandats, le monopole de l'expertise technique offre une position de pouvoir essentielle sur la maîtrise et l'anticipation des investissements importants. Une autre dimension, plus structurelle, concerne les primes allouées à la ville et aux techniciens pour les prestations qu'ils réalisent. Ce système se met en place au début des années soixante-dix. A cette époque, le Directeur des services techniques de Chambéry, Gilbert Perroton, adresse un courrier au Président Jean Blanc pour l'alerter de la diminution des *primes de technicité* perçues par les ingénieurs et cadres de la ville. Il interpelle notamment le Président sur les raisons essentielles de cette diminution, à savoir le fait que bon nombre de travaux neufs réalisés sous maîtrise d'ouvrage chambérienne, ont été progressivement transférés à un niveau intercommunal[38]. Pour cette raison, le montant des *primes de technicité*, correspondant à 1,25% des dépenses annuelles engagées en travaux neufs par la ville, se trouve substantiellement réduit. Le fonctionnaire

[38] M. Gilbert Perroton, Directeur des services techniques, *Note à Monsieur Jean Blanc*, 6 septembre 1972, 2 pages (AMC, P163).

chambérien chiffre en effet cette diminution. Son évolution pour un ingénieur subdivisionnaire est reportée dans le tableau suivant.

	1969	**1970**	**1971**
Primes perçues (1)	6300	5980	5828
Plafond de primes autorisées (2)	6579	7143	7500
Rapport (1) / (2)	96%	81%	71%

Tableau 7: Evolution des primes des technicité des ingénieurs chambériens

La solution proposée au Président Jean Blanc consiste alors à demander au SIAURC de financer le complément permettant d'atteindre le montant maximum autorisé, soit 30% du salaire moyen. Sans grande difficulté, le Président fait entériner cette proposition au Bureau deux mois plus tard[39]. La valeur relative alors couverte par cette contribution intercommunale correspond donc environ à 10% du montant des salaires moyens budgétaires, et elle concerne une quinzaine de cadres et techniciens. Enfin, il faut ajouter que les prestations de service réalisées par les services techniques pour le compte de la structure intercommunale sont également rémunératrices pour la ville. Celle-ci prélève en effet un pourcentage du montant des études et travaux correspondant à une participation à ses frais de gestion. Le choix politique initié par le Directeur des services techniques tisse donc un lien financier durable et, à certains égards, vital entre la structure intercommunale et la ville de Chambéry.

Malgré quelques tentatives de réformes, le système mis en place par Gilbert Perroton n'est pas amendé. L'équipe de gauche au pouvoir entre 1977 et 1983 s'attelle à cette question. Le jeune Maire de l'époque fait partie des élus souhaitant supprimer le système des primes. Il se heurte à un nouveau Directeur des Services techniques, Michel Desronziers, qui avance son propre argument financier :

> *« On trouve que franchement le type il est salarié, il a un salaire, point. Au début, on a cette pureté là, cette naïveté là, qui consiste à dire on va supprimer toutes les primes. Et on y arrive pas. On y arrive pas parce que l'argument on se rend compte que peu à peu c'est un vrai argument. Parce que le type si il fait le boulot pour la ville de Chambéry et si on embauche un autre ingénieur au SIAURC, ma fois son argument est juste. Or nous on fait vite le compte qu'entre donner 3 000 balles à quelqu'un et recruter quelqu'un 15 000 balles plus les charges, l'intérêt pour le contribuable c'est de faire d'une pierre 2 coups. Donc on va se laisser sans doute convaincre que ce système est un bon système. »*[40]

En plus de la pertinence de cet argument financier, le Maire de Chambéry donne deux autres raisons essentielles pour expliquer que la municipalité baisse les bras. La première tient aux divisions qui animent la coalition de gauche sur cette question précise. En particulier, le Parti Communiste ne semble pas désireux de modifier le système en place. L'autre raison tient à la volonté partagée par la jeune équipe de ne pas trop faire de vagues, et de ménager la « tension fondamentale qui caractérise la relation entre les « dilettantes » et les « spécialistes », habitués depuis parfois plus de 20 ans à régner sans partage sur leurs services. » (Hoffmann-Martinot 1989 : 54) :

[39] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 20 décembre 1972.
[40] Entretien n°52 avec M. Francis Ampe, ancien Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.

> *« Nous on doit bien quand même au début, vous savez, prendre une machine en main comme ça, avec pleins de gens aussi, quand même, qui vous voient arriver avec une méfiance : Qui c'est ces jeunots qui connaissent rien ? En plus ils sont de gauche ! Vous pouvez pas vous fâcher avec tout le monde. »*[41]

Le Président suivant, Michel Maurin, se trouve lui aussi confronté au système des primes, sans non plus réussir à le transformer : *« J'ai jamais digéré ça »* commente-t-il de manière laconique[42]. Le système est amendé mais maintenu jusqu'en 1995. Deux types d'opérations financent alors ces rémunérations : les lycées construits sous maîtrise d'ouvrage chambérienne, déléguée par la région, et les travaux réalisés pour le compte du DUCC, essentiellement les travaux liés aux réseaux d'eau et assainissement. Dans les deux cas, la rémunération est divisée de la manière suivante : la moitié est perçue directement par la ville, l'autre moitié est répartie entre les techniciens. Et c'est finalement de l'intérieur que la réforme va venir. Le Directeur des services techniques explique en effet que les élus chambérien reviennent à la charge en 1995. L'adjoint au budget, suivi par le Maire de Chambéry, menace alors de réformer profondément le système d'honoraires. Il se heurte évidemment à un front de refus du personnel technique, notamment de la part de Michel Desronziers :

> *« Je lui dis si tu supprimes la rémunération des personnels, on s'occupe plus des lycées. Tu perdras tout : d'abord la part rémunération de 50% à la ville, qui est quand même pas négligeable, et puis surtout l'autofinancement que ça amène, la trésorerie. Donc là, il continue à payer, et puis on en a encore pour dix ans. (…) J'ai joué cette stratégie là. Donc j'ai lâché pour mieux conserver l'autre. »*[43]

Comme à la fin des années soixante-dix, Michel Desronziers sait jouer de l'argument financier pour défendre les intérêts des services techniques. Il met en avant l'intérêt financier de la ville elle-même, tout particulièrement les avances de trésorerie très importantes que lui permet la gestion déléguée de la construction des lycées. Il est malgré tout obligé de transiger sur la rémunération des opérations intercommunales, afin d'obtenir celle des lycées, beaucoup plus volumineuse. Dès 1996, la ville de Chambéry perçoit donc en totalité les rémunérations issues des études et travaux intercommunaux, et elle partage avec les cadres et techniciens les primes perçues pour la construction des lycées.

Cette présentation des liens financiers entre la ville et le syndicat permet de comprendre certaines des conséquences liées aux transferts de personnels. Durant près de trente ans, les modalités de rémunération par la structure intercommunale de la ville et d'une partie de ses personnels (dont le personnel d'encadrement) mettent en concurrence leurs intérêts financiers respectifs. Tout transfert de service du niveau municipal vers le niveau intercommunal signifierait en effet la remise en question de ce système de financement : la ville, ainsi que certains cadres et techniciens, se verraient supprimer une part de leur rémunération. La secrétaire générale rapporte qu'en 1995, à l'occasion du premier transfert, l'ingénieur responsable de l'usine d'incinération – qui est également son mari – a

[41] Entretien n°69 avec M. Maurice Meunier, ancien adjoint au Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.
[42] Entretien n°65 avec M. Michel Maurin, ancien Maire de Challes les Eaux, ancien Président du SIAC.
[43] Entretien n°60 avec M. Michel Desronziers, Directeur des services techniques de Chambéry.

perdu tous ses honoraires, soit approximativement 20 000 francs par an[44]. Envisagé sous cet angle, la possibilité de transférer les services de Chambéry à la structure intercommunale devient problématique. Le blocage est en partie résolu par le choix fait en 1996 de dissocier les études et travaux syndicaux de la rémunération des personnels, en partie seulement puisque ce type de prestation reste toujours rémunérateur pour la ville.

Ajoutons enfin que la prestation a également des effets de rémunération indirects pour les services opérationnels de la ville, via un système de prestation entre les services eux-mêmes. Prenons deux exemples : le service Eau et Assainissement ou le Service Collecte des ordures ménagères font appel au service des Parcs et Ateliers pour l'entretien de leurs véhicules ; de la même manière, la piscine et la patinoire font appel au service des Bâtiments ou à celui des Espaces Verts pour certains travaux d'entretien. Dans ces conditions, le départ des services commanditaires pose la question de la pérennité de ces prestations. En effet, plusieurs exemples montrent que la structure intercommunale s'affranchit progressivement, pour des raisons de coût, de l'aide de ces services opérationnels : suite au transfert de la piscine / patinoire, la communauté d'agglomération décide de confier l'entretien des bâtiments à une entreprise privée, et d'acheter sa propre tondeuse pour les espaces verts. Le transfert peut donc avoir également des incidences financières sur le fonctionnement d'autres services que les services transférés.

En définitive, la constitution de services au sein du syndicat est largement compromise par les enjeux financiers qui sont associés au système de prestation mis en place dès le début des années soixante-dix. Les capacités d'expertise de la ville – et tout particulièrement les services d'étude et d'ingénierie – ont en effet une vertu rémunératrice pour la ville. La ville, autant que ses personnels techniques, a un intérêt financier évident à empêcher la constitution de services syndicaux propres, qu'ils soient créés *ex nihilo* ou qu'ils résultent de transferts depuis Chambéry. Ce lien financier permet d'expliquer, en partie, que le SIAC est longtemps maintenu dans un état d'indigence en termes de personnel. Voyons maintenant une autre explication.

Les résistances des élus vis-à-vis des services

Les positions des élus vis-à-vis des services permettent également d'éclairer les difficultés à effectuer les transferts. De manière générale, les discours des élus des communes périphériques s'avèrent souvent critiques, et chargés de suspicion à l'égard de tout ce qui concerne la ville. Les services techniques de Chambéry, qui ont longtemps joué et jouent encore en partie le rôle de bureau d'étude et de maître d'œuvre pour le syndicat, ne font pas exception.

D'anciens élus du SIAC, à l'instar d'Auguste Bernard ou de Michel Maurin, relatent leur rapport parfois conflictuel avec les services techniques, en raison de l'ambiguïté des relations conventionnelles entre ville et syndicat : d'une part, les services ont un intérêt financier à travailler pour le syndicat, ce qui biaise selon ces élus la nature de leur intervention ; d'autre part, les services

[44] Entretien n°20 avec Mme Jacqueline Vincent, Secrétaire Générale du DUCC.

travaillent pour le compte du syndicat, sans pour autant dépendre hiérarchiquement du Président. L'ancien Président du SIAC rapporte ainsi une altercation avec le Directeur des Services Techniques :

> *« Je lui ai dit mais c'est pas un problème humain, c'est pas Michel Desronziers. C'est le Directeur des Services Techniques. Je t'avais pas dans la main. Donc quand tu es patron, tu veux avoir des mecs dans la main. T'es en dehors de la main, j'te vire ! »*[45]

Les commentaires d'autres élus, sur la période plus récente, prolongent cette méfiance. L'actuel maire de Saint Jeoire Prieuré nous explique ainsi sur un ton presque catastrophiste que *« Chambéry est une ville ingouvernable à cause de ses Services Techniques »*, ou encore que *« Les services sont un Etat dans l'Etat »*[46]*.* De la même manière, le maire de Jacob Bellecombette s'agace de l'autonomie dont jouit le services des eaux pourtant transféré à la structure intercommunale. Il lui reproche d'être *« totalement indépendant »*, et *« continue à le considérer comme un service externe »*, c'est-à-dire comme un service chambérien[47]. D'autres encore pointent une attitude *« hégémonique »*, *« en pays conquis »*, ou parlent de *« féodalités »*, de *« baronnies »*[48]. La critique centrale sous-jacente à l'ensemble de ces remarques est celle de l'autonomie dont bénéficient les services, et, de façon corollaire, du peu d'emprise que les élus peuvent exercer sur leur activité.

Du côté des services eux-mêmes, cette suspicion est d'ailleurs largement ressentie. Les ingénieurs de la ville indiquent souvent qu'ils sont perçus comme *« un contre pouvoir »* par les élus et par les services du district, et qu'ils se sentent *« indésirables »*. Le Directeur des Services Techniques, en poste depuis la fin des années soixante-dix, se plaint de concentrer sur sa personne les *« acrimonies »* que les élus ont accumulées depuis de nombreuses années vis-à-vis de Chambéry : *« J'ai la réputation paraît-il d'être le chef d'un bunker. Parce que c'est vrai que c'est une zone de pouvoir technique »*[49]. Selon lui, les tensions rendent aujourd'hui certains transferts impossibles, et expliquent que la communauté d'agglomération cherche à construire une administration distincte et concurrente. De telles tensions, exprimées par les élus ou par les agents des services techniques, nous semblent alimentées de façon quasiment structurelle par le système mis en place.

Tout d'abord, le déséquilibre entre les deux institutions s'accroît à mesure que les compétences du syndicat s'étendent : à chaque nouvelle prérogative en effet, les services de la ville renforcent leurs effectifs techniques pour remplir de nouvelles missions intercommunales. Le développement de la surface juridique du syndicat rend donc plus visible le déséquilibre, et augmente la tension entre les deux organisations. Or plus ce déséquilibre augmente, plus il est difficile de sortir d'une logique de développement exclusivement chambérienne. L'augmentation des effectifs s'accompagne d'une augmentation de l'encadrement ; les enjeux financiers et les enjeux de pouvoir liés aux personnels deviennent alors plus importants. Prenons, par exemple, le cas des ordures ménagères. En 1964, le centre de broyage tout juste inauguré par le SIAURC emploie une dizaine de personnes ; en 1995,

[45] Entretien n°65 avec M. Michel Maurin, ancien Maire de Challes les Eaux, ancien Président du SIAC.
[46] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.
[47] Entretien n°45 avec M. Jean-Louis Favre, Maire de Jacob Bellecombette, membre du Bureau du DUCC.
[48] Entretien n°59 avec M. Bertrand Mattéi, ancien Maire de Barberaz, ancien vice-président du DUCC.
[49] Entretien n°60 avec M. Michel Desronziers, Directeur des services techniques de Chambéry.

alors que s'ouvre une troisième ligne d'incinération, ce sont quarante personnes qui gèrent l'ensemble des installations. Entre temps, plusieurs techniciens ont rejoint l'équipe, sa gestion a été prise en charge par la Direction des Ressources Humaines de la ville, des conventions ont été passées avec d'autres services, etc. La faisabilité d'une relocalisation de l'expertise devient réellement plus problématique.

Ensuite, l'importance quantitative prise par les services de la ville rend impossible toute alternative au transfert pur et simple. Dès lors que la gestion des équipements syndicaux s'appuie sur des services importants, bien dotés en équipements et en personnels, il devient difficile pour le syndicat de créer une expertise *ex nihilo*, parallèle et concurrente. Prenons l'exemple du développement économique, compétence rendue obligatoire par les formules juridiques les plus récentes. Au milieu des années quatre-vingt-dix, dans la perspective d'une transformation en communauté de communes, le syndicat peut envisager de créer son propre service économique, inexistant à Chambéry. Quelques années plus tard, suite à la transformation en communauté d'agglomération, cette solution devient plus difficile puisqu'un service *ad hoc* s'est entre temps développé à la ville. En d'autres termes, le choix d'accepter et de cautionner le développement de services chambériens condamne les élus à une échappatoire unique : le transfert. Une telle solution les contraint à composer avec les services de la ville, dont on a vu qu'ils ont des raisons objectives de s'y opposer.

Pour finir, ce système entretient un processus de spécialisation des deux institutions. Il favorise d'un côté le renforcement de l'expertise technique de la ville, et l'interdit au syndicat. De l'autre, en raison des impératifs de gestion, le syndicat renforce son expertise financière et ses services administratifs. L'organisation intercommunale se caractérise ainsi par un déficit d'encadrement, et tout particulièrement d'encadrement technique. Cette lacune est soulignée par de nombreux interlocuteurs. On souligne ici le manque de *« matière grise »* au district, et la nécessité d'augmenter la *« force de frappe de la machine »*[50]. Là, on pointe *« l'incompétence technique »* de celle qui fut longtemps l'unique cadre de cette organisation, la secrétaire générale[51]. A contraire, Michel Maurin fait des efforts importants pour développer les outils financiers : il met en place un contrôle de gestion et une comptabilité analytique à la fin des années quatre-vingt. A l'inverse, le management financier à Chambéry demeure extrêmement rudimentaire, comme dans de nombreuses villes moyennes où « les exemples de diffusion de la comptabilité analytique, de calcul des coûts et de tentatives de prospective socio-démographique et budgétaire [sont] exceptionnels » (Hoffmann-Martinot 1989 : 77). Cette spécialisation différenciée participe des tensions entre les deux organisations. D'un côté, en l'absence d'interlocuteurs compétents, les services de la ville bénéficient d'une marge de manœuvre importante dans leurs choix et dans les négociations, ce qui alimente des comportements jugés « hégémoniques », et la méfiance de plusieurs élus. De l'autre, la ville peut difficilement chiffrer avec précision le coût de fonctionnement de tel équipement, ce qui interprété côté syndical comme une

[50] Entretien n°23 avec M. Pierre Miscopein, Directeur de Métropole Savoie.
[51] Entretien n°45 avec M. Jean-Louis Favre, Maire de Jacob Bellecombette, membre du Bureau du DUCC.

résistance aux transferts. A propos d'estimations erronées, le contrôleur de gestion du district lui-même commente : *« ça je le dis, ça favorise pas forcément l'intercommunalité et les transferts »*[52].

Le choix initial de développer les services chambériens place les élus et les services dans une situation qui génère ses propres blocages : elle condamne le syndicat à ne développer ses services que par transferts de personnels chambériens, mais dans le même temps, elle développe des intérêts financiers et professionnels qui empêchent le transfert ; elle oblige les deux structures à développer des complémentarités (gestion / technique, exécution / encadrement) qui sont ensuite sources de tensions. En d'autres termes, la question du transfert se heurte aux pratiques et aux habitudes de travail, ancrées dans les choix politiques d'origine. Elle illustre, en termes institutionnalistes, une forme de sentier de dépendance.

En définitive, la fonctionnalisation de la coopération repose sur deux phénomènes essentiels, complémentaires mais non concomitants. D'une part, les pratiques des élus marquent une tendance incontestable à la division des tâches et à la spécialisation technique. D'autre part, l'institution se dote récemment, non sans difficultés, d'un ensemble de plus en plus dense de services. De tels changements entretiennent un rapport dialectique évident avec les croyances sur l'institution. D'un côté, la légitimité du *Bureau des vice-présidents* traduit le triomphe de valeurs rationnelles, qui appellent de leurs vœux une *« meilleure organisation »*, plus *« efficace »*, mettent en avant la *« raison »*, facilitent le travail des membres du Bureau. De l'autre, l'évolution des modes d'organisation consacre et renforce une vision dominante de l'institution, censée remplir une fonction essentiellement technique[53]. L'institutionnalisation de la coopération est donc indissociable d'un découpage fonctionnel des tâches et, de façon corollaire, d'une vision idéale de son fonctionnement, réduite aux fonctions techniques qui lui sont historiquement dévolues. Cette évolution redéfinit, à l'intérieur de l'institution, les rapports entre les vice-présidents et les autres délégués. Intéressons-nous maintenant à une autre dimension de ces rapports.

Section II. Les pratiques des arrangements institutionnels

L'idée que les pratiques de l'institution s'écartent des règles formelles du fonctionnement, statutaires ou juridiques, ne constitue pas en soi une nouveauté dans le système politico-administratif local. Nous avons déjà convoqué plusieurs analyses ayant montré que, dans les relations entre les services de l'Etat et les collectivités locales, les capacités à négocier l'adaptation de la norme sont une ressource importante, et que « le jeu avec la règle du jeu est la règle » (Bourdieu 1990). Ce qui justifie qu'on s'attarde ici sur certaines pratiques, c'est moins leur originalité que leur récurrence à

[52] Entretien n°42 avec Mme Marie-Jo Antignac, Secrétaire Générale adjointe de Chambéry Métropole.
[53] La fonctionnalisation de l'institution tend en effet à privilégier un usage spécifique de l'institution, c'est-à-dire à la réduire à un sens dominant : « attribuer une fonction à une institution, ou à un ensemble d'institutions, c'est réduire à une signification sociale dominante l'ensemble des intérêts qu'elle permet de satisfaire et des relations qu'elle permet d'établir. » (Lagroye : 1997b : 160).

différents niveaux de l'institution. En effet, nous allons voir que la volonté d'éviter toute forme de conflit aboutit à anticiper les décisions et les votes en mettant systématiquement en place une *régulation prophylactique* (A). Nous verrons ensuite l'importance d'un véritable *camouflage communal*, permettant d'euphémiser l'intérêt et la place des communes dans l'institution, et donc de dissocier symboliquement les niveaux communal et intercommunal (B).

A. La généralisation d'une *régulation prophylactique*[54]

L'un des traits communs aux arrangements négociés avec la règle est la nécessaire anticipation à laquelle ils semblent répondre. A l'instar d'autres commentaires, un délégué soulignait à propos de l'élection du président la nécessité de *« ne pas se rater »*[55]. Cette exigence récurrente conduit les élus à miser sur l'anticipation des votes pour dénouer les éventuels désaccords. Cet ensemble de pratiques débouche sur une véritable *régulation prophylactique*[56] qui s'exerce tout autant lors des élections (1), que lors du fonctionnement plus quotidien de l'institution (2).

1. Les logiques de *cooptation* systématique

La *cooptation*[57] est une pratique systématique dans l'institution de coopération. Pour les délégués intercommunaux, le terme « d'élection » est donc moins approprié que celui de « désignation ». A propos de cette cooptation, nous souhaitons tout d'abord expliquer comment elle prend ses racines dans des pratiques du niveau communal. Mais nous voulons montrer ensuite qu'elle adopte une dimension originale à l'échelon intercommunal.

D'une cooptation municipale à une cooptation intercommunale

La *cooptation* n'est pas une singularité de la structure de coopération. Bien au contraire, cette pratique redouble au niveau intercommunal une habitude courante du niveau municipal, exception faite du cas de Chambéry.

Au niveau municipal tout d'abord, l'écrasante majorité des maires des communes périphériques de l'agglomération doit son accession à ce poste à une cooptation politique par l'équipe sortante, plus précisément par le maire sortant. Très rares sont les cas où un candidat a dû renverser la municipalité

[54] Le terme « prophylactique » a déjà fait l'objet d'une utilisation métaphorique dans une analyse sur un tout autre objet (Fabien Desage, « L'accession au leadership politique local, horizon d'action et enjeu structurant de la lutte pour le contrôle des logements miniers dans l'ancien bassin du Pas-de-Calais », Communication au colloque *Leadership politique et pouvoir territorialisé*, CERVL, Bordeaux, 18, 19 & 20 octobre 2000).
[55] Entretien n°43 avec M. Alain Ferrero, Adjoint au Maire de Cognin, délégué à Chambéry Métropole.
[56] Nous la définissons, par analogie avec le vocabulaire médical, comme l'ensemble des pratiques individuelles permettant de prévenir et / ou de circonscrire un conflit éventuel.
[57] Nous définissons la cooptation comme le processus par lequel l'élection d'un individu est influencée par l'intercession d'un (ou plusieurs) autre(s) individu(s) jouant de sa (leur) propre légitimité pour asseoir celle de l'individu coopté. Par conséquent, cette définition restreint aux pratiques électives un phénomène constaté dans d'autres circonstances (obtention de postes ou d'avantages particuliers par exemple). En même temps, elle recouvre des formes variées, pouvant anticiper les élections (comme au niveau communal) ou au contraire les suivre (comme dans le cas de certaines vice-présidences).

précédente[58]. L'examen historique des élections municipales montre plutôt que, dans les communes périphériques, la liste unique est la règle, et plus encore dans les communes de moins de 3500 habitants où le panachage est possible. Pour certaines d'entre elles, le problème semble moins être la rivalité entre équipes concurrentes que la difficulté à composer une équipe. Les anciens Maires de Vimines ou de Sonnaz par exemple, expliquent qu'ils se sont « laissé faire » par leurs colistiers, faute de volontaires. La cooptation permet dans ce cas de prévenir une certaine désaffection lors des élections, en agrégeant de fait une partie de l'équipe derrière l'un des adjoints.

Les communes de plus grande taille – plus de 3500 habitants – ne semblent pas faire exception à cette règle. Les maires des chefs-lieux de canton en fonction durant le mandat précédent (1995-2001) indiquent tous que le maire sortant les a sollicités : Jean Germain se souvient que Jacques Hochard lui impose, malgré ses protestations, de prendre sa succession[59] ; Jean Blanc raconte qu'il s'engage, en 1953, sur la demande du Maire sortant, Louis Catrin, avant d'ajouter qu'il a lui-même *« repassé le mandat à un jeune de [notre] âge »*[60] ; Jean Fressoz pour Cognin et Marius Pillet pour Saint Alban Leysse ne disent pas autre chose. A l'inverse, plusieurs exemples montrent les difficultés pour un élu non coopté à faire sa place au niveau local. C'est le cas de l'actuel Maire de Bassens, Jean-Pierre Burdin. Candidat dès 1971, il a dû attendre quatre mandats avant de pouvoir détrôner le maire sortant en 1995. Ce dernier avait alors quatre-vingt-quatre ans, et était élu depuis trente-six ans[61]. On peut également mentionner l'exemple de Jean-Noël Parpillon, candidat contestataire et récurrent des municipales et cantonales de La Motte Servolex depuis 1988, finalement élu en 2001[62]. Dans la quasi-totalité des cas, l'aval du maire précédent apparaît donc comme une garantie suffisante et nécessaire pour accéder rapidement au mandat de maire.

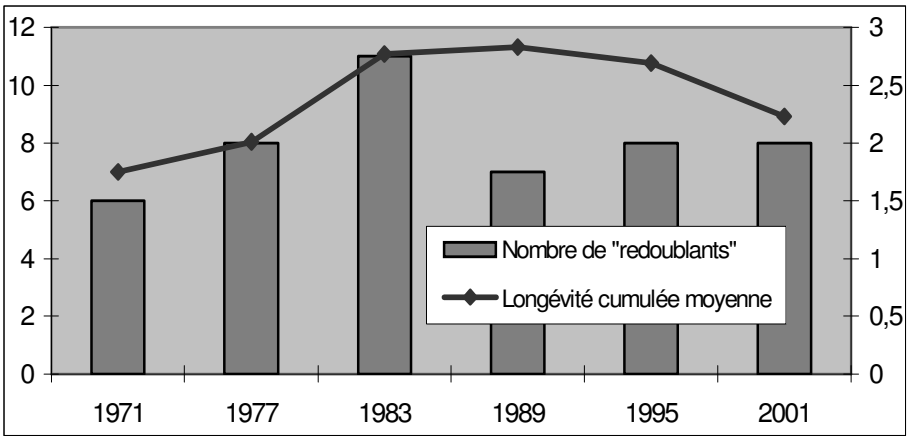
Le plus fréquemment, les futurs maires appartiennent à l'ancienne équipe, au sein de laquelle ils occupent un poste d'adjoint, voire de premier adjoint. Le passage de relais s'opère alors souvent face au vieillissement de l'équipe en place, ou tout au moins du premier magistrat. La pratique de cooptation apparaît ainsi intimement liée à la forte longévité politique. Celle-ci prend une tournure parfois surprenante dans certaines communes de l'agglomération : en un siècle, trois Maires se succèdent à Cognin explique son Maire[63] ; Louis Besson indique qu'en 1965, il prend la place d'un Maire élu depuis 1912, place qu'il occupera lui-même 24 années[64] ; quant à Jean Blanc, il fut Maire de La Ravoire de 1953 à 2001, soit presque un demi-siècle. Nous avons pu évaluer, sur la période 1971-2001, l'évolution de la longévité des Maires des douze communes adhérentes à l'institution intercommunale sur toute la période[65]. Le graphique ci-dessous consigne les résultats en comptant le

[58] L'histoire politique locale souffre cependant deux exceptions récentes. Le premier cas est celui de La Motte Servolex, commune néanmoins plus peuplée (12000 habitants) où le maire sortant est éconduit en 2001. Le second cas est celui de Barberaz, où la longévité moyenne des maires est étonnamment réduite puisqu'elle est de 2 mandats.
[59] Entretien n°61 avec M. Jean Germain, ancien Maire de La Motte Servolex.
[60] Entretien n°24 avec M. Jean Blanc, Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.
[61] Entretien n°32 avec M. Jean-Pierre Burdin, Maire de Bassens, Vice-président de Chambéry Métropole.
[62] Entretien n°64 avec M. Jean-Noël Parpillon, Adjoint au Maire de La Motte Servolex, Vice-président de Chambéry Métropole.
[63] Entretien n°28 avec M. Jean Fressoz, Maire de Cognin, Vice-président du DUCC.
[64] Entretien n°70 avec M. Louis Besson, Maire de Chambéry.
[65] Nous nous sommes appuyés sur les noms des représentants des communes à la structure intercommunale, et mentionnés dans chaque compte-rendu de réunion.

nombre de ces élus qui n'en sont pas à leur premier mandat de Maire (appelés « redoublants »), ainsi que le nombre moyen de mandats effectués par les Maires.

On constate donc que pour la période la plus récente, plus de 50% des maires redoublent leur mandat, sans même compter les mandats qu'ils ont pu effectuer en qualité d'adjoint. En outre, ces élus font – en moyenne – toujours plus de deux mandats. Le mécanisme de cooptation s'inscrit donc dans un contexte de longévité politique, qui laisse au Maire le loisir d'organiser sa succession. Cela lui permet de renforcer cette continuité du pouvoir en prévenant d'une part les ruptures occasionnées par les échéances électorales, et en perpétuant le pouvoir du Maire sortant dans l'équipe nouvelle qu'il a lui-même investie.

Graphique 2: évolution des élus "redoublants



Au niveau intercommunal maintenant, les principes de la cooptation sont reconduits, mais sur des bases néanmoins différentes. En effet, la nature plus composite du pouvoir suppose une négociation préalable, dont les termes dépendent d'un rapport de force politique au sein de l'agglomération. Deux types de cooptation ont ainsi joué à l'occasion des renouvellements de l'exécutif : l'une commandée par la ville centre, et l'autre par le Président de la structure intercommunale.

Nous avons expliqué la façon dont Pierre Dumas valide la candidature de Jean Blanc au SIAURC en 1959 : pour le Maire de Chambéry, ce geste s'explique à la fois par la proximité politique partisane et par un juste retour du désistement aux législatives de 58. Peu d'éléments d'information directs nous permettent de faire le même constat pour les renouvellements de 1965 et de 1971. Durant ces trois mandats cependant, Jean Blanc ne peut échapper au contrôle qu'impose la majorité chambérienne au SIAURC, mais il consolide sa position de Président au gré du temps et grâce à la multiplication de ses mandats locaux (conseiller général, puis sénateur), s'affranchissant progressivement des nécessités de la cooptation par la ville centre.

Les élections de 1977 donnent à nouveau un exemple éclairant du rôle fondamental joué par la ville. Suite au renversement de l'équipe Dumas, Jean Blanc contacte très rapidement le nouveau maire de Chambéry afin de lui signifier son intérêt pour le syndicat. Le Président agit donc comme si, par expérience, le Maire de la ville est un soutien indispensable à sa réélection. Mais Francis Ampe

souhaite politiser l'élection du Président : *« nous on considère qu'il est pas question de laisser la majorité à la droite »*[66]. Il faut donc un Président de gauche. Toutefois, les candidats à la présidence font défaut : Jean Fressoz, maire de Cognin, refuse de cautionner la mise à l'écart de Jean Blanc ; Francis Ampe se considère illégitime en tant que Maire de la ville, et manque de réseaux politiques locaux, parmi les maires ; Louis Besson ne souhaite pas cumuler un nouveau mandat local[67]. Un arrangement est finalement conclu entre les principaux élus de gauche, sous le contrôle du Maire de la ville : Louis Besson accepte l'intérim mais obtient de Jean Fressoz qu'il le remplace deux ans plus tard[68]. Pour des raisons d'affinité et d'opportunité, le maire de la ville est donc relativement esseulé dans sa volonté de remplacer le Président. Pour autant, il réussit à imposer son propre pouvoir de cooptation.

Les élections de 1989 illustrent également le rôle joué par la ville. A la veille des élections, le Président sortant est Michel Maurin, l'homme imposé par la droite en 1983. Mais, le candidat de la gauche à la Mairie de Chambéry, Louis Besson, ne souhaite ni l'évincer et ni le remplacer. L'anecdote relatée par Michel Maurin est très éclairante pour notre propos :

> *« C'était dans un car. Besson se met à côté de moi, et il me dit Michel si je suis élu Maire de Chambéry, je te demanderai de rester Président. Je lui dis écoute Louis tu connais mon caractère, il faut quand même qu'on se mette d'accord sur les grandes options. Il sort son agenda, il me dit quand est-ce qu'on peut se voir ? »*[69]

Cet exemple illustre donc la façon dont les deux protagonistes envisagent l'articulation entre le Maire de la ville et le Président du syndicat. Dans l'hypothèse où il est élu Maire de Chambéry, le premier estime être en mesure de garantir la réélection du Président. Il présume donc que la position de la ville est déterminante pour apporter cette garantie. En retour, Michel Maurin accepte moyennant une mise au point préalable. C'est dire que, par expérience, il estime nécessaire de s'accorder avec la ville sur les orientations politiques essentielles. Les deux acteurs en présence, tous deux expérimentés sur le plan politique et ayant déjà une bonne connaissance de la coopération intercommunale, s'accordent donc non seulement sur le rôle de cooptation qui revient à la ville, mais plus encore sur l'accord préalable que celle-ci suppose, et sur le lien durable fondé par cet accord.

A d'autres occasions, le Président de la structure intercommunale décide les modalités de la cooptation, et choisit lui-même son successeur. Ainsi en 1983, suite au nouveau changement d'équipe à Chambéry, Jean Fressoz doit subir l'inversion du rapport de force politique au SIAC et céder sa place à Michel Maurin. Le Maire de Chambéry de l'époque, Pierre Dumas, décline la responsabilité de cette mise à l'écart. Il nous explique au contraire qu'elle est orchestrée par Jean Blanc, l'ancien Président. Il s'agit en quelques sortes de rendre la monnaie de leur pièce aux élus qui l'ont écarté 6 années plus tôt : *« c'était le retour »*, concède Jean Blanc ton fataliste[70]. Ce dernier se

---

[66] Entretien n°52 avec M. Francis Ampe, ancien Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.
[67] Il est alors Maire de Barby, député de la Savoie, et Président du Conseil Général.
[68] Entretien n°70 avec M. Louis Besson, Maire de Chambéry.
[69] Entretien n°65 avec M. Michel Maurin, ancien Maire de Challes les Eaux, ancien Président du SIAC.
[70] Entretien n°24 avec M. Jean Blanc, Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.

tourne alors vers un élu de sa majorité, Maire de Challes les Eaux, qu'il a déjà soutenu lors des municipales : Michel Maurin. Ce même Michel Maurin joue lui aussi, douze ans plus tard, un rôle similaire. Ayant annoncé son intention de quitter la vie politique pour des raisons de santé, Michel Maurin décide de prendre en charge sa propre succession. Dès après les élections municipales, il rencontre individuellement les Maires des communes de l'agglomération pour leur faire l'éloge de Marius Pillet, Maire de Saint Alban Leysse, l'un de ses anciens vice-présidents. Le Maire de Chambéry est pour sa part favorable à cette candidature qu'il place dans la continuité du mandat précédent :

> *« Et puis une confiance en Marius Pillet de vouloir respecter cette position d'écoute, de reconnaissance mutuelle, d'objectivité, de probité, qu'on avait trouvées en Michel Maurin. »*[71]

De façon générale, c'est plutôt lors de la désignation des vice-présidents que s'exerce la cooptation du Président de l'institution intercommunale. Ce type de pratiques tend notamment à se généraliser sous le mandat de Michel Maurin, qui souhaite s'entourer d'élus affichant de sérieuses compétences techniques. Au sein d'un système de répartition des postes de l'exécutif appuyé sur un savant équilibre des pouvoirs, le Président du SIAC réussit à imposer plusieurs élus sur la base de leurs connaissances techniques et professionnelles. A l'occasion du tournant fonctionnel que prend l'institution, quelques vice-présidents du SIAC doivent ainsi à Michel Maurin la fonction qu'ils occupent dans l'institution, pendant et même après sa présidence, à l'instar de Auguste Bernard (Maire de Jacob Bellecombette), de Bertrand Mattéi (Maire de Barberaz) ou encore de Jean-Pierre Burdin (Maire de Bassens).

La cooptation des postes de l'exécutif est donc une pratique générale et récurrente. Au sein de la structure intercommunale, la désignation du président et de certains vice-présidents est dépendante d'un rapport de force et d'une négociation entre les acteurs centraux de l'institution. Deux d'entre eux jouent un rôle singulier : le Maire de la ville et le Président sortant. Ainsi, dans une dynamique de renouvellement de l'équipe chambérienne (comme en 1977 et en 1983), la ville tend à s'imposer dans ce processus ; en cas de reconduction des équipes en place (comme en 1959, 1965, 1971 ou 1995), le Président est plus en mesure d'affirmer son rôle. Dans les deux cas néanmoins, le choix de l'exécutif ne relève pas du simple vote en séance. Les candidats, chaque fois élus avec des majorités importantes, sont en réalité désignés collectivement et au préalable sur la base d'un pacte fondateur, dont les termes ne sont pas connus de tous. Essayons donc de comprendre les critères de ces désignations.

Les logiques de la cooptation

De manière générale, quatre logiques différentes président aux mécanismes de cooptation dans la structure de coopération : une logique d'interconnaissance, une logique d'implication, une logique territoriale ou partisane.

---

[71] Entretien n°70 avec M. Louis Besson, Maire de Chambéry.

La *logique d'interconnaissance* exprime en quelques sortes le rôle dominant joué par les réseaux de relations personnelles et professionnelles. Quelques élus expliquent en effet comment le choix de les solliciter tient à une tierce personne qui a intercédé en leur faveur. L'ancien Maire de Barberaz, par exemple, a pu être rapidement intégré au SIAC par l'entremise de son prédécesseur Bernard Constantin, un ami proche de l'ancien Président du SIAURC[72]. Le Maire de Bassens rappelle également que le choix fait sur sa personne s'appuie sur une connaissance du Lyon's Club, un ancien adjoint de Pierre Dumas bien connu du Président sortant : *« J'ai pas eu à négocier : on m'a propulsé ! Ça paraît incroyable mais c'est comme ça ! »*[73] Enfin, interrogé sur le choix du Maire de Challes les Eaux comme président du SIAC en 1983, Pierre Dumas s'explique de la façon suivante :

> *« Parce que Maurin est à la convergence de deux explications. L'une que j'évoquais tout à l'heure : Maurin était le voisin de Jean Blanc, Jean Blanc le connaissais bien car les communes de Challes et de La Ravoire sont mitoyennes, et il n'était sûrement pas hostile à ce que ce soit Maurin. Mais d'un autre côté en retour, moi aussi Maurin je le connaissais bien. Et Maurin était pour nous, dans notre état d'esprit, c'était un militaire mais un militaire qui ensuite a été dans l'industrie, chef d'entreprise, et il était, du moins c'était ses propos, très soucieux de penser les choses en termes de développement économique, d'organisation rationnelle, qu'il s'agisse des transports, du traitement des déchets. »*[74]

La *logique d'interconnaissance* agit donc à deux niveaux : avec le maire de Chambéry, mais aussi avec l'ancien Président du SIAURC. L'explication donnée confirme l'influence de l'ancien Président dans le choix de sa « descendance ». Cette influence est d'autant plus probable Jean Blanc avait déjà joué un rôle central dans le choix, puis dans le soutien de Michel Maurin au niveau municipal : les deux hommes s'étaient rencontrés lors de manifestations économiques, et au sein du Comité de la Croix Rouge de Savoie[75]. La cooptation au niveau intercommunal redouble en quelques sortes la logique qui a joué au niveau municipal.

Dans le même temps, les explications de Pierre Dumas mettent également en lumière un deuxième critère. L'état d'esprit mis en avant (« organisation rationnelle », « développement économique ») sanctionne clairement le parcours professionnel du président potentiel, *« un militaire qui ensuite a été dans l'industrie, chef d'entreprise »*. L'expérience professionnelle acquise est donc un aspect important de la cooptation, qui présume de compétences individuelles pouvant être mises au service de la communauté. Depuis la fin des années soixante-dix, cette *logique de compétence* a pris une importance grandissante, en lien avec la spécialisation du personnel politique. Nous avons largement analysé ce phénomène dans la section précédente ; nous ne nous y attarderons donc pas plus ici.

La cooptation suit également une *logique territoriale :* la représentation des différents territoires, communaux et cantonaux, urbains et ruraux, suit en effet un savant dosage au sein de l'institution.

---

[72] Entretien n°59 avec M. Bertrand Mattéi, ancien Maire de Barberaz, ancien vice-président du DUCC.
[73] Entretien n°32 avec M. Jean-Pierre Burdin, Maire de Bassens, Vice-président de Chambéry Métropole.
[74] Entretien n°49 avec M. Pierre Dumas, ancien Maire de Chambéry.
[75] Entretien n°65 avec M. Michel Maurin, ancien Maire de Challes les Eaux, ancien Président du SIAC.

Rappelons, par exemple, que dès la naissance du SIAURC, son Président est flanqué de deux secrétaires chambériens, et de deux vice-présidents choisis parmi les communes périphériques les plus grandes. Plus récemment, en 1983 et 1989, la répartition des postes de vice-présidents compose certes avec les compétences professionnelles de certains élus, mais elle respecte explicitement un partage géographique selon les limites cantonales. Enfin, suite aux municipales de 2001, l'augmentation drastique du nombre de vice-présidents a permis de satisfaire, à quelques rares exceptions près, tous les Maires de l'agglomération. Dans le même temps, alors que Chambéry aligne un tiers seulement des délégués intercommunaux, nombre d'élus expliquent que la répartition des postes de vice-présidents est un moyen pour la ville de rétablir un équilibre acceptable entre le centre et la périphérie. Les pratiques de désignation de l'exécutif respectent donc, malgré leur évolution, une logique d'équilibre territorial.

La prise en compte des couleurs politiques, ou *logique partisane,* est plus euphémisée. Trois exemples illustrent toutefois son importance explicite. La cooptation de Jean Fressoz par Francis Ampe en 1977 illustre à merveille cette logique puisqu'elle traduit, selon l'expression du Maire de Chambéry, la volonté de donner *« une supériorité à l'alliance politique par rapport à l'alliance petites communes contre grande commune »*[76], en d'autres termes de privilégier la *logique partisane* à la *logique territoriale*. En 1983, le retour de manivelle occasionné par la défaite de l'équipe socialiste donne lieu au même scénario : Jean Fressoz est éconduit malgré un bilan positif, et remplacé par un élu de droite. En 2001 enfin, fort des négociations menées au sein de la gauche plurielle, la majorité décide d'évincer le Président sortant afin de le remplacer par un élu aux positions socialistes marquées (voir le chapitre 6). Dans les périodes de stabilité politique, la *logique partisane* est donc plutôt sous-jacente, latente. Elle n'apparaît explicitement qu'à l'occasion des renversements politiques importants, en 1977 et 1983 notamment.

Les pratiques de cooptation au niveau intercommunal mêlent finalement ces différentes logiques. Le choix d'un président peut s'inscrire à la fois dans un réseau d'interconnaissance et dans un calcul partisan ; celui d'un vice-président peut valoriser ses compétences tout en établissant un équilibre territorial. Soulignons néanmoins quelques différences de nature en ces logiques : alors que les logiques d'interconnaissance et de compétence agissent de manière permanente, et redoublent les pratiques des petites communes, les logiques territoriale et partisane agissent plutôt de façon conjoncturelle, et semblent plus caractéristiques de la ville centre. En effet, la logique partisane est relativement absente dans la composition des listes municipales pour les petites communes, plutôt caractérisées par leur apolitisme (Becquart-Leclercq 1976). De même, le nécessaire équilibre territorial est une dimension liée à la nature composite du territoire intercommunal et au mode de désignation au deuxième degré, quand bien même il peut faire penser aux délégations par quartiers mises en place à Chambéry.

[76] Entretien n°50 avec M. Francis Ampe, ancien Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.

En définitive, la combinaison des différentes logiques de cooptation traduit une hybridation des pratiques. La cooptation elle-même, et notamment les logiques *d'interconnaissance* et *d'implication*, redoublent les pratiques courantes du niveau municipal. En revanche, les logiques *partisane* et *territoriale* interdisent de conclure à une simple reproduction de ces pratiques. L'institution de coopération est ainsi le lieu de pratiques de cooptation originales, distinctes du niveau municipal, qui permettent dans une large mesure à l'institution de s'adapter à son environnement politique, et à ce dernier d'exercer en retour un contrôle sur l'institution[77]. L'anticipation systématique des positions est une autre originalité de l'institution.

2. Le fonctionnement par anticipation : la régulation en amont

Face à l'augmentation du nombre de dossiers à traiter, la recherche d'efficacité a conduit l'institution à différencier et à spécialiser son fonctionnement. Plus encore, ce souci d'efficacité a justifié, sous couvert d'éviter les blocages, un fonctionnement par anticipation qui consiste à anticiper les éventuels blocages en évaluant les positions des différentes communes. Ce système d'anticipation, que nous allons décrire ici, fonctionne en fait à plusieurs niveaux[78].

Le Bureau ou la régulation amont

Les conseils intercommunaux ont lieu avec une périodicité très grande (plusieurs mois). Les décisions à prendre sont donc préparées au mieux, afin de ne pas « rater » le rendez-vous que constitue chaque assemblée générale. Dans l'histoire de la structure intercommunale, aucun vote du conseil n'a, à notre connaissance, désavoué les projets de délibération présentés par l'exécutif. Ce constat permet de mieux comprendre les commentaires désabusés de plusieurs élus siégeant au conseil : *« quand vous êtes dans ces structures simplement en comité vous voyez passer les trains quoi, c'est tout »*[79]*; ou encore : *« Il est agaçant d'entériner des décisions déjà prises »*[80]. Un tel constat nous invite donc à regarder et analyser le travail préparatoire immédiatement antérieur, à savoir celui du Bureau.

Jusqu'en 1978, le Bureau est officiellement constitué des membres désignés de l'exécutif : le président, les vice-présidents, et les secrétaires. Néanmoins, les pratiques du fonctionnement prennent une certaine liberté vis-à-vis du règlement intérieur, et participent aux réunions du Bureau du SIAURC les maires qui le souhaitent, comme en attestent les nombreuses signatures des comptes-rendus de délibération. Cette liberté est stigmatisée par la commission Règlement et Compétences instaurée en 1977, et la formalisation du fonctionnement alors proposée met les élus devant un choix cornélien : respecter la règle et siéger en nombre limité, ou adapter la règle aux pratiques anciennes.

---

[77] En ce sens, la cooptation analysée ici peut se rapprocher de celle qu'étudie Philip Selznick (1949). Ce dernier montre en effet que la direction de la Tennessee Valley Authority coopte des électeurs afin de faire aboutir le programme d'électrification rurale. Pour Philip Selznick, la cooptation – formelle ou informelle – correspond donc au processus par lequel l'organisation absorbe de nouveaux composants, s'adaptant ainsi à son environnement en même temps que ce dernier l'influence.

[78] Adoptant une lecture plus partisane des négociations institutionnelles, Gilles Savary (1998) préfère parler de « régulation consensuelle » pour désigner différents types d'arrangements entre les élus de la Communauté urbaine de Bordeaux.

[79] Entretien n°69 avec M. Maurice Meunier, ancien adjoint au Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.

C'est cette dernière solution qui est retenue, et le nombre de membres du Bureau passe alors de neuf à dix-sept, permettant ainsi à tous les maires de siéger officiellement. Ce choix illustre la volonté d'inscrire dans la règle les habitudes de fonctionnement antérieures, et renforce par là-même l'idée d'un gouvernement collégial des différents maires de l'agglomération. Le mode de représentation au sein de l'exécutif en fait durablement une agrégation de communes, comme le soulignent les commentaires de nombreux élus aujourd'hui. En effet, trois éléments nous semblent caractériser le fonctionnement du Bureau.

En premier lieu, le Bureau est présenté par les élus comme une scène exemplaire de l'exercice démocratique. Cette qualité repose pour l'essentiel sur le fait que la grande majorité des décisions prises au Bureau le sont à l'unanimité. Chaque élu, le plus souvent Maire, exerce en effet au Bureau un monopole de représentation de son territoire d'élection. Cette position lui permet, quand il le souhaite, de faire peser la menace de renvoyer le dossier devant son conseil :

> *« Ce qui me différencie avec le Maire de Sonnaz ou le Maire de Vimines, hein, n'importe lequel : si on lui propose quelque chose qui lui plaît pas, qu'est-ce qui fait ? Y réunit son Conseil Municipal, il présente la chose, il est pratiquement assuré qu'il a une unanimité. »*[81]

Fort de ce droit de veto, l'actuel Maire de La Ravoire, qui n'occupe aucune poste de vice-président, estime qu'être au Bureau lui permet *« de surveiller qu'il y ait pas de conneries »*[82]. Il sous-entend ainsi que son statut de Maire lui permet d'ajourner tout dossier qui ne lui conviendrait pas. Par opposition aux commissions, le Bureau est donc le lieu où s'expriment les tensions les plus fortes, où sont débattues les différends les plus profonds. Néanmoins, une position même minoritaire peut formellement s'imposer, et bloquer une décision. La décision finale, nécessairement unanime, tranche ainsi avec ce climat de débat. Celui-ci permet d'arriver, avant le conseil, à une solution qui recueille au mieux l'assentiment général, au pire une neutralité des communes les plus réticentes. Comme l'explique un autre élu, adjoint d'une commune périphérique :

> *« Alors c'est du compromis tout au long, les décisions se font, elles sont jamais imposées. C'est toujours du compromis, du débat qui amène à une décision. Lorsque le projet est apporté en comité districal, pratiquement, la décision est prise. »*[83]

La deuxième caractéristique du Bureau est d'être une scène relativement préservée et isolée. Il est à remarquer, par exemple, que si notre accès aux travaux des commissions n'a posé aucun problème, la possibilité d'assister aux réunions du Bureau nous a été refusée. Dans cet isolement, le travail au Bureau permet aux maires d'engager leur commune sur des dossiers pour lesquels non seulement ils ne sont pas nécessairement mandatés, mais pour lesquels en plus ils n'ont pas nécessairement l'assentiment de leur conseil. Le Maire de Challes les Eaux estime que certains élus du Bureau, qu'ils soient maires ou occasionnellement adjoints, peuvent engager leur commune contre l'avis de leur conseil, ce que confirme le Maire de Saint Jeoire Prieuré :

---

[80] Entretien n°16 avec M. Richard Conca, adjoint au Maire de Barby, délégué au DUCC.
[81] Entretien n°9 avec M. Bernard Fenestraz, adjoint spécial au Maire de Chambéry chargé de Bissy, délégué au DUCC.
[82] Entretien n°62 avec M. Patrick Mignola, Maire de La Ravoire.
[83] Entretien n°20 avec M. Joseph Coppa, adjoint au Maire de Bassens, cadre des services techniques de Chambéry.

> *« Ca me dérange pas de voter contre les intérêts de Saint Jeoire dans certains cas. Un certain nombre ont pris des positions à l'inverse des intérêts immédiats de leur commune. »*[84]

Sur certains dossiers épineux, tels que la gratuité des transports en commun pour les chômeurs ou l'accueil des gens du voyage, certains maires ont été amenés à prendre des décisions sans la certitude que leur vote soit avalisé par leur conseil. Ces décisions sont justifiées dans leur discours par un intérêt supracommunal qui dépasse le seul horizon de la commune. De la même manière qu'il peut décider d'en référer à son conseil, il peut jouer de la confidentialité qui entoure les travaux du Bureau. Cela lui permet d'éviter le débat ouvert et de se placer en intermédiaire incontournable dans la négociation d'un compromis.

Pour finir, les membres du Bureau soulignent fréquemment la longueur, parfois pesante, des débats et des discussions. Ils opposent sur ce point les dossiers « techniques », dont le traitement est plus consensuel et rapide, avec des dossiers plus « politiques » qui suscitent des oppositions et des blocages.

> *« Moi déjà, ce qui m'a le plus coûté – ça c'est personnellement que je vous le dis – c'est de passer des soirées de Bureau, démarrer à 8 heures et demie, sortir à 1 heure et demie du matin. Et on avait travaillé et on avait discuté, je ressortais avec mon dossier en me disant c'est fini… »*[85]
>
> *« Le consensus, on arrivait toujours à un consensus, je vous dis. On y arrivait toujours. Mais les discussions étaient parfois longues. Il y a eu d'ailleurs des discussions quelquefois sans intérêt. Faut bien dire les choses. »*[86]

La longueur des discussions montre que le Bureau n'est pas une chambre d'enregistrement et de validation des dossiers. Au contraire, il est une scène de débat qui permet aux maires, ou à leur représentant, de convaincre ou de se laisser convaincre de la pertinence d'une solution, d'élaborer des solutions alternatives, et de négocier des compromis.

Le Bureau est donc un dispositif de régulation collective essentiel dans l'institution. Fort de sa position singulière, le Maire y joue un rôle de représentation exclusive de sa commune. Fort de la confidentialité des débats, il peut négocier un compromis pour sa commune, amender ou refuser une décision. Le Bureau tel qu'il fonctionne conforte et renforce donc la centralité du Maire dans le système décisionnel. Toutefois, l'opposition relevée entre les dossiers « techniques » et « politiques » nous amène à nuancer ce constat. Les élus affirment en effet que le Bureau valide la très grande majorité des dossiers instruits en commission. La multiplication des dossiers de ce type nous invite donc à un examen approfondi du travail en commission.

La régulation en commission

Les commissions sont, quand elles existent, le premier niveau décisionnel de la structure intercommunale. Il arrive en effet que certains dossiers ne soient pas traités par une commission *ad*

[84] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.
[85] Entretien n°63 avec M. Auguste Bernard, ancien Maire de Jacob Bellecombette, ancien vice-président du SIAC.
[86] Entretien n°48 avec M. Michel Boyer, ancien adjoint au Maire de La Motte Servolex, ancien Vice-président du DUCC.

hoc, soit parce qu'il est politiquement délicat, comme ce fut le cas pour le centre d'enfouissement des déchets à la fin des années quatre-vingt, soit parce qu'il n'existe pas de commission sectorielle correspondante, comme ce fut généralement le cas jusqu'à la fin des années soixante-dix. Une fois instaurées, ces commissions réalisent un travail de préparation qui touche non seulement à l'instruction technique des dossiers, mais aussi à leur mise en forme politique. C'est à cette deuxième dimension que nous nous intéressons ici, en nous appuyant notamment sur les observations faites au sein de la commission transport[87].

Pour un nombre important d'agents, la commission est un lieu de concertation entre communes, mais elle permet surtout d'informer les élus sur l'évolution des affaires syndicales. Ainsi, chaque réunion comporte en général une présentation de l'état d'avancement de l'instruction technique des dossiers. Celle-ci est réalisée en tandem par le vice-président et, le cas échéant, le chef de service correspondant. Dans le cas des transports par exemple, le responsable du STAC (société concessionnaire des transports de l'agglomération chambérienne) est systématiquement présent et distribue à chaque réunion un ensemble de documents : statistiques, rapports, comptes-rendus de réunions, dossiers de presse, etc. C'est ce qui fait dire à un vice-président que l'action de la commission consiste surtout à approuver le travail de préparation qu'il a réalisé avec les services. Nous ne serions pourtant pas aussi catégoriques.

Le travail en commission offre en particulier l'occasion, pour son président, de tester certaines propositions auprès des représentants des communes. Il joue en quelques sortes comme un baromètre des opinions vis-à-vis des choix politiques à réaliser sur un dossier. Comme l'expliquent deux anciens Présidents de commission :

> *« Pour, avant le Bureau, avoir si vous voulez déjà un éventail et de problèmes. Qui se posaient soit en opposition, soit en accord au départ. Pour voir comment on pouvait les prendre en compte, et comment les résoudre. »*[88]
>
> *« Il y avait des points d'accrochage. Et on arrête. On enlève le point de l'ordre du jour. On le reprend le prochain coup, et entre temps je réadapte. Je regardais ce qui se passait. »*

Cette possibilité de tester les réticences en amont permet donc au président de commission d'anticiper les blocages qui pourraient survenir *a posteriori*, en particulier au Bureau, d'évaluer leur importance, et ainsi de travailler le cas échéant à une solution alternative, plus satisfaisante, en négociant individuellement avec les élus les plus réfractaires. De l'avis de Claude Richard, Président de la commission transports, cette dimension informative est au cœur du fonctionnement en commission. Plus encore, faute de pouvoir évaluer la position d'une commune sur un point précis, le vice-président ajourne le dossier, et reporte son examen :

---

[87] Cette commission s'est réunie très régulièrement, et fut souvent présentée comme un modèle du genre par les agents rencontrés. Les éléments empiriques qui suivent s'appuient sur nos observations au sein de cette commission, et, faute de précision, sur notre entretien avec son président (Entretien n°53 avec M. Claude Richard, ancien adjoint au Maire de Chambéry, ancien vice-président du DUCC).

[88] Entretien n°63 avec M. Auguste Bernard, ancien Maire de Jacob Bellecombette, ancien vice-président du SIAC.

> *« Moi ça m'est arrivé d'avoir des gens dans les commissions, de la commune concernée, est-ce que vous en avez discuté avec votre maire ? Non ? Terminé. On n'en parle pas. Vous venez ici vous n'avez rien fait avec votre maire ? Question ajournée. Ça m'est arrivé plusieurs fois. »*

Claude Richard n'accorde ici qu'un rôle très résiduel aux membres de sa commission : ce ne sont en théorie que de simples relais, censés faire le lien avec le maire, en transmettant de façon transparente son avis et ses commentaires. Son commentaire illustre donc une conception très centralisatrice du pouvoir municipal, qui place le maire au centre de l'organisation. En affichant de telles exigences dans le fonctionnement de sa propre commission, Claude Richard renforce la place que le maire occupe dans le dispositif intercommunal. Dans le même temps, un tel commentaire souligne l'importance cruciale pour le Président à anticiper les réactions des maires. Pour lui, un des enjeux essentiels consiste donc à éviter au maximum les débats éventuels sur les dossiers dont il a la charge. Selon ses propres termes, il s'agit à tout prix *« d'éviter de faire perdre la face »*.

Pour finir, la commission est présentée comme la scène où les communes peuvent faire valoir leurs intérêts. Il s'agit pour l'essentiel de présenter des demandes sur des éléments précis des dossiers, ou des questions plus générales dans le secteur concerné : l'amélioration de la desserte par les transports en commun, la modification de certains horaires, le changement d'un tracé ou d'un itinéraire, etc. Ce travail précis, point par point, diffère sensiblement du fonctionnement du Bureau : la commission permet l'ajustement ostensible, point par point, des intérêts communaux ; le Bureau permet une régulation globale où, bien au contraire, ces intérêts particuliers sont dissimulés. En d'autres termes, la réflexion en commission est le stade où des aménagements sur les dossiers sont encore supposés possibles. Le rôle du président de commission est de faciliter ces aménagements, et de faire en sorte que les dossiers qu'il présente au Bureau soient validés sans autre forme de contestation. Dans une telle perspective, le président est supposé prendre en compte certaines demandes, en refuser d'autres, bref réaliser un travail d'agrégation des intérêts éminemment politique.

En définitive, la commission ne se contente pas d'instruire techniquement les dossiers. Elle cherche systématiquement à anticiper les positions des maires et, par un aller-retour régulier avec chacun d'eux via leur(s) représentant(s), à construire un projet consensuel. Elle élabore, par un processus itératif, une solution acceptable par l'ensemble. La commission a ainsi pour objet de réaliser une « projection » des positions communales, la plus fidèle et la plus exhaustive possible. Son président opère en amont un travail de régulation politique essentiel, dont nous allons voir maintenant qu'il peut s'effectuer aussi en dehors de ce cadre.

La régulation informelle

En dehors de ces organes consacrés de l'institution intercommunale, commission et Bureau, on peut constater que s'opère un autre type de régulation – que nous qualifions donc d'informelle – qui place les vice-présidents et le président en position centrale.

De manière générale, les dossiers considérés comme conflictuels par le vice-président sont systématiquement retirés du circuit formel de validation (commission, puis Bureau, puis conseil), et

donnent lieu à une négociation interpersonnelle renvoyant face à face le vice-président et l'individu concerné :

> *« Moi j'ai toujours choisi cette solution de réguler tout de suite. J'ai jamais laissé partir les choses. Je régule avec les gens avec qui il y a à réguler. Et c'est pas en commission. Vous régulez jamais publiquement. En commission, c'est la conclusion de la régulation, mais c'est pas la régulation. Vous me demandez une piste cyclable qui passe par là et qui va coûter un million de francs ? Moi je vous fais cette proposition-là qui va coûter 50 000 francs. Vous acceptez celle-là c'est bien, vous voulez imposer l'autre, vous allez vous faire bouler par le Bureau et par le comité. Il y avait tout un travail qui se faisait d'approche, mais on progressait. Ça veut dire que souvent moi je progressais aussi, mais eux ils comprenaient ce que je disais. C'est-à-dire que on évitait ce que j'appelle l'interrogation publique. »*

Le Président de la commission transport érige ici la négociation individuelle au rang de principe d'action. Pour lui, en vertu de la nature des activités qu'il traite, ce principe se décline à plusieurs niveaux : avec les délégués représentants des différentes communes ; avec les responsables associatifs qu'il sollicite dans le cadre de sa commission, associations de deux-roues, comités d'usagers, associations de riverains, etc. L'objectif est pour lui d'éviter *« l'interrogation publique »* en désamorçant au préalable tout débat de fond dont l'issue serait incertaine. La solution est donc soit d'éviter le débat, soit de le dissimuler, de le taire. Ceci lui permet de donner à son travail une image consensuelle, et de conserver une position centrale dans l'échange politique qu'il établit avec ses interlocuteurs. Une telle conception relativise fortement le travail réalisé en commission, et donne un autre sens au « consensus » qui, finalement, inéluctablement, émerge.

Dans ce travail de négociation, la ville centre occupe indéniablement une position singulière. Nous avons déjà mentionné la nécessité d'un accord fondateur entre le président de la structure intercommunale et le maire de la ville. Les présidents élus depuis 1977 confirment sans exception qu'ils ont dû, avant leur élection, conclure un « pacte » avec le maire de Chambéry. Assez naturellement, leur mandat est également ponctué de ces mises au point régulières avec le Maire de la ville : ici, Michel Maurin indique que le Maire de Chambéry l'invite à déjeuner afin de discuter certaines concessions de services publics éventuelles[89] ; là, Marius Pillet explique comment, à l'occasion d'une fête de la Sainte Barbe, Louis Besson lui donne sa vision de la communauté d'agglomération, puis la consigne dans un courrier qu'il lui adresse quelques jours plus tard[90]. Pour toutes les décisions concernant les grands dossiers de l'agglomération, la ville jouit d'un pouvoir d'inflexion important, qui s'exerce largement lors d'une régulation informelle avec un vice-président, ou avec le Président.

> *« Même si effectivement, c'est pas anormal non plus, le président de l'intercom', comme j'imagine le président du conseil général, a tout intérêt à rencontrer le Maire de la capitale. Le*

[89] Entretien n°65 avec M. Michel Maurin, ancien Maire de Challes les Eaux, ancien Président du SIAC.
[90] Entretien n°27 avec M. Marius Pillet, Maire de Saint Alban Leysse, Président du DUCC.

président de l'intercom' a tout intérêt, quand il a un dossier un peu sensible, à prendre l'avis aussi des représentants de la ville avant d'aller plus loin. Il me semble. »[91]

Cette position, qui émane d'un vice-président pourtant opposé politiquement à la ville, n'est pas partagée par tous les élus. D'autres s'inquiètent en effet des non-dits récurrents sur les dossiers, voire stigmatisent un Président parfois présenté comme l'homme de main du Maire de la ville : *« De là à dire que je vais prendre mais ordres de Besson : non ! Certains l'ont dit d'ailleurs. Certains le disent. D'autres savent que non »*[92]. De manière générale, les critiques adressées à la régulation informelle sont peu dépendantes des affinités partisanes et beaucoup plus dépendantes des capacités individuelles d'accéder à ce type de négociations. La régulation informelle est donc une pratique qui place les élus dans des situations très inégales, qui déterminent en grande partie leur opinion à son égard.

La régulation informelle trouve une illustration intéressante dans le fonctionnement du *Bureau des vice-présidents*. Par opposition au *Bureau des Maires*, ce groupe réunit un exécutif restreint[93], composé des agents responsables d'un secteur d'activité particulier. Malgré une fréquence plus forte (une fois par quinzaine au lieu d'une fois par mois), ces réunions n'ont aucun statut officiel.

« Quand il y a eu des sujets très épineux, je les ai retirés de ma commission et passés à ce qu'on appelait aux réunions des vice-présidents. La réunion des vice-présidents était une réunion où on prenait pas de décision. On faisait le courant. Et je disais voilà, j'ai un problème à la commission machin, il y a tel truc et tel truc, et toi dans ta commune ? etc. Et on rediscutait au bureau des vice-présidents. »[94]

« On parlait des affaires qu'il y avait pour débattre entre nous, librement, hors PV, même si on en faisait un à la fin. Là, les choses mûrissaient à ce moment là. Les moments où le Président était convaincu et que… Les choses mûrissaient, et c'est là qu'on arrivait à des consensus. »[95]

Le fonctionnement de ce *Bureau des vice-présidents* offre donc toutes les caractéristiques de la régulation informelle. Sa première caractéristique est son caractère officieux, puisqu'il se réunit *« librement, hors PV »*, sans arrêter de position commune (*« on prenait pas de décision »*). Seconde caractéristique, ces réunions entre vice-présidents permettent une circulation de l'information (*« On faisait le courant »*) afin d'affiner la connaissance des opinions des communes, et d'anticiper sur des résistances ou des blocages éventuels. Troisième caractéristique : même s'il n'a officiellement aucun pouvoir de décision, le *Bureau des vice-présidents* ouvre une opportunité d'échanges et de négociations qui lui confère la possibilité de construire l'agenda politique (*« on rediscutait »*, *« les choses mûrissaient »*) en sélectionnant ou en reportant tel dossier, et en aménageant les dispositions de tel autre, afin d'obtenir au final un consensus (*« on arrivait à des consensus »*).

---

[91] Entretien n°59 avec M. Bertrand Mattéi, ancien Maire de Barberaz, ancien vice-président du DUCC.
[92] Entretien n°27 avec M. Marius Pillet, Maire de Saint Alban Leysse, Président du DUCC.
[93] Le terme d'exécutif restreint – ou de Bureau restreint – a pu être utilisé par ailleurs pour désigner un même phénomène de différenciation au sein de l'exécutif intercommunal, dans le cas tout proche de la Communauté urbaine de Lyon (Guéranger & Jouve 2003).
[94] Entretien n°53 avec M. Claude Richard, ancien adjoint au Maire de Chambéry, ancien vice-président du DUCC.
[95] Entretien n°48 avec M. Michel Boyer, ancien adjoint au Maire de La Motte Servolex, ancien Vice-président du DUCC.

Le *Bureau des vice-présidents* constitue donc en quelques sortes une forme instituée des pratiques de régulation informelle. La fréquence de ses réunions ainsi que leur caractère officieux lui offrent une grande souplesse et une grande liberté dans l'exercice de négociation et de reformulation qui est le sien. Ainsi, alors qu'aucun interlocuteur ne semble ignorer cet exécutif restreint, le pouvoir que les agents lui accordent est très variable. En particulier, à la différence des vice-présidents eux-mêmes, les maires extérieurs à ce groupe considèrent unanimement que les décisions sont réellement prises au seul et unique vrai Bureau, le *Bureau des maires*. Notre propos ne vise pas ici à savoir lequel de ces deux organes exerce le pouvoir le plus fort. Nous cherchons plutôt à montrer comment la régulation informelle s'institutionnalise dans les pratiques de coopération, puisqu'elle est même consacrée dans un organe spécifique. De plus, l'une des force de cette régulation consiste précisément à faire méconnaître son réel pouvoir. Par son caractère informel, libre, elle est acceptée par l'ensemble des maires, puisqu'elle n'entre pas en contradiction avec la légitimité politique officielle du *Bureau des maires*.

Qu'on étudie les mécanismes de cooptation du personnel politique, ou qu'on analyse précisément les modalités de son fonctionnement, l'institution est marquée par un ensemble de pratiques convergentes, visant à réguler *a priori* le processus décisionnel. Malgré la longueur de telles procédures[96], elles sont justifiées ici par la multiplication des dossiers et l'accélération du rythme de la « machine intercommunale », là par la nécessité de pérenniser son fonctionnement politique. La *régulation prophylactique* s'appuie donc sur une exigence proprement fonctionnelle, qui offre une réponse pratique au problème de gouvernabilité rencontré par l'institution[97]. Ce type de légitimité constitue une différence sensible avec les pratiques qui vont nous intéresser maintenant.

B. Le *camouflage communal* systématisé

La généralisation d'arrangements tacites et informels, parfois fort différents des règles explicites et formelles, trouve de nombreuses traductions sur le terrain des pratiques de coopération. Les comportements des agents sont par exemple marquées par un ensemble d'interdits qui visent globalement à dissimuler ou à euphémiser le pouvoir des communes dans l'institution. Ces pratiques de *camouflage communal* se déclinent de deux manières principales : par le respect d'un pacte de non-ingérence dans les affaires de communes tiers qui permet aux élus de négocier leur adhésion (1) ; par des efforts importants et incessants pour dissimuler les intérêts proprement communaux (2).

1. Principe de non-ingérence et troc intercommunal

Les agents de l'institution partagent tout d'abord un principe de non-ingérence dans les affaires communales. Ce principe réalise une séparation symbolique entre l'institution et les communes. Dans

[96] La longueur nécessaire à ce type de régulation offre une piste d'explication intéressante à l'impossibilité, en 1995 comme en 1999, de trouver un consensus pour appliquer les nouveaux dispositifs législatifs dans des délais souvent assez brefs.
[97] La cooptation autant que l'anticipation visent en effet à opérer une meilleure intégration des intérêts politiques parfois divergents représentés dans l'institution. Elle constitue un premier élément d'une gouvernance urbaine (Le Galès 1995) sur laquelle nous reviendrons plus loin.

le même temps, il permet aux communes, y compris les plus petites, de négocier leur accord et leur consentement en échange d'avantages individualisés.

De la libre administration communale à la non-ingérence

Nous souhaitons partir des propos tenus par le Président Marius Pillet dans la brochure de présentation du district, éditée en 1998 : « L'intercommunalité, c'est l'union de plusieurs communes pour traiter, dans le respect de chaque entité, les problèmes communs devenus ingérables au niveau d'une seule mairie, d'un seul clocher. C'est une volonté unanime de travailler ensemble pour améliorer les services rendus à nos concitoyens au moindre coût. C'est aussi la recherche d'un développement harmonieux de notre agglomération »[98]. La comparaison de ces propos avec ceux de son illustre prédécesseur Jean Blanc est frappante. Alors que ce dernier parle de « préparer les esprits à une éventuelle suppression des communes », le Président du district ne ménage aucun effort pour insister sur la préservation du cadre communal, à grand renfort de « respect de chaque entité », et d'une nécessaire « volonté unanime ». Ces commentaires soulignent deux conceptions différentes, inscrites dans deux périodes distinctes : le contexte législatif des années soixante et soixante-dix marqué par la volonté de promouvoir la fusion entre communes, et le contexte post décentralisation qui fait du principe constitutionnel de « libre administration des collectivités locales » un préambule incontournable à toute réforme des institutions locales. Les propos du Président illustrent la volonté d'inscrire ce principe dans les rapports entre les communes et l'institution de coopération. En pratique, l'institution laisse au maire de nombreuses possibilités pour se rétracter des choix collectifs. Malgré le transfert juridique des compétences, le premier magistrat conserve un pouvoir de veto inaliénable pour les opérations réalisées sur sa commune. Les exemples récents ne manquent pas, et concernent tout autant les compétences « politiquement sensibles », que d'autres plus « techniques ».

La question épineuse du logement illustre les difficultés à franchir en pratique les limites communales. Au syndicat, ce dossier est déjà ancien : la question d'une gestion intercommunale du « dossier habitat » est en effet posée par la municipalité Ampe à la fin des années soixante-dix, mais elle s'enlise dans une opposition avec les communes périphériques, avant d'être purement et simplement supprimée de l'agenda politique suite aux élections municipales de 1983[99]. Elle refait finalement surface dix ans plus tard avec l'élaboration du Plan Local de l'Habitat (PLH) qui, faute de compétence opérationnelle, doit s'en tenir à des préconisations. Malgré l'obligation d'une prise de compétence « logement » lors du passage en communauté d'agglomération, la mise en œuvre du PLH, voté par l'ensemble des communes, se heurte au veto opposé par quelques maires :

> *« Et les communes, quand vous allez voir les maires de toutes ces communes qui ont voté le PLH, vous leur dites que vous allez mettre du logement adapté, ils trouveront toujours une bonne excuse. Ils le refuseront pas d'entrée mais ils vous donneront pas l'autorisation d'y aller. Voilà. (…)*

[98] Marius Pillet, *Votre qualité de vie, ... le DUCC s'en occupe*, DUCC, décembre 1998, 35 pages, p. 10.
[99] Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 23 décembre 1983.

> *je ne sens pas derrière l'implication forte d'une démarche qui n'est plus une démarche de chacune des communes mais qui est une démarche globale. Donc comme toujours on voit chacun par son petit bout de lorgnette. »*[100]

Ainsi, malgré les outils réglementaires et juridiques qui imposent la réflexion – Pacte de Relance pour la Ville[101] – et l'action – loi Chevènement[102] – à l'échelle intercommunale, la politique du logement ne réussit pas à franchir les limites communales, *« à imposer une démarche communautaire, à une démarche individuelle »*, selon les souhaits du Directeur de l'OPAC de Chambéry. En d'autres termes, les élus ont pu voter un programme d'action suffisamment flou pour qu'il ne soit pas individuellement trop contraignant et prescriptif. Dès lors, la construction de logement reste soumise à *« l'autorisation »* du maire, via en particulier les Permis de Construire qu'il est seul à pouvoir délivrer. Malgré le transfert juridique de la politique du logement à la communauté d'agglomération, elle reste contrôlée par chaque commune.

L'exemple de l'eau et de l'assainissement va dans le même sens. La compétence est transférée au district le 1er janvier 1996. A cette date, un Service Unifié d'Eau et d'Assainissement permet une gestion intercommunale d'ensemble, de l'unité de production jusqu'au compteur de l'usager. Néanmoins, des alternatives sont négociées à l'intérieur de ce cadre qui permettent aux communes de conserver la maîtrise de certaines opérations. En particulier, dans le cas d'aménagements de surface, visibles, supposant un impact pour les riverains, la maîtrise d'ouvrage revient aux communes. Ainsi, lorsqu'à l'occasion d'enfouissements de réseaux divers (lignes EDF ou France Télécom par exemple) il est décidé de refaire les canalisations d'eau potable et d'eaux usées, la structure intercommunale rétrocède la maîtrise d'ouvrage à la commune concernée. Un fonctionnaire du Ministère de l'Equipement l'explique ainsi :

> *« Les aménagements de surface au contraire, c'est extrêmement interactif à tous points de vue. Il y a des riverains, il y a le Maire, mais il y a le conseiller municipal du coin, il y a l'adjoint aux travaux, l'adjoint à l'urbanisme. Ce qui focalise beaucoup dessus. Et ils veulent pas transférer cette maîtrise d'ouvrage au DUCC parce qu'ils vont perdre ce pouvoir d'influencer directement le projet. Donc du coût ils gardent la mainmise là-dessus. »*[103]

De leur côté, les élus ne dissimulent aucunement ces écarts à la règle. Untel explique qu'il veut demeurer un intermédiaire entre les demandes des usagers et le Services des Eaux[104]. Tel autre souhaite décider seul de l'attribution de tickets de transports gratuits pour les chômeurs de sa commune[105]. La ville elle-même décide de développer le tri sélectif, en marge d'une politique intercommunale de collecte et de traitement des déchets[106]. Les pratiques des élus peuvent donc

---

[100] Entretien n°58 avec M. Marcel Morin, Directeur de l'OPAC de Chambéry.
[101] Le Pacte de Relance sur la Ville du 14 novembre 1996 suscite en effet une réflexion intercommunale en imposant un Plan Local de l'Habitat intercommunal sur les Zones Urbaines Sensibles.
[102] La politique du logement est en effet un compétence obligatoire des structures intercommunales généralisées par la loi du 12 juillet 1999.
[103] Entretien n°11 avec M. Guillaume Rotrou, Ingénieur des TPE en charge de la subdivision de Chambéry.
[104] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.
[105] Entretien n°8 avec M. Daniel Grosjean, Maire de Challes les Eaux.
[106] Entretien n°40 avec M. Jean Robert, DGST adjoint de Chambéry.

prendre une certaine liberté, en s'immisçant dans l'exercice de compétences transférées. Plus encore, cette pratique est parfois érigée en principe :

> *« Mais on était avec une gestion de dossiers qui était propre à la commune. Et les priorités propres à la commune, on se les définissait. (…) Et ça se gérait par activité. On disait : là, l'intercommunalité prend telle et telle responsabilité. Mais ça posait pas de problème pour la commune. La commune payait tout ce qui se faisait dans son enceinte. Il y avait une gestion globale du système, mais à la porte de la ville, c'est la ville qui prenait en charge. »*[107]

Pour ce maire, comme pour d'autres, l'intercommunalité s'arrête *« à la porte »* de chaque territoire communal : les dossiers prioritaires sont définis et hiérarchisés par chaque municipalité ; chacune suit l'instruction des dossiers qui la concernent et la réalisation des travaux ; quant aux financements, ils sont abondés à hauteur des travaux communaux. Le principe de non-ingérence se traduit donc également sur le plan financier : il permet à la commune de contrôler sa contribution financière, en la rapportant strictement à sa consommation personnelle, grâce à différents indicateurs quantitatifs mesurables : population, mètres cubes d'eau consommés ou traités, tonnes de déchets incinérés, etc. L'intercommunalité est alors une mise en commun de moyens, où chaque commune contrôle la part qu'elle y investit en fonction de celle qui lui revient. Pour cette raison, les compétences syndicales les plus importantes (équipements d'incinération et de traitement des eaux, service de transports en commun, équipements sportifs et culturels) ont souvent été financées sur la base de ce même principe : seul celui qui utilise paye.

Cette conception s'inscrit bien dans l'esprit de la citation de départ : il s'agit de traiter « des problèmes communs devenus ingérables au niveau d'une seule mairie ». Toutefois la gestion des services et leur financement montrent que les maires conservent, même après délégation, un droit de veto inaliénable sur les décisions qui impliquent leur propre commune. Ce droit reconnu pour certains se traduit en retour par un devoir pour les autres. Il s'agit en l'occurrence d'un devoir de non-ingérence qui contraint les agents à ne pas empiéter sur territoire d'un élu. Ainsi, pour la commission transport, Claude Richard ajourne ainsi les questions qui n'ont pas été préparées avec les maires, attendant que le délégué puisse expliciter la position de sa commune. Il prend soin d'ajouter : *« C'est pour ça que j'ai jamais fait quelque chose contre une commune »*[108]. Ses collègues ne disent pas autre chose. Le vice-président en charge des centres de secours indique : *« Nous nous gardons d'avoir un vote bloqué au détriment d'une commune »*[109]. Le vice-président en charge des déchets invoque *« le respect des différences »*, estimant qu'il faut *« à la fois qu'une cohérence nécessaire soit respectée mais que les personnalités et les identités soient respectées »*[110]. Ces commentaire traduisent donc bien une préoccupation essentielle et commune des élus : celle d'éviter tout conflit d'intérêt avec une commune, et plus encore toute interférence avec le pouvoir exclusif du maire.

---

[107] Entretien n°61 avec M. Jean Germain, ancien Maire de La Motte Servolex.
[108] Entretien n°53 avec M. Claude Richard, ancien adjoint au Maire de Chambéry, ancien vice-président du DUCC.
[109] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.
[110] Entretien n°59 avec M. Bertrand Mattéi, ancien Maire de Barberaz, ancien vice-président du DUCC.

En définitive, le principe de libre administration des collectivités locales se décline au sein de l'institution intercommunale dans un devoir de non-ingérence, auxquels doivent se plier les élus, membres de l'exécutif en tête[111]. Ce dernier se traduit dans l'élaboration de politiques intercommunales, dans leur mise en œuvre au sein de chaque commune, et dans le fonctionnement des instances de régulation collective[112]. En soustrayant les communes aux contraintes de coopération, ce principe opère une séparation symbolique importante entre les intérêts des communes, et l'intérêt de l'institution. Par la même occasion, il leur offre une capacité de négociation importante, leur permettant de troquer leur accord contre des avantages particuliers.

De la non-ingérence aux nécessités du *troc intercommunal*

Ces droits et devoirs ne bloquent pas rigoureusement le fonctionnement de la machine intercommunale. Au contraire, les possibilités de blocage dont disposent leur permettent de négocier leur accord. Dans un contexte d'intégration de nouvelles compétences et d'organisation de nouveaux services, elles rendent même une telle négociation obligatoire. Ainsi, l'ancien Président du SIAC, pourtant unanimement reconnu pour sa rigueur et son intransigeance, indique que le rôle du Président consiste à trouver *« des ponts, des passerelles »* afin d'obtenir *« la solution qui contente tout le monde »*[113]. Dans ces conditions, deux types de pratiques se généralisent.

Le premier type de pratique est le *troc intercommunal*. Ce troc s'appuie sur une logique d'échange, de « donnant donnant », entre différents intérêts communaux. Illustrons-le par un exemple. A la fin des années quatre-vingt, des périodes d'étiage important remettent au goût du jour la question déjà ancienne d'une ressource complémentaire en eau potable. La solution consiste alors à capter l'eau issue d'une nappe assez éloignée, à Saint Jean de la Porte[114]. Mais dans l'agglomération, les besoins en eau des communes sont très différents. Les communes du Sud de l'agglomération, situées en amont, ont connu les étiages les plus sévères. A l'inverse, d'autres communes ne ressentent aucun besoin en eau potable, voire contestent tout simplement la réalité de ce besoin. L'importance du coût de l'opération (environ 100 millions de francs à l'époque) pose ainsi question cruciale du niveau de solidarité à adopter sur cet ouvrage : le financement doit-il être réparti équitablement entre l'ensemble des communes, ou juste en fonction des besoins de chacune d'entre elles ?[115] Dans le premier cas, les communes financent à hauteur de leur richesse fiscale ; dans l'autre cas, le financement dépend

[111] Catherine Grémion et Pierre Muller (1990 : 42) avaient déjà relevé que le transfert de compétences est illusoire : « vouloir répartir de manière « rationnelle » les compétences entre des collectivités locales est pour une bonne part illusoire : rien n'empêche, en effet, un Maire ou un président de conseil général de se saisir d'un problème qu'il estime vital pour sa commune ou son département (et pour sa carrière politique). Il signifie ainsi qu'il se considère de fait comme titulaire d'une compétence générale sur l'ensemble de son territoire ».

[112] De nombreux auteurs ont souligné la façon dont la régulation politique et institutionnelle des structures intercommunales – en l'occurrence des communautés urbaines – trouve sa complexité dans sa soumission irréductible au fait communal (Domenach 1997), notamment dans le cas du fonctionnement institutionnel de la Communauté Urbaine de Bordeaux (Savary 1998, Sorbets 1988). Le cas de la Communauté Urbaine de Lyon (Bardet & Jouve 1999) souligne la dépendance très forte des élus vis-à-vis de leur territoire d'implantation. Enfin, dans une analyse consacrée à la mise en place des communautés d'agglomération, François Baraize et Emmanuel Négrier (2000) ont relevé comment le suffrage au deuxième degré permet la mise sous tutelle politique de la structure intercommunale par les communes membres.

[113] Entretien n°65 avec M. Michel Maurin, ancien Maire de Challes les Eaux, ancien Président du SIAC.

[114] Entretien n°46 avec M. Denis Brondel, Directeur du Service des Eaux, Chambéry Métropole.

[115] Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 4 septembre 1989.

de leur consommation. Des débats difficiles s'engagent ainsi dans l'agglomération, notamment avec la ville qui risque de devenir le principal financeur d'une infrastructure dont elle n'a pas l'utilité. Finalement, la ville accepte de participer financièrement au captage de Saint Jean de la Porte à une condition : l'agglomération doit accepter en retour le transfert des équipements sportifs, piscine couverte et patinoire, équipements relativement anciens qui doivent faire l'objet d'investissements importants, notamment pour la rénovation du bassin et des vestiaires.

> *« Et c'est comme ça que ces équipements sont devenus intercommunaux. Ça a été à l'époque une monnaie d'échange en disant OK on vous aide à financer Saint Jean de la Porte mais vous vous financez ces équipements structurants. (…)Donc vous voyez que l'intercommunalité ça a toujours été quand même un donnant donnant. »*[116]
>
> *« Donc il y a eu donnant donnant. C'est un peu les équilibres à trouver. La ville centre cédait sur tel point, par solidarité, et puis le SIAC prenait en charge tel et tel équipements qui allégeait la ville centre. »*[117]

L'accord des autres communes est obtenu par des méthodes similaires. Ainsi, le représentant de La Motte Servolex nous explique qu'il négocie également son accord, puisque sa commune n'a aucun besoin en eau. Il accepte finalement l'opération en échange d'une participation financière du SIAC à la construction d'un gymnase dans un lycée de la commune :

> *« Besson a dit sans le dire mais en le disant si La Motte nous met pas des bâtons dans les roues pour le passage de la piscine, bah moi je vous fais changer le truc et puis vous aurez vos gymnases. »*[118]

Cet exemple particulier du captage de Saint Jean de la Porte illustre plusieurs exemples de *troc intercommunal* : la participation financière de la ville centre est acquise en échange d'une participation financière aux équipements de la ville ; l'accord de La Motte Servolex est acquise en échange d'une participation du syndicat au financement d'un gymnase motterain. Les communes négocient (ou plutôt monnayent) leur contribution. Par conséquent, cette négociation repose précisément sur l'impossibilité formelle d'imposer aux communes leur participation financière. Dit autrement, le *troc intercommunal* est possible parce qu'existe le principe de non-ingérence décrit précédemment. Ce phénomène de troc n'est pas exceptionnel. Au contraire, les arguments développés par les élus montrent qu'il est considéré comme une pratique normale de l'institution : ici, le Président du district justifie tel aménagement en expliquant qu'après beaucoup de travaux dans le nord, il en faut dans le sud[119] ; là, le Maire de Challes les Eaux relate une altercation publique avec le Président : *« il m'a rentré dans le lard, en disant quand on te fait ton gymnase à Challes, tu viens pas demander et tatata... »*[120]. Le *troc intercommunal* est donc assez répandu ; il place les membres de l'exécutif dans une position

[116] Entretien n°69 avec M. Maurice Meunier, ancien adjoint au Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.
[117] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président du DUCC.
[118] Entretien n°48 avec M. Michel Boyer, ancien adjoint au Maire de La Motte Servolex, ancien Vice-président du DUCC.
[119] Entretien n°27 avec M. Marius Pillet, Maire de Saint Alban Leysse, Président du DUCC.
[120] Entretien n°8 avec M. Daniel Grosjean, Maire de Challes les Eaux.

privilégiée pour en négocier les termes[121]. Néanmoins, lorsque le troc est impossible, un deuxième type de pratique se met en place.

Faute d'un échange possible, la réussite d'un nouveau projet dépend de la capacité à faire émerger un plus grand commun dénominateur, à savoir un ensemble de mesures sur lequel tout le monde s'accorde. Comme l'explique le vice-président en charge des services d'incendie au district, son action dans la commission a pour objectif *« de dégager un plus petit commun multiple qui soit la masse sur laquelle on va travailler »*[122] ; son homologue de la commission transports généralise ce propos en indiquant que *« le problème de l'intercommunalité, c'est aussi un défaut, c'est toujours le plus petit dénominateur commun »*[123]. Cette stratégie minimaliste constitue ainsi une règle collective, qui doit contraindre et guider l'action des agents les plus influents. Ainsi, le Maire de Cognin reproche à l'ancien Président du SIAC son manque de prudence et de prévenance sur la politique des déchets :

> *« Cette approche comptable a finalement fait tout capoté parce que c'était un sujet tellement compliqué, tellement difficile, qu'il fallait le traiter a minima, et puis en multipliant les gestes de précaution. »*[124]

En définitive, qu'elle soit critiquée, déplorée, ou qu'elle apparence au contraire souhaitable, la recherche d'un dénominateur commun est une pratique reconnue. Consistant à élaguer les propositions d'un projet qui posent problème, cette réduction est une stratégie fréquente qui permet de pallier l'impossibilité d'un troc entre communes.

Ces différentes anecdotes montrent finalement l'importance du troc intercommunal, et son lien structurel avec le principe de non-ingérence dans les affaires communales. Alors que ce principe permet de réaffirmer la séparation symbolique entre l'institution et ses communes membres, la possibilité de déroger à ce principe ouvre un espace de négociation aux élus. Cette négociation offre ainsi la possibilité d'amender un projet, ou de favoriser tel autre dans l'intérêt de sa propre commune, en essayant toutefois au maximum de masquer cet intérêt, comme nous allons le voir maintenant.

2. L'euphémisation des intérêts communaux

D'une façon récurrente, les élus s'attachent en effet à dissimuler ou plus simplement à atténuer les intérêts qu'ils ont, personnellement ou pour leur commune, à participer et à s'engager dans le dispositif de coopération. Nous souhaiterions comprendre ce comportement récurrent, en montrant qu'il se modèle sous l'effet de deux contraintes antagonistes : d'une part, un devoir de représentation des intérêts de sa propre commune, et d'autre part, une forme d'éthique du désintéressement.

---

[121] Gilles Savary (1998 : 111) mentionne également ce type de pratique, qu'il baptise « troc politique » : les négociations sont scellées par des arrangements préalables, qui offrent au Président une ressource politique dans sa capacité d'intégration au sein du bureau et par les négociations interpersonnelles.
[122] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.
[123] Entretien n°53 avec M. Claude Richard, ancien adjoint au Maire de Chambéry, ancien vice-président du DUCC.
[124] Entretien n°67 avec M. Claude Vallier, Maire de Cognin, Vice-président de Chambéry Métropole.

Du devoir de représentation communale

Dans un nombre important de cas, la conduite des élus municipaux vis-à-vis de l'institution intercommunale est souvent dictée en priorité par les intérêts de leur commune. Cette dimension, très présente dans le discours des acteurs politiques, semble être un préalable à toute démarche de coopération. Les maires de quelques communes candidates à une adhésion à la structure intercommunale expriment ainsi sans détours leur démarche :

> *« Moi je suis là pour défendre les intérêts des montagnolais. Pas les intérêts du DUCC. »*[125]
>
> *« Il est bien évident que si on se pose des questions d'adhésion, il y a des raisons objectives en termes de relations entre l'agglomération et nous. Mais c'est pas par affinité. Le choix est délibéré par rapport aux intérêts politiques à long terme de la commune de Saint Jean d'Arvey, par rapport à son devenir. »*[126]

De façon symptomatique, les demandes d'adhésion s'accompagnent d'une question précise sur l'estimation financière de la « dote intercommunale », ou plus prosaïquement : combien va nous coûter le rattachement ? La *mise sur l'agenda* du rattachement trouve en effet souvent son origine dans des considérations financières, en particulier le surcoût des services facturés par l'EPCI. En clair, le prix de facturation unitaire est plus onéreux pour les communes extérieures au syndicat intercommunal. Ayant déjà conventionné avec celui-ci pour différents services (assainissement, collecte et traitement des déchets), les communes extérieures se posent donc naturellement la question de l'économie que permet l'adhésion. Dès ce stade, l'intérêt financier de la commune est un moteur essentiel de la coopération.

A l'intérieur de l'institution, les intérêts de la commune demeurent une préoccupation centrale des élus. *« Au niveau du DUCC il faut savoir se défendre. Quand on a nos dossiers, il faut savoir dire et oh ! faut penser à nous ! »,* indique par exemple l'ancien Maire de Vimines. Et celui-ci de nous dire tout le bien qu'il pense du district qui lui permet de financer des travaux d'assainissement colossaux, hors d'échelle pour le budget de sa municipalité[127]. Son homologue de La Ravoire estime même que sa présence au Bureau lui permet *« de représenter [sa] commune et éventuellement de défendre ses intérêts »*[128]. De même, un ancien vice-président souligne, non sans détours et nuances, l'un des intérêts du travail en commission, où *« les membres de la commission faisant partie de cette commune disaient oui, mais là, on n'est pas d'accord »*[129].

Dans le même esprit, de nombreux exemples montrent comment les stratégies politiques des délégués partent toujours de la définition préalable d'une position communale : dans les négociations qui suivent les municipales, dans les groupes de travail thématiques, au sein des commissions, etc. Chaque fois, les coalitions politiques s'articulent autour de négociations entre les intérêts communaux définis au préalable et souvent portés par les maires. Ce choix peut alors revêtir la forme d'une

---

[125] Entretien n°10 avec M. Roger Berrux, Maire de Montagnole.
[126] Entretien n°51 avec M. Jean-Claude Monin, Maire de Saint Jean d'Arvey.
[127] Entretien n°7 avec M. Eynard-Machet, Maire de Vimines.
[128] Entretien n°62 avec M. Patrick Mignola, Maire de La Ravoire.
[129] Entretien n°63 avec M. Auguste Bernard, ancien Maire de Jacob Bellecombette, ancien vice-président du SIAC.

contrainte pour l'action des délégués. Un adjoint au Maire de Cognin, membre de la commission transports, nous explique par exemple qu'il siège avant tout en tant que délégué de Cognin et non comme citoyen, militant d'un parti politique. Cela le contraint à éviter certains débats, à réprimer certains points de vue personnels, et à suivre la ligne de conduite définie au sein de son conseil :

> *« Moi, Alain Ferrero, membre du Parti Communiste, le fonctionnement du transport ne me plaît pas. Je ne suis pas d'accord pour qu'une société marchande qui s'appelle la Lyonnaise des Eaux gère le parc d'autobus. Moi, je voudrais en tant que Parti Communiste que la structure soit pilotée au même titre que le service des eaux. Mais au sein de la commission lorsque je travaille, je suis un membre représentant de mon conseil municipal. Donc je gère la structure. »*[130]

Récemment, les discussions sur le budget municipal de Chambéry Métropole ont donné lieu à des débats très intéressants de ce point de vue. Le chef de l'opposition chambérienne a été amené à prendre des positions critiques à l'égard de la ville. Ce comportement « dissident » a été violemment stigmatisé par Louis Besson lors d'une séance du conseil municipal qui a fait les choux gras de la presse locale. Les propos du Maire sont ainsi rapportés : « C'est un peu comme marquer des buts contre son camp et ça n'est pas admissible. Lorsque nous avons fait preuve de largesse envers la minorité dans la représentation de notre conseil à Chambéry Métropole, on pouvait en attendre une certaine solidarité, c'est le contraire qui s'est passé… »[131]

La défense des intérêts de sa commune est donc profondément inscrite dans les pratiques de l'institution. Elle est bien souvent au fondement de l'adhésion à la structure de coopération, elle imprègne les stratégies de négociation, et contraint l'action et l'expression des agents. Cette dimension est toutefois contrebalancée par une autre contrainte, apparemment antagoniste.

Une éthique du désintéressement

Les discours et comportements des élus locaux sont en effet marqués par l'affichage récurrent d'un goût personnel pour la vie publique, doublé d'un désintéressement prononcé vis-à-vis de ce qu'elle peut apporter. En clair, les élus relèvent ostensiblement qu'ils s'investissent dans la vie politique locale parce que ça leur plaît, et non parce que ça leur rapporte[132]. Cette éthique du désintéressement se décline également à l'échelon intercommunal.

Le premier acte du parcours politique, l'entrée en politique[133], est représentatif de cette propension à mettre en avant l'évergétisme en rejetant l'escompte. Pour une part importante d'entre eux en effet, les élus se présentent comme victimes de leur parcours politique, fait d'une suite chaotique de

---

[130] Entretien n°43 avec M. Alain Ferrero, adjoint au Maire de Cognin, délégué à Chambéry Métropole.
[131] Louis Besson, cité par Frédérik Rosin, « Pas de réponse à la cantonade » in *Le Dauphiné Libéré*, 13 mars 2002.
[132] Le dévouement apparaît pour certains auteurs comme l'une des facettes du *métier d'élu local* : « tous les élus, que ce travail soit ou non leur gagne-pain, s'affirment "serviteurs" de leurs concitoyens. Concrètement, on notera la gêne avec laquelle les élus envisagent le problème de leur rémunération, fut-elle, par euphémisme, qualifiée "d'indemnité". Le seul "salaire" que les élus affirment attendre, c'est le soutien des électeurs, leur confiance renouvelée » (Fontaine & Le Bart 1994 : 22).
[133] La notion « d'entrée en politique » peut s'avérer extrêmement polysémique, notamment pour des élus cumulant un nombre parfois important de mandats et de responsabilités (voir par exemple les différentes acceptions qu'en propose Sandrine Lévêque (1996). Dans le cas qui nous intéresse ici, nous définissons l'entrée en politique comme l'accession à un premier

sollicitations par des pairs, amis ou parents, de concours de circonstances, de coups de chance et beaucoup plus rarement de choix raisonnés et délibérés. L'exemple le plus édifiant est peut-être celui du Maire de Chambéry, Louis Besson. Ayant occupé un nombre important de responsabilités politiques locales (Maire, conseiller général, Président du conseil général) et nationales (député, ministre), cet homme politique aime à se présenter comme une victime de la loi des séries[134] : *« Donc vie publique à côté de cette vie professionnelle : un engagement. Un engagement qui débouche sur un parcours, et quand le parcours est un peu long, on appelle ça une carrière. »* Puis cet homme de détailler la liste des *« engagements »* pris tout au long de son *« parcours »* : *« Moi je suis arrivé Maire en 65 tout à fait par hasard »* ; *« j'étais par accident Président du conseil général »* ; *« alors j'ai fait ce retour pour vous dire que c'est un peu à mon corps défendant que j'ai été élu Président [du syndicat]… »*. On ne saurait donc ignorer l'insistance avec laquelle Louis Besson brosse le portrait incertain, improbable, aléatoire, de son propre parcours politique. Cette insistance n'est pas sans rappeler certains traits similaires mis en avant par ses prédécesseurs au sujet de leur entrée en politique, que l'on pense à « l'arrivée par effraction » de Pierre Dumas dans la vie politique locale (voir chapitre 1), ou encore à la candidature pour la forme de Francis Ampe (voir chapitre 2). Les Maires successifs de Chambéry affichent donc tous ostensiblement les sollicitations d'élus, de collègues, de citoyens, qui sont à l'origine de leur candidature, et, parallèlement, le hasard et l'incertitude qui entourent le résultat du vote.

Les élus des communes périphériques jouent le même rôle. L'accession au poste de maire est souvent présentée comme la continuité « logique » d'un mandat d'adjoint, qui croise lui-même plusieurs explications : la compétence individuelle, l'attention toute particulière aux affaires de sa commune, la sollicitation par plusieurs élus de la municipalité sortante. Le plus souvent, la cooptation par le Maire sortant est une conditions presque nécessaire accéder au mandat de maire (voir plus haut). Loin de la dissimuler, les élus rencontrés la mettent au contraire toujours en avant, comme l'explication principale de leur parcours politique. De la même manière que les maires successifs de la ville, les élus des communes périphériques renvoient les motivations et les raisons de leur élection à des déterminismes sociaux qui leurs sont extérieurs. Sans chercher à discuter la part d'intentions que recouvrent de tels choix, il nous apparaît plus pertinent de souligner ici les régularités du discours des élus locaux sur les termes de leur entrée en politique. Ce discours traduit une disposition plus générale qui consiste à occulter les calculs et les intérêts qui ont pu jouer lors de certaines orientations politiques. La même logique se développe au niveau intercommunal.

Le désintéressement est ainsi une qualité fréquemment mise en avant par les élus eux-mêmes. L'ancien Président du SIAC, Michel Maurin, insiste longuement sur le mérite des grands hommes politiques savoyards, jamais préoccupés par l'enrichissement personnel. En revanche, il critique quelques vice-présidents du district présumés poursuivre une carrière politique, attirés par des postes

---

mandat local, souvent un mandat municipal. Une telle définition ne concerne donc pas exclusivement les professionnels de la politique, classiquement définis par Max Weber comme des individus vivant pour et non de la politique (Weber 1971 : 298).

[134] Les citations utilisées dans cet alinéa sont extraites de notre entretien avec Louis Besson (Entretien n°70 avec M. Louis Besson, Maire de Chambéry, ancien Président du SIAC).

et des avantages personnels[135]. De la même manière, tel vice-président souligne qu'un bon président de structure intercommunale ne doit pas être un *« représentant de commerce de sa commune »*, et critique au passage la façon qu'ont les élus chambériens d'aller *« faire leur marché au district »*[136]. Tel Maire d'une petite commune se désole de constater que la communauté d'agglomération *« se réfléchit à l'aune de sa propre commune »*, et condamne telle commune qui n'y vient que pour tirer profit[137]. La Secrétaire Générale du district elle-même stigmatise et déprécie les élus qui adhèrent et siègent au district *« par intérêt »* : *« c'est leur commune et le reste on s'en fout un peu »*[138]. Dans une perspective analogue, on peut rappeler la séance mémorable du conseil du SIAURC, où, après quelques mois de travail, Josée Jeanneret présente un rapport qui établit que l'opération VRU a désavantagé la ville au profit de quelques communes. La réaction très virulente de Jean Blanc tranche avec la bonhomie qu'on lui prête habituellement. La force des mots qu'il utilise à cette occasion et le souvenir que cet épisode laisse aujourd'hui[139] confirment que le tabou de l'enrichissement individuel se décline aussi à l'échelon intercommunal.

Au bout du compte, l'éthique du désintéressement, manifeste dans les discours des élus sur leur propre parcours, et trouve un écho important sur la scène intercommunale pour qualifier les rapports entre communes. Il oblige ainsi les agents de l'institution à infléchir leurs positions et leurs comportements[140].

La nécessité d'une dissimulation

Pour la ville de Chambéry, les stratégies suivies à l'occasion de plusieurs décisions fondatrices sur le plan intercommunal consistent à « donner des gages » aux communes périphériques. Qu'il s'agisse de réformer les statuts, d'élire – ou plutôt de choisir – un nouveau président, ou encore de voter des transformations importantes, les élus chambériens déploient de manière générale des efforts importants pour faire la preuve de leur bonne volonté.

> *« On donne un gage dans la réforme des statuts, c'est que Chambéry n'a plus la majorité du nombre de sièges alors que dans l'ancien statut Chambéry a la majorité. Et pour donner des gages aux autres communes (…), et bien on va même jusqu'à ne pas revendiquer la présidence et à ce que ce soit quelqu'un d'une commune de banlieue qui préside. »*[141]
>
> *« Bon je pense que Besson a quand même une vision assez globale et d'avenir de tout ça. Mais bon il fait pas mal d'autocensure parce qu'il faut bien qu'il tienne compte des gens avec qui il est. »*[142]

---

[135] Entretien n°65 avec M. Michel Maurin, ancien Maire de Challes les Eaux, ancien Président du SIAC.
[136] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.
[137] Entretien n°13 avec M. Roland Tissot, Maire de Barby.
[138] Entretien n°20 avec Mme Jacqueline Vincent, Secrétaire Générale du DUCC.
[139] Trois personnes ont relaté cet épisode : Francis Ampe, Josée Jeanneret, et Jacqueline Vincent. Tous font référence aux mêmes termes utilisés en séance : « menottes », « prison », « juge », « réquisitoire ».
[140] La rémunération des vice-présidents est instaurée lors du passage en communauté d'agglomération, début 2000. A compter de cette date, il faudrait vraisemblablement proposer une autre analyse des logiques qui sous-tendent l'engagement des vice-présidents.
[141] Entretien n°52 avec M. Francis Ampe, ancien Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.
[142] Entretien n°37 avec M. Henri Dupassieux, adjoint au Maire de Chambéry, délégué à Chambéry Métropole.

Certaines remarques des élus chambériens font explicitement référence aux règles de représentation et aux majorités qualifiées nécessaires pour les grandes transformations de l'institution. Derrière l'objectif affiché d'éviter l'affrontement, c'est aussi un calcul arithmétique sur les majorités requises qui justifie les efforts de la ville. Ainsi, la contrainte que fait peser l'institution sur le maire de la ville l'oblige moins à refuser le mandat de président de la structure intercommunale qu'à donner des garanties. Prendre en compte les différentes sensibilités, « donner des gages » aux élus des communes plus petites, éviter les votes bloqués opposant centre et périphérie sont autant d'exemples des stratégies mises en place par la ville pour occulter ses intérêts exclusifs.

Cette description s'applique également aux comportements des autres maires. Dans un fonctionnement quotidien de l'institution, en commission ou au Bureau des maires, l'atmosphère des réunions traduit l'importance des non-dits et de la censure :

> *« Chacun a en arrière pensée sa commune, son économie, son environnement, son potentiel, et va dire des choses de manière à ce qu'elle nuisent le moins possible à sa commune, ou qu'il y ait le maximum de choses pour sa commune. Autrement dit, les réactions doivent être décodées à partir de tout ça. (…) Alors suivant ce que je veux dans ma commune, je vais dire les choses d'une certaine manière, mais je dirai pas forcément le fond de ma pensée devant tout le monde. J'essaierai d'orienter en fonction de ce qui se dit, d'orienter les choses, mais je dirai pas tout à fait ce que je pense. »*[143]

Ce point de vue n'est pas isolé. D'autres élus expliquent également ces obligations reconnues de *« voiler »*, de *« déguiser »* les débats, c'est-à-dire d'en taire les tenants et aboutissants, les motivations et les intentions, et donc les oppositions fondamentales. L'adjoint au budget de la ville s'étale longuement sur les difficultés à gérer au bureau sa double casquette d'élu de la ville, et de vice-président du district, puis résume sa position en une phrase laconique *: « il faut une objectivité, on ne peut pas défendre que sa commune »*[144]. A l'inverse, toute attitude qui manifeste ostensiblement ses intérêts est critiqué : au sujet du centre funéraire intercommunal, le Maire de Cognin explique la méfiance des communes périphériques par les *« conneries »*, les *« attitudes mesquines »* des élus de la ville, à savoir leur manque flagrant de précautions et de diplomatie[145].

Cette contrainte prophylactique pèse fortement sur les élus les plus impliqués dans la structure. Le président ou les vice-présidents sont personnellement contraints à cette autocensure régulière. L'ingénieur subdivisionnaire de Chambéry, proche collaborateur du Président du district, nous livre l'exemple d'un aménagement routier qui concerne presque exclusivement la commune de Saint Alban Leysse, celle dont le président du district est le Maire. Pour éviter d'attirer les attentions, ce dernier doit, avec la complicité et la bienveillance du fonctionnaire de la DDE, masquer l'intérêt très localisé de l'aménagement en réalisant une étude à l'échelle de trois communes :

> *« [Marius Pillet] qui dit en tant que Président du DUCC : "je dis que on a beaucoup fait de travaux dans le Nord de l'agglomération sur les routes, que maintenant c'est le tour du Sud, que le*

[143] Entretien n°61 avec M. Jean Germain, ancien Maire de La Motte Servolex.
[144] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président du DUCC.

> *Sud de l'agglomération en termes routiers, y a notamment cette nationale là, et plus particulièrement la partie dans Saint Alban". Mais j'ai pas le droit de dire que il faut régler la traversée de Saint Alban. Je dis il faut régler le problème de l'accès sud-est de l'agglomération chambérienne. Personne n'est dupe. (…)*
>
> *« Mais le Maire de Saint Alban en tant que Président peut pas trop tirer la couverture à lui. Il n'aurait pas été Président, ç'aurait été beaucoup plus simple pour lui. Mais c'est vrai qu'un maire qui est président d'une structure intercommunale, doit effectivement éviter de trop tirer la couverture à lui. »*[146]

Ce dernier exemple montre que le Président, par la visibilité que lui confère son poste, est censé plus que tout autre maire respecter ces règles de dissimulation. Un telle contrainte est alors non seulement vécue par le Président, mais elle est reconnue, acceptée, traduite et reproduite par d'autres interlocuteurs (ici un agent des services de l'Etat), faisant à la fois la preuve de leur sollicitude et de leur complicité vis-à-vis des contraintes qui pèsent sur cet élu.

La dissimulation des intérêts communaux est donc bien présente, à différents niveaux de l'institution : elle détermine certains choix importants de la ville, celui de refuser la présidence par exemple ; elle contraint les prises de parole et les conduites des élus dans les instances de l'exécutif ; quant à l'absence de dissimulation, elle est critiquée car elle génère des blocages, voire du conflit. En d'autres termes, les agents de l'institution ont un intérêt objectif à manifester leur désintérêt, et pas nécessairement à agir de manière désintéressée[147]. En affichant ce désintérêt, ils euphémisent l'importance des découpages communaux dans les calculs et les routines. Ce faisant, ils participent à l'existence symbolique d'un territoire intercommunal, et font la preuve de leur capacité et de leur légitimité à représenter ce territoire.

Les pratiques des arrangements institutionnels se généralisent donc à tous les niveaux du fonctionnement politique de l'institution. Pour la désignation de l'exécutif, pour les relations entre les différents organes, pour les délégués intercommunaux, ces pratiques orientent de façon durable et incontournable les comportements des élus. Dans les deux cas, cette institutionnalisation en pratiques participe d'une idéalisation de l'institution. D'un côté, la *régulation prophylactique* permet d'anticiper et d'endiguer les conflits potentiels, donnant l'illusion du consensus permanent. De l'autre, le camouflage communal permet aux élus de se dissimuler leurs intérêts à coopérer, et d'apparaître symboliquement comme les représentants d'un seul et unique territoire intercommunal.

---

[145] Entretien n°28 avec M. Jean Fressoz, Maire de Cognin, Vice-président du DUCC.
[146] Entretien n°11 avec M. Guillaume Rotrou, Ingénieur des TPE en charge de la subdivision de Chambéry.
[147] Rien ne nous permet donc à ce stade d'affirmer que le désintéressement est autre chose qu'un simple affichage. Nous ne pouvons donc conclure à l'existence d'un « intérêt spécifique », à savoir un intérêt « socialement constitué et qui n'existe qu'en relation avec un certain espace social, dans lequel certaines choses sont importantes et d'autres indifférentes, et qui n'existe comme tel que pour des agents sociaux constitués de manière à faire des différences qui correspondent à des différences objectives dans cet espace social » (Bourdieu 1989 : 16).

Conclusion partielle

En définitive, la structure de coopération est marquée par un ajustement durable des pratiques des agents, en particulier des agents les plus impliqués. Ces ajustements sont marqués par deux tendances lourdes. Tout d'abord, une tendance à la fonctionnalisation est attestée par différents processus sociopolitiques à l'œuvre (formalisation, différenciation, autonomisation, spécialisation), mais aussi associée au développement de services propres qui n'est pas sans effet sur les pratiques des élus ayant à travailler avec ces services. Ensuite, les arrangements autour des règles formelles de coopération se multiplient, en généralisant la régulation en amont des différents dossiers et politiques, et en cherchant à dissimuler systématiquement le rôle effectif des découpages communaux dans ces mêmes dossiers et politiques. Ces pratiques récurrentes et durables définissent, par leur récurrence et leur durabilité, un système contraintes qui pèse sur les comportements des agents de l'institution. Ils définissent certaines caractéristiques du *rôle* qu'ils doivent endosser.

Pour les élus les plus impliqués notamment, ce *rôle* revêt deux dimensions importantes. En premier lieu, il les oblige à faire la preuve de leur connaissance des dossiers, de leur compétence sur le domaine technique qui leur est associé, et de leur autonomie dans la gestion des dossiers. En second lieu, ils doivent montrer leur capacité à anticiper et à désamorcer de potentiels conflits, à apaiser les tensions entre des positions communales contradictoires, à prendre en compte tous les avis, à occulter les intérêts particuliers. La définition de ces *rôles*, particulièrement adaptée aux présidents et vice-présidents, fournit à la fois un cadre prescriptif et une grille d'évaluation à leur action. Le bon président (ou vice-président), c'est celui qui est présumé à la fois compétent, et consensuel. A l'inverse, l'avènement du débat – ou *« l'interpellation publique »* pour reprendre les termes du vice-président en charge des transports – symbolise l'échec du travail en commission et, partant, l'échec personnel du vice-président. A ce sujet, il faut noter qu'en cas d'opposition, la technique offre rarement un argument suffisant pour contraindre le Maire, et contrarier le *principe de non-ingérence* déjà évoqué[148].

Dans le même temps, ces pratiques spécifiques valorisent indéniablement certaines ressources et prédispositions. D'un côté, la fonctionnalisation favorise les élus les plus compétents, ceux qui sont présumés compétents par leur profession et/ou leur niveau de diplôme, et ceux qui sont reconnus compétents sur la base d'une expérience politique singulière. De l'autre, les arrangements favorise les élus disposant de solides réseaux personnels, d'une bonne connaissance du territoire de l'agglomération, d'une capacité à articuler des intérêts différents ou à formuler des propositions englobantes. L'ajustement des pratiques de coopération favorise donc certains élus au détriment de certains autres, sur la base de ressources et de prédispositions particulières. Ce faisant, cet

[148] Cette ascendance du Maire sur le registre des arguments techniques fait écho aux propos de Jean-Claude Thoenig (1994) sur l'importation de savoirs scientifiques dans le métier d'élu local. De tels savoirs ne sont acceptables que s'ils ne font pas d'ombre à la légitimité (notamment démocratique) du Maire : « le maire, qui est le dépositaire du tout politique, prend du recul et se méfie, sauf à écouter des savoirs savants qui aident directement à consolider ce dépôt, à l'exemple des sondages par exemple. (...) Car en définitive, une commune, en tant qu'appareil constitué de la gestion publique, n'est pas une « knowledge intensive organization » mais une « politically loaded institution » » (1994 : 71).

ajustement offre aux premiers, grâce à leur implication, une ressource proprement institutionnelle qui tend à renforcer l'asymétrie de départ.

Chapitre 5 : Institutionnalisation et objectivation des règles

Si l'institution se renforce par un ajustement des pratiques, elle se renforce également par un ajustement des représentations. Ce chapitre a pour objet de saisir ces « représentations cristallisées de l'institution » et d'en comprendre les ressorts. Plus précisément, nous souhaitons montrer que se généralise parmi les agents une opposition à la fois conceptuelle et normative entre *technique* et *politique*[1]. D'une part, les agents et pratiques *techniques*[2] sont valorisés, souhaitables, légitimes, et sont opposés aux agents et pratiques *politiques*[3], jugés indésirables, condamnables, illégitimes. D'autre part, cette opposition tend à devenir un filtre primordial – voire exclusif – de classification et de jugement. Dans une telle perspective, deux pistes de recherche seront empruntées.

La première piste consiste d'une part à rechercher les processus sociopolitiques à l'œuvre dans l'institution qui permettent d'objectiver l'*opposition technique / politique*. Dans un premier temps, nous mettrons donc en lumière quelques uns de ces processus, en montrant comment ils renforcent cette opposition en l'inscrivant dans les représentations collectives (Section I). Une seconde piste de recherche consiste à analyser l'évolution du personnel politique intercommunal. L'idée sous-jacente est qu'une éventuelle unité statistique traduirait une institutionnalisation, et ce à deux titres. D'une part, l'homogénéisation du personnel politique facilite l'harmonisation des différentes représentations et croyances collectives. D'autre part, une telle uniformisation révèle un ajustement des espérances subjectives aux probabilités objectives d'accès à l'institution : « du fait que les dispositions durablement inculquées par les possibilités et les impossibilités, les libertés et les nécessités, les facilités et les interdits qui sont inscrits dans les conditions objectives (et que la science appréhende à travers des régularités statistiques comme les probabilités objectivement attachées à un groupe ou à une classe) engendrent des dispositions objectivement compatibles avec ces conditions et en quelques sortes préadaptées à leurs exigences, les pratiques les plus improbables se trouvent exclues, avant tout examen, au titre d'impensable, 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 » (Bourdieu 1980b : 90). Nous proposons donc de rechercher l'institutionnalisation des croyances (par uniformisation et par ajustement des espérances individuelles) dissimulée derrière une éventuelle uniformisation du personnel politique intercommunal (Section II).

---

[1] Par la suite, nous parlerons d'*opposition technique / politique* pour désigner cette opposition conceptuelle et normative.
[2] La technique renvoie ici à l'usage d'un savoir, théorique ou empirique, reconnu socialement et pouvant être mis au service de l'homme pour maîtriser la nature.
[3] Le politique est ici entendu au sens du terme anglais de *politics*, à savoir l'ensemble des phénomènes de lutte pour le pouvoir, de concurrence entre partis, groupes d'intérêts, catégories sociales, individus visant à exercer une influence et à occuper des fonctions d'autorité.

Section I. L'institutionnalisation d'une opposition technique / politique

L'*opposition technique / politique* est à la fois normative (le *technique* apparaît bon et souhaitable, alors que le *politique* est toujours présenté comme un mal, illégitime) et conceptuelle (elle permet le classement systématique des comportements et des agents). Nous souhaitons dans cette section montrer comment l'institution renforce cette opposition en dépréciant le travail proprement *politique* au bénéfice d'un traitement purement *technique* des affaires intercommunales. Pour ce faire, nous reviendrons tout d'abord sur la façon dont cette opposition emprunte aux conceptions du niveau communal, ce que nous avons baptisé un *mimétisme communal*[4] (A). Nous verrons ensuite quelques uns des processus qui, dans l'institution intercommunale, alimentent et reproduisent cette distinction ancrée chez les agents (B).

A. Le *mimétisme communal*

Les délégués intercommunaux étant avant tout des conseillers municipaux, on peut rechercher dans une comparaison avec le niveau communal les éléments normatifs et cognitifs qui sont empruntés à ce niveau. Dans cette perspective, nous souhaitons traiter distinctement la question des compétences personnelles (1), et celle des opinions politiques (2).

1 La mise en valeur des compétences individuelles

La compétence personnelle, réelle ou présumée, est un critère déterminant dans le jugement que les élus portent sur leurs collègues, et sur leurs actes. Pour en démontrer l'importance, intéressons-nous à son influence sur *l'entrée en politique*, à savoir lors des premières responsabilités électives des différents agents de l'institution.

Une commune friande de compétences

Au niveau communal, la question des compétences individuelles[5] se pose de façon récurrente, à tous les stades de la vie municipale. Depuis leur *entrée en politique* jusqu'à leur quotidien d'adjoints ou de maires, les élus insistent tous sur cette qualité indispensable pour leur activité. Revenons en détail sur la façon dont la compétence est convoquée aux premières étapes de leur vie d'élu.

Les élus aiment à présenter leur implication politique comme le résultat de sollicitations, qu'elles émanent du Maire sortant ou des habitants eux-mêmes. Dans les deux cas, elle répond selon eux à une exigence fonctionnelle de la vie municipale. L'ancien Maire de Jacob Bellecombette explique par

[4] Ce terme fait écho à certains travaux néo-institutionnalistes insistant sur les processus cognitifs qui permettent la diffusion de modèles institutionnels : « di Maggio and Powell underline the extent to which organizations attempt to be isomorphic in their structures and activity patterns present in their environnement. The mechanism they identify that most clearly capture the cognitive dimension of isomorphic processes is imitation : mimetic processes » (Scott 1995 : 44-45).
[5] La compétence peut être entendue comme un ensemble d'habilités et de connaissances particulières, souvent référées à la profession ou aux diplômes, parfois à l'expérience acquise.

exemple comment il est sollicité à plusieurs reprises par des élus et des habitants de municipalités sortantes. A la veille des élections, ceux-ci anticipent sur d'importants travaux et souhaitent mettre à profit son expérience d'ingénieur. Il en conclut donc que les qualifications sont indispensables pour un Maire, parce que *« la commune manque de compétences »*[6]. Le Maire de Saint Jeoire Prieuré essaie même de généraliser ce principe à l'ensemble des communes de petites taille. Pour lui, les habitants ont une tendance naturelle à déceler et à mettre en avant les compétences qu'ils pensent bénéfiques pour leurs communes : *« les communes, plus elles sont petites, plus elles sont friandes d'utilisation de compétences. Il a tel métier, il doit savoir. Donc si il doit savoir, si il pouvait rendre service à la commune, on va lui en parler et éventuellement on le ramène dans le conseil municipal »*[7].

Les élus chambériens ne font pas exception à la règle. Faisant l'exégèse de son parcours politique, l'adjoint aux finances de Chambéry explique son implication municipale par sa compétence professionnelle dans le domaine financier, puisqu'il est Inspecteur du Trésor. Il va jusqu'à affirmer que son implication au Parti Socialiste ne joue aucun rôle dans ses responsabilités, étant donné que Louis Besson choisit son équipe *« sur d'autres critères que des critères simplement partisans »*[8]. Quant à Pierre Dumas, il présente son parcours politique comme un concours de circonstances, et s'étonne lui-même de son entrée en politique par « effraction »[9] : *« Je n'avais alors ni fortune, ni même un diplôme d'ingénieur »* indique l'ancien ministre gaulliste pour expliquer ses difficultés à jouer *a priori* un rôle de décideur local[10]. Il est intéressant de relever ici comment l'ancien Maire de Chambéry omet de mentionner ses réseaux politiques et familiaux pourtant très denses. En revanche, il met sur un même plan capital économique et niveau de diplôme, ce qui sous-entend qu'ils constituent des ressources politiques équivalentes dans la perspective d'une carrière politique.

La compétence professionnelle n'explique pas seulement les logiques de l'électeur. Elle explique également la cooptation par les maires sortants. L'ancien maire de La Motte Servolex lie certes son mandat de maire aux *« excellentes relations »* qu'il entretenait avec son prédécesseur, mais surtout à sa connaissance et sa maîtrise des dossiers techniques de l'eau et de l'assainissement, en lien avec ses responsabilités initiales à la Direction Départementale de l'Agriculture[11]. Sur le même modèle, le Maire de Jacob Bellecombette résume sa cooptation par le maire sortant à cet échange : *« Et il m'a dit "oui, mais j'ai besoin de quelqu'un qui soit là pour m'aider, un technicien"' »*[12]. Jean Fressoz estime pour sa part que sa cooptation par le Maire sortant, Alfred Carrel, tient à son profil d'Inspecteur des Domaines, dès lors que métier est en prise directe avec la vie des collectivités locales[13].

Pour finir, la compétence est considérée comme décisive dans la composition des listes municipales. Francis Ampe estime par exemple que, une fois établi l'équilibre entre les formations

[6] Entretien n°63 avec M. Auguste Bernard, ancien Maire de Jacob Bellecombette, ancien vice-président du SIAC.
[7] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.
[8] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président du DUCC.
[9] C'est par exemple le titre d'un chapitre de son ouvrage autobiographique (Perrin & Plaisance 2001).
[10] Entretien n°47 avec M. Pierre Dumas, ancien Maire de Chambéry.
[11] Entretien n°61 avec M. Jean Germain, ancien Maire de La Motte Servolex.
[12] Entretien n°45 avec M. Jean-Louis Favre, Maire de Jacob Bellecombette, membre du Bureau du DUCC.
[13] Entretien n°28 avec M. Jean Fressoz, Maire de Cognin, Vice-président du DUCC.

politiques, le choix des individus s'appuie sur leurs compétences présumées : selon lui, tel élu communiste est mis en avant en 1977 par son parti en raison des connaissances techniques acquises via son activité professionnelle au sein de la DDE ; et il estime qu'il est lui-même parachuté à la tête de la liste d'Union de la Gauche en 1977 en raison de son expérience professionnelle en matière de finances locales et d'urbanisme[14]. De même, l'adjoint aux travaux d'une commune périphérique explique les logiques de composition de l'équipe municipale :

> *« On a cherché également à monter l'équipe en ayant des compétences en face. [parlant du maire] Lui, par exemple il est ingénieur béton armé, il a un bureau d'études. On a des gens qui sont experts, notre adjoint aux finances... Je dirais on n'a pas le droit de ne pas avoir les compétences pour faire ce qu'on doit assurer. »*[15]

Ce dernier commentaire montre que la compétence devient plus qu'une qualité requise ou favorable pour obtenir un mandat, et pour assumer des responsabilités. Il souligne en quelques sortes un « devoir de compétence ». Ce qui est un caractère systématiquement valorisé est donc institué, devient une prescription de *rôle*, une contrainte pour l'action : l'implication dans la vie municipale ne suppose plus seulement d'être compétent, elle l'impose.

En définitive, les premiers pas de l'élu municipal sont marqués à tous les stades par la valorisation d'une qualification personnelle, souvent professionnelle : les logiques de son implication, de sa cooptation, de son élection sont marquées du sceau de la compétence. Cette dimension imprègne donc fortement la socialisation politique des élus municipaux, et laisse très probablement une empreinte profonde dans les conceptions qu'ils ont de leur rôle, et dans le regard qu'ils jettent eux-mêmes et sur leurs pairs. A bien des égards, cette dimension redouble le dévouement, constitutif du métier d'élu local : il s'agit de mettre sa compétence au service de la communauté. L'entrée en politique – entendue comme une prise de responsabilité dans la vie municipale – se place donc presque en continuité avec l'activité professionnelle, et nombreux sont les élus – notamment les adjoints – qui vont *« en mairie »* comme ils vont au bureau.

Les exigences intercommunales de la compétence

Le même type de logique peut être repéré au sein de l'institution de coopération. Revenons donc sur le rôle joué par la compétence dans les premiers moments de la vie d'un délégué intercommunal.

Comme pour le niveau communal, la compétence pèse lourd dans les mécanismes de cooptation. Le président Michel Maurin, peut-être plus que tout autre, porte un discours à la fois très clair et très radical sur la compétence nécessaire de son équipe politique. Cette nécessité s'incarne tout particulièrement dans le choix des hommes qu'il décide d'investir des responsabilités sectorielles[16]. A propos d'un des vice-présidents qu'il choisit de coopter juste avant son départ (en 1995), il explique

[14] Entretien n°52 avec M. Francis Ampe, ancien Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.
[15] Entretien n°20 avec M. Joseph Coppa, adjoint au Maire de Bassens, cadre des services techniques de Chambéry.
[16] Les propos qui suivent sont extraits de notre entretien avec cet élu (Entretien n°65 avec M. Michel Maurin, ancien Maire de Challes les Eaux, ancien Président du SIAC).

qu'il *« avait de la carrure au point de vue formation : il sort de l'Ecole Centrale de Lyon, il avait un cabinet d'ingénierie »*. De façon plus générale, cet élu se montre déterminé à s'appuyer sur *« des gens qui comprennent les données scientifiques »*, et par conséquent *« des gens qui aient des compétences ».* Le terme de « compétence », ou de « compétent », est récurrent dans son discours, et il s'en explique à au moins une occasion :

> *« Le choix de l'homme, il faut qu'il soit compétent. Alors compétent : des ingénieurs, des médecins. (…) Médecin à condition de le compléter sur le plan managérial. Mais il a au moins une culture scientifique qui lui permet de comprendre certaines choses. »*

La compétence selon Michel Maurin s'appuie donc sur une solide culture technique, ou scientifique, et renvoie très explicitement à la formation et au niveau de diplômes. Elle le conduit à adopter, à de nombreuses reprises, une attitude élitiste dans la gestion des affaires intercommunales, qui dépasse la simple pratique de la cooptation politique. Ainsi, lorsqu'il décide de composer une commission scientifique pour étayer la réflexion des élus sur la gestion des déchets solides, il choisit de s'entourer de « scientifiques compétents », des *« têtes de chapitres »*, et non sur les autres, qu'il considère comme des *« ratés »*. Cette démarche élitiste est aussi la sienne pour désigner les vice-présidents du syndicat. De leur côté, les élus ont une conscience aiguë du rôle joué par leur formation. Le maire de Jacob Bellecombette explique ainsi très clairement que Michel Maurin le sollicite *« Parce que [il est] un technicien »*[17].

Cette primauté accordée aux compétences techniques et scientifiques, centrale dans les choix du Président Maurin, dépasse toutefois son cas particulier. Avant lui, d'autres élus ont mis en avant cette qualité. Josée Jeanneret détaille par exemple les raisons pour lesquelles elle estime avoir été rapidement sollicitée pour exercer des responsabilités :

> *« J'avais un profil qui intéressait notre équipe. J'étais juriste, même si j'étais publiciste. Pour faire une mise à plat du dossier intercommunal à Chambéry, on avait besoin de gens qui avaient un minimum de compétences. (…) Tout de suite on a voulu faire jouer mes compétences. »*[18]

Pour la période plus récente, le Maire de Saint Jeoire Prieuré, lui-même vice-président de la structure de coopération, affiche également la compétence comme la première des qualités nécessaires à un bon président de syndicat intercommunal[19]. De façon similaire, un fonctionnaire de l'Equipement, au contact des maires de l'agglomération, nous fit un jour remarquer l'importance de la profession pour le choix des vice-présidents du district, en pointant de façon humoristique : *« Y'a pas une mère de famille avec 4 enfants ! »*[20].

Comme pour le niveau communal, les élus réfèrent fréquemment la compétence à des exigences fonctionnelles. La compétence technique ou scientifique se justifie ainsi par la nature des affaires traitées à l'échelon intercommunal, et par le rôle conféré au politique dans ces affaires. Prenons deux

[17] Entretien n°45 avec M. Jean-Louis Favre, Maire de Jacob Bellecombette, membre du Bureau du DUCC.
[18] Entretien n°33 avec Mme Josée Jeanneret, ancienne adjointe au Maire de Chambéry, ancienne Vice-présidente du SIAC.
[19] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.
[20] Entretien n°11 avec M. Guillaume Rotrou, Ingénieur des TPE en charge de la subdivision de Chambéry.

exemples très différents. Le Président Maurin se targue d'avoir pu gérer convenablement les grands dossiers industriels grâce notamment à ses connaissances professionnelles : en tant qu'industriel du froid, il a rapidement « pigé » les problèmes techniques posés par la patinoire ; en tant qu'industriel du chaud, il a rapidement « pigé » ceux posés par la piscine ou l'incinération des déchets[21]. De son côté, l'ancien maire de La Motte Servolex insiste sur son rôle à la DDA qui lui permettait des relations privilégiées et quotidiennes avec le Préfet. Pour cette raison, il a préféré ne pas s'investir sur les dossiers d'eau et d'assainissement du SIAC, afin de ne pas interférer avec son activité professionnelle, et respecter ainsi le devoir de réserve auquel il est soumis[22]. Ces deux choix diffèrent en partant néanmoins d'un même constat : la mise en valeur des compétences est intimement liée à la nature de l'institution. La valorisation des connaissances techniques et scientifiques est donc indissociable de ses exigences fonctionnelles. Comme l'explique un vice-président, son implication au niveau intercommunal suit une logique d'efficacité : *« par fonctionnalité, les tâches ou les mandats que j'ai sont redondants ou sont une... comment dirais-je... une démultiplication de compétences, entre guillemets transversale. »* Il met ainsi en valeur une *« compétence financière »* ou une *« compétence d'organisation »* en la déclinant dans différents domaines[23]. Dans tous ces exemples, la mise en valeur de la compétence, ou la « démultiplication de compétences », s'inscrit donc bien dans une conception fonctionnelle de l'institution.

Cette logique peut même déboucher sur des points de vue originaux, comme celui du maire de Challes les Eaux. Pour lui, un bon Président doit en effet être compétent et disponible. Du coup, l'augmentation du nombre et de la complexité des dossiers traités par la structure intercommunale nécessiterait ce qu'il appelle une « fonctionnarisation » de l'institution :

> *« Non, moi je pense que aujourd'hui la présidence du DUCC, elle est pas fait pour un élu. Je pense que le patron du district, ou de la communauté de communes, ça devrait être un... pas un élu…*
>
> *- Un fonctionnaire ?*
>
> *- Oui, oui. Avec un conseil d'administration, représentant des maires pour éviter qu'il y ait une dérive financière. Mais à ce moment-là avec une représentativité un pour un. C'est-à-dire il y a 15 communes, 15 voix, il y a 15 représentants. Et puis il y a un directeur qui gère. »*[24]

En d'autres termes, la nature des dossiers intercommunaux devient à ce point technique et complexe qu'elle empiète sur la légitimité politique, au bénéfice d'une sorte de Directeur Technique, non élu mais très compétent. Ce point de vue, certes extrême et isolé, illustre cependant un mouvement plus général : sur la base d'une technicisation du travail intercommunal, la légitimité élective cède progressivement le pas à une légitimité technique, la compétence devenant une qualité de référence, une qualité incontournable.

[21] Entretien n°65 avec M. Michel Maurin, ancien Maire de Challes les Eaux, ancien Président du SIAC.
[22] Entretien n°61 avec M. Jean Germain, ancien Maire de La Motte Servolex.
[23] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.
[24] Entretien n°8 avec M. Daniel Grosjean, Maire de Challes les Eaux.

Les conceptions des élus sont donc marquées par la compétence. Au niveau communal comme au niveau intercommunal, cette dimension est censée expliquer *a posteriori*, de manière exclusive, la cooptation par un pair ou l'élection d'un collègue. Largement étayée par des exigences fonctionnelles, cette compétence marque au fer les représentations que ces individus se font de leur *entrée en politique*, période fondatrice de leur vie d'élu local.

2. Le rejet du politique

Le rejet d'un comportement ou d'un acte *politique*, et de manière corollaire la mise en valeur de l'apolitisme, constitue un deuxième trait du discours des élus, que ce discours porte sur l'institution communale ou sur l'institution intercommunale.

Les logiques communales de l'apolitisme

L'apolitisme revendiqué au niveau communal s'inscrit tout d'abord dans des pratiques mises en œuvre sur des espaces politiques plus larges. Jean Blanc explique par exemple qu'il a créé l'Association des Maire de l'Arrondissement de Chambéry, et celle des élus de Savoie, sans étiquette, choisissant d'instaurer une présidence tournante qui permette la représentation des différentes sensibilités politiques[25]. Le Maire de Cognin, conseiller général depuis 1985, nous livre également plusieurs anecdotes intéressantes. Il rappelle par exemple qu'à l'occasion des municipales de 1983, il demande à Jean Blanc pour sa propre campagne une « attestation » stipulant qu'il n'a pas participé à son éviction en 1977. Plus récemment, il affiche son impartialité à l'occasion des sénatoriales en appelant à une répartition équitable des voix de son conseil entre les deux candidats de sa circonscription : Jean Blanc, élu UDF, et Roger Rinchet, élu socialiste[26]. Même l'ancien Maire de Chambéry, Pierre Dumas, insiste sur la nature composite de sa liste en 1959 :

> *« J'ai fait une municipalité où il n'y avait pas de négociations de partis politiques etc. Ce qui fait que j'ai toujours considéré de façon tout à fait relatives les clivages politiques des personnes. (…) Il ne faut pas être obnubilé par les étiquettes politiques. »*[27]

D'une certaine manière, l'apolitisme revendiqué par ces élus constitue une référence importante pour d'autres, plus jeunes, et marque parfois les processus de socialisation politique. L'exemple de Louis Eynard-Machet est en ce sens très illustratif. Son mandat de Maire de Vimines (1995-2001) est ainsi marqué par son expérience antérieure de conseiller municipal de Cognin (1977-1983). Ainsi, même s'il se déclare proche du RPR, il souligne aussitôt :

> *« Par exemple sur ma liste là, on n'a pas fait une liste politique. Je sais pas les personnes, sur les quinze, je sais pas à quels partis y sont. Et c'était déjà à Cognin, du temps de Jean Fressoz, au début qu'il a pris… il prenait ce qu'il appelait toujours des personnes de quartier, des gens de terrain. Et on n'avait jamais su. (…) Une fois ça nous arrivait qu'y avait un décès dans le conseil, on a su qu'il faisait parti d'un parti politique. Autrement on le savait pas. Y avait pas une question de*

[25] Entretien n°55 avec M. Jean Blanc, Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.
[26] Entretien n°29 avec M. Jean Fressoz, Maire de Cognin, Vice-président du DUCC.

politique. Et je crois qu'ici, maintenant, c'est pareil. Bon, on parle pas de politique ni au conseil ni rien. On travaille, c'est tout. »[28]

La conception affichée *a posteriori* du lien – ou plus précisément de l'absence de lien – entre le parti politique et la vie municipale est bien ici référée aux expériences politiques fondatrices. Louis Eynard-Machet importe dans sa municipalité des règles expérimentées en d'autres lieux et à une autre époque. La socialisation politique des élus plus jeunes permet donc la diffusion dans l'espace et dans le temps des conduites de leurs aînés. On pourrait ainsi multiplier les commentaires qui soulignent le pluralisme des équipes municipales, en expliquant que *« l'équipe n'a pas d'étiquettes »*, que *« chacun a ses tendances, qui sont respectées d'ailleurs »*, que le conseil est *« composite »*, qu'on ignore même les opinions de ses colistiers. Cet apolitisme revendiqué dans la composition des équipes municipales peut, par la suite, prendre plusieurs formes.

Il se traduit tout d'abord par une opposition récurrente avec l'action municipale. Le maire de Bassens livre ainsi une opinion très acerbe sur la « politique », qu'il qualifie de *« débats théoriques et parfois verbeux »*. La commune est selon lui un échelon intéressant pour *« réhabiliter une image du politique »*, déprécié aux yeux des citoyens[29]. De son côté, le maire sortant du Bourget du Lac hésite longuement pour répondre sur son adhésion à un parti. Il finit par nous avouer qu'il a dû rendre sa carte au Parti Socialiste qui avait refusé sa proposition de liste aux municipales de 2001[30]. De même, l'ancien maire de Barberaz insiste très longuement sur la liberté de parole que lui laisse Démocratie Libérale : *« jamais nous avons reçu d'ordres, et on avait une liberté de parole, une liberté de décision, que j'ai beaucoup appréciées ».* Cette liberté est pour lui très différente d'un parti à l'autre, et une condition primordiale de son adhésion[31]. Pour ces élus, il existe donc une opposition de fond entre la vie municipale et l'adhésion à un parti. Se refusant à parler « d'engagement politique », ils préfèrent mettre en avant d'autres dimensions – *« civique »*, *« citoyenne », « technique », « de service public »* – de leurs motivations initiales. L'étiquette est donc présentée comme contraignante, voire antagoniste avec l'action communale.

Plus encore, cette étiquette politique peut apparaître réductrice, voire complètement impertinente. Ainsi, l'ancien Maire de La Motte Servolex explique son rattachement à l'UDF par la nécessaire continuité avec le parti du maire sortant, et non par idéologie[32]. De même, un ancien adjoint chambérien considère son adhésion au PS comme une conséquence de son parcours associatif et militant[33]. A l'étiquette, trop dogmatique, les élus opposent une explication plus historique, inscrite dans une histoire personnelle. Plus généralement, l'appartenance partisane n'apparaît pas en mesure d'éclairer de façon pertinente l'action politique individuelle. Sur un vaste ensemble de domaines incluant les espaces publics, l'environnement, le développement économique, les équipements

[27] Entretien n°49 avec M. Pierre Dumas, ancien Maire de Chambéry.
[28] Entretien n°7 avec M. Louis Eynard-Machet, Maire de Vimines, membre du Bureau du DUCC.
[29] Entretien n°32 avec M. Jean-Pierre Burdin, Maire de Bassens, Vice-président de Chambéry Métropole.
[30] Entretien n°58 avec M. Marcel Morin, ancien Maire du Bourget du Lac.
[31] Entretien n°59 avec M. Bertrand Mattéi, ancien Maire de Barberaz, ancien vice-président du DUCC.
[32] Entretien n°61 avec M. Jean Germain, ancien Maire de La Motte Servolex.
[33] Entretien n°53 avec M. Claude Richard, ancien adjoint au Maire de Chambéry, ancien vice-président du DUCC.

techniques, ou encore le transport, la position politique réputée, quand bien même elle est identifiable, n'offre pas de lien évident avec les politiques menées au niveau communal. Pierre Dumas rapporte ainsi les propos de Louis Besson à la veille des municipales de 1989 : *« je crois que vous faites des emplois, de l'enseignement, des logements sociaux, vous faites une politique de gauche »*[34]. A l'inverse, un élu chambérien, adjoint de longue date de Louis Besson, va même jusqu'à déclarer que celui-ci ne fait pas une politique de gauche. Même la politique du logement social, censée opposer les élus de droite et de gauche, ne semble pas résister à l'épreuve des faits : le directeur de l'OPAC considère par exemple que tel Maire, catalogué à gauche, est très prudent voire réticent, alors que tel autre, affiché à droite, est beaucoup plus volontaire. Selon lui, un effet de génération, opposant jeunes élus et élus anciens, est plus structurant que la variable partisane sur ces questions[35]. Finalement, l'analyse pas les étiquettes politiques est présentée par les élus comme réductrice, voire simplement inadaptée, pour comprendre l'action individuelle ou collective.

L'apolitisme est donc bien ancré dans le territoire communal. Il marque profondément les représentations qu'ont les élus d'eux-mêmes, des autres, et de l'action municipale. Le *politique*, entendu très souvent par les élus au sens de « partisan », est au mieux impertinent, au pire incompatible, avec les différentes dimensions de leur métier d'élu[36].

Un apolitisme intercommunal de rigueur

Cette tendance se décline également au sein de l'institution de coopération. De façon singulière et surprenante, la quasi-totalité des acteurs rencontrés insistent sur l'idée convenue que « au syndicat, on ne fait pas de politique »[37].

Pour la période ancienne, Jean Blanc, Président durant vingt années, nie toute opposition et tout débat important au syndicat, de la même manière qu'il affirmait en 1977 suite à son éviction : « Je pense que la population de l'agglomération sait ce que j'ai fait depuis 20 ans, je ne l'ai jamais fait dans un esprit partisan de politique »[38]. Sa remarque réfute donc l'existence de ce type de logique, mais sous-entend malgré tout qu'elle est à l'œuvre à cette occasion. A la question de savoir s'il existe de la politique au sein de l'institution de coopération, il répond aujourd'hui : *« théoriquement oui, mais pratiquement pas du tout »*[39], une façon selon nous d'opposer les élections (la théorie) au quotidien (la pratique). De la même manière, le vice-président aux finances indique plus récemment que les deux mandats écoulés montrent que *« les grandes décisions ne sont pas politiques »*, en clair qu'elles ne peuvent se réduire à des oppositions de parti. A son avis, le critère démographique est beaucoup plus

[34] Entretien n°47 avec M. Pierre Dumas, ancien Maire de Chambéry.
[35] Entretien n°58 avec M. Marcel Morin, Directeur de l'OPAC de Chambéry.
[36] Dans le cas de l'institution communale, plusieurs travaux ont relevé cette dimension apolitique. En particulier, Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig (1975) ont montré que la « dépolitisation » des problèmes et des relations est, au niveau du système politico-administratif local, une règle pratique incontournable, à laquelle se plient la grande majorité des élus.
[37] Dans le cas de la Communauté Urbaine de Bordeaux, Gilles Savary (1998 : 110) parle d'un « effet d'éviction partisan » où l'accord de gestion se trouve légitimé dans une lecture institutionnelle, exclusive de tout clivage partisan : « le compromis s'impose aux convictions, la négociation à l'adhésion ».
[38] Jean Blanc, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 22 avril 1977, p. 3.
[39] Entretien n°24 avec M. Jean Blanc, Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.

déterminant pour expliquer la structure du vote, ce qui se traduit fréquemment par une opposition entre ville centre et communes périphériques. Toujours selon lui, les débats les plus « politiques » ont été ceux sur la tarification de certains services (piscine / patinoire, transports en commun) pour les jeunes ou les chômeurs. Ils restent donc épisodiques, et circonscrits à des questions peu fondamentales[40]. Revenons successivement sur l'apolitisme revendiqué du fonctionnement quotidien de l'institution, puis sur la question des élections.

Dans le discours des acteurs, l'apolitisme serait inhérent à l'institution, par référence à ses exigences fonctionnelles. En vertu des problèmes qu'elle traite, la structure inscrit son action dans un registre technique qui s'oppose, pour nombre d'acteurs, au registre de l'action politique, du débat d'idées, et donc évidemment du débat entre formations partisanes. Sur ce point, une distinction très intéressante apparaît entre le discours tenu par le personnel élu, et celui des services techniques. Pour les premiers, la technique dépolitise les débats et « ne pose pas de problèmes ». Tel vice-président indique par exemple que *« Moins le sujet est précis, plus on fait de politique »*[41], ce qui sous-entend que l'outil technique est à l'inverse suffisamment précis pour évacuer ce genre de débats. Tel autre vice-président, en charge des équipements sportifs, explique : *« Mais à l'agglomération faut bien savoir que nous étions un syndicat technique. Quand vous regarderez les statuts, vous verrez qu'il y avait rien de politicien dans les attributions du syndicat »*[42]. La définition statutaire rejette hors de l'institution tout problème « politique ». Le point de vue du Maire de La Motte Servolex, élu premier adjoint dès 1977, est à ce sujet très illustratif :

> *« Pour moi, il n'y avait aucune difficulté à gérer par exemple les eaux. C'était vraiment le type de service intercommunal. Et il faut reconnaître que sur ce point là, un travail extrêmement sérieux, efficace, une bonne gestion a été faite sur le service des eaux. Collecte et traitement des ordures ménagères, voilà un deuxième exemple de service sur lequel c'est l'intercommunalité par excellence. Deux ramassages par semaine, trois ramassages par semaine, des poubelles individuelles, des poubelles collectives, des points de ramassage à tel et tel endroit dans la commune... C'est de la mécanique simple, les circuits de ramassage, les définir, un bon technicien va décider des circuits de ramassage et ça va fonctionner. Une usine d'incinération, la mettre aux normes, il y a des exemples malheureux, mais… (rires) Je veux dire qu'il y a une réglementation, il y a des techniciens, il y a donc pas lieu dans l'esprit que j'avais de s'en préoccuper tout particulièrement. Les eaux usées même chose. Il y a une station intercommunale, elle fonctionne, il y a des tuyaux à mettre en place pour amener les eaux usées à cette station d'épuration. Les routes, les grands axes d'intérêt local qui dépassent le cadre de la commune, pas de problème, par exemple la VRU… Autrement dit, tous ces dossiers je les sentais bien dans la mesure où on disait je prends la responsabilité de ceci, la responsabilité de cela. Les transports en commun… Je n'avais pas… je ne m'en préoccupais pas plus que s'en préoccupait le technicien. »*[43]

Jean Germain dresse donc une liste presque exhaustive des grands équipements pris en charge par le syndicat intercommunal, et met en avant leur dimension exclusivement technique. Il va jusqu'à

[40] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président du DUCC.
[41] Entretien n°32 avec M. Jean-Pierre Burdin, Maire de Bassens, Vice-président de Chambéry Métropole.
[42] Entretien n°48 avec M. Michel Boyer, ancien adjoint au Maire de La Motte Servolex, ancien Vice-président du DUCC.

prendre l'exemple de la VRU pour étayer son point de vue, alors même que ce dossier a suscité une radicalisation très forte (chapitre 2). Les termes de *« sérieux »*, d'*« efficace »*, de *« bonne gestion »* montrent la croyance en une solution *« mécanique simple »* et contingente, impartiale et indiscutable. Ils expliquent dès lors la confiance que cet élu accorde au *« bon technicien »*, et la délégation qui s'opère sur ces dossiers. La technique est en ce sens un outil qui permet d'élaborer les solutions les plus *« sérieuses »*, non problématiques, de ramener un calcul de coûts à des quantités mesurables, à des unités d'œuvre. Elle permet ainsi d'éviter le conflit, voire même d'éviter le débat. Elle prend en ce sens l'apparence d'un refuge, qui permet aux élus de mettre les dossiers à l'abri d'un débat d'idées, souvent déprécié. Auguste Bernard relate par exemple, lors de son arrivée au SIAC en 1983, sa surprise et son inquiétude face à la politisation de l'élection du Président Maurin. Il se convainc de fermer les yeux sur ces problèmes, et de se consacrer exclusivement à ses dossiers : *« tu t'occuperas de la technique, et puis tu verras bien »*, rapporte-t-il[44].

La même logique se retrouve dans le recrutement du personnel politique. Pour les élus du syndicat intercommunal, l'inscription marquée dans un parti politique est un sérieux handicap. Marius Pillet explique tout bonnement qu'il a pu être élu Président grâce à son absence d'engagement politique[45]. Notons, de la même manière, l'insistance avec laquelle Thierry Repentin, aux lendemains de son élection à la présidence de Chambéry Métropole, nous dit qu'il n'a aucune responsabilité au PS, et n'en souhaite aucune[46]. Parallèlement, il lui est reproché en séance d'avoir un « engagement politique très fort », un « professionnel de la politique »[47]. On trouve parmi les vice-présidents le même type de réactions. Le maire de Jacob Bellecombette met en garde certains de ses collègues, à l'époque vice-présidents du district, contre la tentation de faire des *« carrières politiques »*, ce qui risque selon lui de *« raidir les communes »*[48]. Cette anticipation de la réaction des élus illustre la contrainte d'affichage qui pèse sur les vice-présidents. L'ancien Maire de Barberaz, ancien vice-président du district, stigmatise les vice-présidents qui souhaitent « faire carrière », y compris dans son propre camp politique : *« je vise quelques uns de mes collègues qui sont eux… font maintenant une carrière politique »*, et qui vont *« à la gamelle »*[49].

Seules quelques voix s'élèvent pour stigmatiser la politisation des élections du Président. Cette tendance, assumée et revendiquée par l'équipe chambérienne au pouvoir en 1977, est pourtant mise en sourdine dans les élections récentes :

> *« Non attendez. Je veux pas dire qu'on fait de la politique. Mais l'élection du président se fera pas sans une arrière pensée politique. (…) Tout à l'heure, quand je disais il y a de la politique, il y en a au niveau de l'élection du président. Mais il est vrai que dans le fonctionnement, la politique est quand même beaucoup moins présente. Presque pas dans certains cas. »*[50]

---

[43] Entretien n°61 avec M. Jean Germain, ancien Maire de La Motte Servolex.
[44] Entretien n°63 avec M. Auguste Bernard, ancien Maire de Jacob Bellecombette, ancien vice-président du SIAC.
[45] Entretien n°25 avec M. Marius Pillet, Maire de Saint Alban Leysse, Président du DUCC.
[46] Entretien n°50 avec M. Thierry Repentin, Adjoint au Maire de Chambéry, Président de Chambéry Métropole.
[47] Extrait du Registre des Délibérations de Chambéry Métropole, 20 avril 2001, 20 pages.
[48] Entretien n°45 avec M. Jean-Louis Favre, Maire de Jacob Bellecombette, membre du Bureau du DUCC.
[49] Entretien n°59 avec M. Bertrand Mattéi, ancien Maire de Barberaz, ancien vice-président du DUCC.
[50] Entretien n°28 avec M. Jean Fressoz, Maire de Cognin, Vice-président du DUCC.

En distinguant la désignation du Président et le fonctionnement plus routinier de l'institution, ce point de vue résume bien l'opinion des élus sur la politisation de l'institution. Le terme *« d'arrière pensée »* montre que la confrontation entre des idéologies différentes doit être tue, voilée, et qu'elle est toujours critiquée. L'implication dans un appareil politique est donc un handicap au niveau intercommunal, à la fois exprimé dans les logiques de désignation, mais aussi ressenti comme tel par les élus en position d'éligible. Très fréquemment, s'y ajoute une stigmatisation de la « carrière politique », et un refus de la professionnalisation politique. Ces dimensions sont une contrainte pour les élus impliqués dans l'institution, qui pèse parfois lourd dans leurs choix individuels. Rappelons, par exemple, que Jean Fressoz refuse la présidence du SIAURC en 1977, en raison d'une mise à l'écart très radicale du Président sortant.

Finalement, les jugements portés par les élus sur la compétence individuelle et sur l'apolitisme procèdent du même raisonnement : prenant appui sur les exigences fonctionnelles de la coopération, ces critères deviennent des valeurs centrales dans l'institution, redoublant les jugements et représentations du niveau communal. L'institutionnalisation – en tant que processus cognitif – repose donc en partie sur la conformité avec certaines contraintes symboliques qui pèsent sur le métier de l'élu municipal[51]. Dans ce cadre, la *technique* et la *politique* s'opposent l'une à l'autre. Alors que la première apparaît comme une valeur refuge qui met l'institution à l'abri des querelles et des débats d'idées, l'irruption des conflits est présentée comme un obstacle à l'action publique, une entrave au traitement des dossiers. En se mettant mutuellement en valeur, ces deux dimensions forment un couple logique et cohérent, une opposition dialectique qui innerve les croyances des agents.

B. L'inscription dans les croyances

L'*opposition technique / politique*, présente au niveau intercommunal, prend appui sur les représentations et pratiques du niveau communal. L'homologie entre les deux niveaux renforce indéniablement la pertinence de cette opposition. Nous proposons maintenant de mettre à jour d'autres processus qui permettent également de cimenter cette opposition, en distinguant une fois encore *technique* (1) et *politique* (2).

1 L'objectivation d'un référent technique

En matière technique, l'institutionnalisation du référent passe notamment par la définition et le renforcement d'une hiérarchie professionnelle, supposée traduire les compétences individuelles relatives. Ainsi, non seulement la profession devient un puissant « dispositif de repérage et de classement » (Lagroye 1997b : 151), mais elle est ensuite référée à un ordre naturel qui légitime la hiérarchie et l'évaluation des agents selon cette profession.

[51] Plusieurs analyses ont en effet souligné l'importance de ces dimensions symboliques pour le métier de Maire. Dans le cas des maires ruraux, Alain Faure (1991a, 1994) signale par exemple le passage d'une gestion des symboles (élu local protecteur, avec des symboles fondateurs tels que la mairie, l'école, les actes civils) à une symbolique gestionnaire (élu local développeur, avec comme emblème le développement local). De même, Jean-Louis Briquet (1994) a montré comment s'impose un modèle

La recherche d'une catégorie de classement pertinente, la profession

Une fois installés dans leurs fonctions, les quelques dizaines de délégués intercommunaux se retrouvent au sein d'une assemblée intercommunale dont ils connaissent mal les conseillers qui la composent. A ce stade, l'identification et la qualification des pairs peut s'appuyer sur quelques critères immédiatement accessibles, géographique (la commune d'origine), professionnel et politique (l'appartenance à un parti, par exemple). Nous souhaitons ici montrer que face aux difficultés à se définir politiquement, et à définir politiquement leurs pairs, la profession (ou le parcours professionnel) apparaît comme « un dispositif de repérage et de classement » extrêmement performant, et relativement exclusif d'autres critères.

La question de l'étiquette politique semble relever, pour nombre d'élus, d'un véritable tabou. En témoignent les difficultés des élus à se définir politiquement. En effet, peu d'entre eux échappent aux hésitations et aux bégaiements lorsqu'on leur demande, trop brutalement sans doute : A quel parti appartenez-vous ? Ils tombent alors souvent dans des formulations alambiquées, du style de celle qu'utilise le vice-président Jean-Pierre Burdin, Maire d'une commune de taille moyenne, et candidat aux élections cantonales sous la bannière socialiste : *« Je suis considéré comme un proche de Louis Besson. Je l'ai affiché publiquement, juste après mes élections. Mais pas politiquement. Plutôt humainement, historiquement. Je suis pas socialiste. J'ai souvent dit pour résumer ma position je serais du centre s'il n'était pas à droite »*[52]. De la même manière, le vice-président en charge des services de secours et d'incendie, Maire d'une petite commune du Sud de l'agglomération, nous fait la réponse suivante : *« Alors politiquement, je dois être caricaturé comme un centre droit plutôt droite droite, qu'un centre droit plutôt centre gauche »*[53]. Ces définitions à la fois hésitantes et imprécises corroborent très logiquement les contraintes du *rôle* évoquées plus haut, et plus précisément le nécessaire affichage de l'apolitisme. Dans le même temps, cette indétermination contribue à brouiller les repères des autres agents de l'institution, comme l'illustre l'exemple tout à fait édifiant de l'ancien Président du district, Marius Pillet. Plusieurs élus de l'agglomération, quelles que soient d'ailleurs leurs positions politiques, nous ont en effet indiqué qu'il était plutôt homme de droite. Or ce dernier, lorsque qu'on l'interroge, se définit très différemment : *« Je suis très centre quoi… disons plutôt centre gauche si vous voulez »*[54]. Mais pour compliquer encore cette définition, Marius Pillet se présente à la présidence de la communauté d'agglomération, lors des dernières élections intercommunales, comme le candidat de la droite. Au bout du compte, le rôle contraint les agents à dissimuler leur étiquette politique. Cette contrainte rend du même coup plus complexe et moins pertinente la référence au parti, pour qualifier un élu et son action.

Parallèlement, la profession et le parcours professionnel sont des critères très efficaces. Sur le plan diachronique par exemple, la profession est un opérateur de classement et de mémoire

---

dominant et légitime du métier d'élu, articulant l'efficience technique et économique, la neutralité administrative, et la mise à l'écart des intérêts individuels. Ce modèle fonctionne comme une prescription de rôle, à la fois symbolique et pratique.

[52] Entretien n°32 avec M. Jean-Pierre Burdin, Maire de Bassens, Vice-président de Chambéry Métropole.

[53] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.

[54] Entretien n°25 avec M. Marius Pillet, Maire de Saint Alban Leysse, Président du DUCC.

particulièrement résistant. Nombreux sont ainsi les élus qui, ayant oublié le nom d'un de leurs pairs, se contentent d'en rappeler, avec de nombreux détails, le parcours professionnel. Le Président Jean Blanc, puisant dans une mémoire déjà ancienne, nous dresse ainsi la liste complète des maires du SIAURC en 1957 en nous donnant systématiquement leur profession. Plus encore, il convoque parfois la profession d'un élu sans que cette information soit en lien avec son propos. Parlant du projet de fusion entre Chambéry et Jacob Bellecombette en 1961, il indique : *« Et le Maire de Jacob qui était un ingénieur à cette époque là a dit non »*[55]. Pierre Dumas ne fait pas exception, et indique ici que tel de ses colistiers est chef d'entreprise, là que tel maire d'une commune voisine était un cadre EDF[56]. Michel Maurin fait souvent référence au parcours professionnel. Ayant oublié le nom de l'ancien directeur du syndicat en charge de la révision du Schéma Directeur, il se souvient juste que c'était *« un ancien prof d'histoire géo, qui a fait de l'urbanisme à Bordeaux, et à Toulon ».* De même, cherchant le nom de l'ancien vice-président aux transports, il nous le décrit comme un *« ingénieur maison EDF qui avait milité dans le syndicalisme CFDT »*[57]. Le même registre d'identification est à l'œuvre pour des acteurs plus contemporains : Auguste Bernard explique qu'il remplace au sein de la commission du SIAC *« un géomètre expert, qu'il connaissait par ses activités professionnelles »*[58] ; Jean-Pierre Burdin rapporte les propos de Michel Maurin : *« Et il m'a dit 'Vous, l'ingénieur, vous devez aller à l'eau et à l'assainissement' »*[59].

Sur le plan synchronique, la compétence professionnelle apparaît comme un principe d'évaluation récurrent de l'action des élus. Le Maire de Challes les Eaux, souvent en position contestataire dans l'institution, fait ainsi la liste des acteurs essentiels de l'institution. Il reconnaît au vice-président en charge des finances que c'est *« un homme remarquable, un super professionnel »*. A l'inverse, il tend à déprécier le travail du Président en expliquant qu'il est, comme lui-même, *« faible sur le plan de la formation professionnelle »*[60]. De façon identique, le Maire de Vimines encense le vice-président en charge des transports, très compétent puisqu'il permet à la commune de réaliser des économies substantielles sur les transports en commun. Plus loin, il explique pourquoi lui-même n'occupe pas de responsabilités au niveau intercommunal : *« j'ai pas un bagage qui vient de bien haut… »*[61]. Dans tous ces exemples, la compétence est érigée en principe explicatif, souvent exclusif. Elle est avancée ici pour éclairer la réussite d'une politique de transports, là pour justifier la rigueur gestionnaire et technique d'un vice-président, là encore comme un critère exclusif d'éligibilité.

La profession et le parcours professionnel constituent donc un dispositif de repérage et d'évaluation particulièrement efficace, et solide. Dans un contexte où l'identification partisane est problématique, occultée, les origines professionnelles offrent une clé d'identification facile des individus. Le Président interpelle « l'ingénieur » qui se reconnaît dans cette définition, y répond, et la réactive lors de notre entretien. La profession agit comme un filtre puissant sur la mémoire que les

[55] Entretien n°55 avec M. Jean Blanc, Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.
[56] Entretien n°47 avec M. Pierre Dumas, ancien Maire de Chambéry.
[57] Entretien n°65 avec M. Michel Maurin, ancien Maire de Challes les Eaux, ancien Président du SIAC.
[58] Entretien n°63 avec M. Auguste Bernard, ancien Maire de Jacob Bellecombette, ancien vice-président du SIAC.
[59] Entretien n°32 avec M. Jean-Pierre Burdin, Maire de Bassens, Vice-président de Chambéry Métropole.
[60] Entretien n°8 avec M. Daniel Grosjean, Maire de Challes les Eaux.

élus conservent des événements et des individus. Particulièrement résistant, il se montre également très efficace sur le plan synchronique.

De la profession comme ordre naturel

Ce principe de repérage par la profession prend une dimension singulière dès lors que la profession est fréquemment assimilée à une qualité intrinsèque des individus. En référant cette qualité à un ordre naturel, immanent, le repérage par la profession permet non seulement l'identification des individus, mais plus encore leur hiérarchisation et leur classement.

Les agents rencontrés dressent tout d'abord un parallèle immédiat entre la profession la rigueur, notamment la rigueur gestionnaire. Le Président du SIAC, Michel Maurin, fait ainsi grand usage de la profession pour choisir et juger les élus dont il est entouré. Il indique que le maire sortant de telle commune est *« prof, donc pas du tout les pieds sur terre, sachant pas comment on avançait un dossier, comment on prenait des décisions »*. Plus loin, il nous explique que cet élu, parce qu'il est fonctionnaire, ne peut pas prendre la mesure de ce qu'est l'argent public, parce qu'il ne sait pas lui-même ce que c'est que de gagner de l'argent. *A contrario*, les commerçants et artisans ont selon lui une meilleure appréhension de cette dimension gestionnaire de l'action publique[62]. L'une de ses collaboratrices, la secrétaire générale adjointe, utilise également le même raisonnement pour évaluer l'action des vice-présidents. Elle établit ainsi un parallèle entre la formation et profession d'un côté, et *« une façon de travailler assez pragmatique »*, *« une méthode très scientifique »*, *« des connaissances techniques »* de l'autre[63].

Plus fréquemment, la profession est associée à l'intelligence. Le premier Président du SIAURC, Jean Blanc, fait souvent usage de cette association. Dans la liste qu'il fait des premiers membres de l'exécutif syndical, il indique qu'il peut s'appuyer sur certains individus en particulier : *« le Maire de Cognin était quand même assez intelligent parce qu'il était minotier. Et le Maire de Bassens était un professeur ; il était assez intelligent pour comprendre qu'il y avait une évolution »*[64]. L'un de ses successeurs, le Président Michel Maurin fait également référence à la profession pour encenser ou, au contraire, dénigrer les élus dont il est entouré : ici, il indique à propos d'un sénateur qu'il a dû côtoyer dans ses fonctions de Président : *« c'est un paysan, [Monsieur X] ! Il raisonne en paysan ! » ;* là, il explique que tel vice-président avait été *« patron d'une tranche de centrale nucléaire »*, en déduisant *« donc pas un con »* ; il récidive plus tard à propos d'un autre élu de l'agglomération, *« pas con, vu qu'il est ingénieur »*[65]. La secrétaire générale du syndicat reprend à son compte ce type de raccourci, affirmant à propos d'un jeune maire tout récemment élu : *« c'est un ingénieur, ça situe »*[66].

---

[61] Entretien n°7 avec M. Louis Eynard-Machet, Maire de Vimines, membre du Bureau du DUCC.
[62] Entretien n°65 avec M. Michel Maurin, ancien Maire de Challes les Eaux, ancien Président du SIAC.
[63] Entretien n°42 avec Mme Marie-Jo Antignac, Secrétaire Générale adjointe de Chambéry Métropole.
[64] Entretien n°55 avec M. Jean Blanc, Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.
[65] Entretien n°65 avec M. Michel Maurin, ancien Maire de Challes les Eaux, ancien Président du SIAC.
[66] Entretien n°20 avec Me Jacqueline Vincent, Secrétaire Générale du DUCC.

Pour finir, la profession peut également être associée à une « ouverture d'esprit ». Jean-Marc Léoutre explique par exemple que ses fonctions au district lui imposent de sortir du cadre communal, et de prendre du recul sur les problèmes posés à l'échelle de l'agglomération. Cela suppose selon lui des qualités intellectuelles qu'il associe directement à la formation :

> *« Pourquoi ? parce que bah vous savez comme moi qu'un CAP et une prépa à un diplôme d'ingénieur, c'est pas la même chose. L'ouverture d'esprit est pas forcément la même. Donc ça, y a un niveau de compétence incontournable, quel que soit le domaine. »*[67]

Un ancien élu de Barberaz lui emboîte le pas, en indiquant que Jean Blanc ne pouvait imaginer l'institution de coopération autrement que comme un outil technique : *« son origine paysanne, et de La Ravoire, en faisait pas un fana de l'intercommunalité »*[68]. Dans ces commentaires, la formation et le parcours professionnels ne sont plus simplement associés à l'intelligence, mais ils permettent d'avoir à faire à des individus ayant une certaine *« ouverture d'esprit »*, à savoir une propension à se placer dans une perspective à la fois territoriale et temporelle plus large. Dès lors, on voit comment la compétence professionnelle fonde en nature une qualité presque intrinsèque pour exercer des responsabilités dans l'institution de coopération.

La profession apparaît ainsi comme un moyen de « situer » les élus les uns par rapport aux autres, mais aussi de hiérarchiser les positions qu'ils occupent dans l'espace politique de l'institution. En particulier, assimiler la profession à un ensemble de caractères *a priori* objectifs (la rigueur, l'intelligence, *« l'ouverture d'esprit »*) permet de la référer à un ordre naturel et donc légitime dans l'institution. La profession n'est donc pas uniquement un attribut valorisé par des exigences fonctionnelles. Elle est un principe de classement, un principe objectif de division, admis et revendiqué par l'ensemble des agents. L'assimilation de la profession à un ordre naturel objective donc une hiérarchie entre agents. Fort d'une telle objectivation, le « bon sens paysan » cède le pas à la « compétence professionnelle ».

2. De l'objectivation de l'apolitisme

Nous avons vu plus haut qu'il fait aussi partie du *rôle* des agents de l'institution de coopération d'euphémiser les rapports de force partisans au sein de l'institution. Plusieurs processus permettent alors de comprendre comment ces rapports de force en viennent à disparaître non seulement des discours, mais plus encore des esprits et des mémoires.

D'une censure langagière à la redéfinition du *politique*

Tout d'abord, l'euphémisation des positions partisanes est travaillée par une censure langagière, individuelle et collective, qui reflète le tabou de la *politique*. Or cette censure tend à modifier et

[67] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.
[68] Entretien n°38 avec M. Pierre Préau, Universitaire chambérien.

déplacer progressivement le sens accordé au terme même de *politique*, et conduit à le faire objectivement disparaître du langage.

Nos échanges avec les élus sont marqués par un quiproquo récurrent sur le sens du mot « politique ». Lorsqu'on leur demande de présenter leur « parcours politique », les élus affichent en effet une prudence particulière, utilisant une formulation « entre crochets », c'est-à-dire sans reprendre à leur compte le terme que nous leur proposons, ou alors avec de multiples précautions : *« Sur le plan qu'on va appeler politique »*, *« pour ce que vous appelez la politique »*, *« en ce qui concerne… disons la politique »*, etc. Ce malaise traduit le tabou qui entoure le terme, mais aussi une ambiguité fondamentale sur le plan sémantique. Ainsi, plutôt que de présenter leur implication personnelle dans différentes associations, la liste de leurs différents mandats, et leur encartage éventuel, les élus ne semblent retenir que ce dernier aspect de la question, comme nous l'avons déjà relevé. Si l'hésitation livre un profond malaise sur la question de la vie militante, la réponse elle-même montre souvent que le « politique » est entendu au sens de « partisan ». Une telle conception est fortement contredite par les propos des agents techniques et administratifs. Qu'ils travaillent pour la ville, ou pour le syndicat, ces derniers soulignent au contraire l'ubiquité du « politique » dans leurs dossiers. Le responsable du Bureau Etudes et Aménagements à la ville de Chambéry déclare ainsi : *« Tout projet vous vous rendez bien compte qu'il a quelque part une dimension politique. Même si vous faites un parking, un rond point, un cimetière, une rue, un bâtiment. Il y a quand même quelque part une dimension politique »*[69]. Son collègue d'un service plus opérationnel, celui de la Voirie, relève la difficulté d'une double tutelle. Il prend l'exemple des choix d'investissements, qui témoignent selon lui de conceptions et de choix *« politiques »* différents[70].

Cette comparaison montre le déplacement du sens accordé au terme « politique » lui-même. Alors qu'il est synonyme de « partisan » par les élus, il prend une signification plus générale dans la bouche des agents administratifs et techniques, et renvoie plus largement aux interventions et arbitrages réalisés par les élus dans l'élaboration des projets dont ceux-là ont la charge. Ces propos réfèrent donc un même terme à des conceptions différentes. Or une telle différence sémantique doit être prise au sérieux, car elle revêt des enjeux à la fois pratiques et symboliques. D'une part, la lutte autour d'une définition du « politique » – et par suite du « technique » – est une lutte autour du *rôle* assigné à chacun. Le déplacement du « politique » consiste dans ce cas à empiéter sur le champ d'activité traditionnellement dévolu aux services techniques. D'autre part, le changement de sens est éminemment symbolique. Il traduit la façon dont les élus rejettent et dénient toute une dimension de leur activité conditionnée par les logiques partisanes. Nous allons voir que cette dénégation est progressivement inscrite dans le langage.

La réduction du « politique » au « partisan » conduit les élus à adopter différentes stratégies de langage qui contribuent à faire disparaître le terme du langage courant. Pour de nombreux élus tout

[69] Entretien n°34 avec M. Jean-Claude Pillet, Chef du Bureau Etudes et Aménagements Urbains, Services techniques de Chambéry.
[70] Entretien n°36 avec M. Franck Dunoyer, Chef du Service Voirie, Services techniques de Chambéry.

d'abord, l'usage même du terme est tout simplement banni, ce qui donne lieu à des situations et des formulations hésitantes et délicates. L'ancien Maire de La Motte Servolex, se refusant à prononcer le mot « politique », indique de façon allusive *« je l'ai jamais pris »* en parlant d'une carte politique ; plus loin, à propos de l'action municipale, il évite à nouveau le terme : *« Lorsqu'on touche si vous voulez à des choses… comment dirais-je…où la commune est appelée à laisser si vous voulez un pouvoir… de décision… »*[71]. Jean Blanc, Sénateur Maire de La Ravoire, se censure lui aussi : *« Cognin, Bassens sont d'une tendance. Les autres sont d'une autre tendance. Mais c'est pas au point de… ça a jamais existé quand j'étais président »*[72]. Qu'il soit entendu au sens de *policy*, ou de *politics*, le mot « politique » disparaît donc du langage de certains élus.

D'autres élus adoptent plus volontiers une stratégie de substitution, qui consiste remplacer le terme « politique » par un autre : *« quand on dit tu fais de la politique, je dis non, je suis engagé dans la 'vie publique'. Qui me semble être le sens noble de la chose et en tout les cas qui correspond au sens de mon engagement »*[73]. Parfois, ces stratégies de substitution donnent lieu à des formules très imaginatives. Le mot « parti » devient ainsi « obédience », « tendance », « sensibilité », le qualificatif de « conservatisme » est préféré à celui de « droite ». Le Maire de Cognin, à propos d'un de ses conseillers, utilise également un détour : *« quand je dis plutôt à droite… plutôt rassuré par des politiques pas trop audacieuses »*[74]. L'ancien Maire de Chambéry parle quant à lui *« d'intérêt local »* pour qualifier les positions des petites communes présumées de droite[75]. Les termes de « politique », « parti » ou « partisan » sont donc remplacés par des formulations, parfois très tortueuses, qui les effacent progressivement du langage commun.

Ainsi, les pratiques de censure langagière traduisent la volonté d'euphémiser les oppositions partisanes. Ce faisant, elles conduisent à modifier le sens du terme « politique », et à le restreindre à la signification très restrictive de « partisan ». Par cette réduction sémantique, ainsi que par un ensemble de stratégies de substitution, le « politique » disparaît progressivement du langage. Ce qui est une censure, c'est-à-dire un phénomène actif et conscient, devient progressivement un acte naturel, institué dans le vocable usuel. Ce phénomène d'objectivation n'est pas spécifique à l'institution de coopération. Toutefois, il y est particulièrement effectif et participe à ce titre à l'institutionnalisation de l'opposition qui nous intéresse dans cette section.

La naturalisation des oppositions partisanes : le cas des « communes du Sud »

Une autre forme de cette institutionnalisation consiste à dissimuler les querelles de partis (ou de « sensibilité ») derrière des raisons objectives, géographiques ou urbanistiques, puis à assimiler définitivement cette explication. Ainsi, le groupe des communes opposantes à la majorité socialiste à

[71] Entretien n°61 avec M. Jean Germain, ancien Maire de La Motte Servolex.
[72] Entretien n°55 avec M. Jean Blanc, Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.
[73] Entretien n°68 avec M. Xavier Dullin, conseiller municipal d'opposition à Chambéry, délégué à Chambéry Métropole.
[74] Entretien n°67 avec M. Claude Vallier, Maire de Cognin, Vice-président de Chambéry Métropole.
[75] Entretien n°47 avec M. Pierre Dumas, ancien Maire de Chambéry.

Chambéry depuis 1989 se désigne ainsi sous le vocable de « communes du Sud »[76], car localisé au Sud de l'agglomération. Ainsi, les élus « du Sud » usent et jouent de cette appellation – parfois sur le ton de la plaisanterie – pour désigner un territoire soi-disant homogène qui malgré tout dissimule difficilement une coalition politique d'opposition déjà ancienne.

Le plus ardent défenseur d'une identité et d'une homogénéité des « communes du Sud » est probablement le Maire de Saint Jeoire Prieuré. Interrogé sur la nature du lien qui unit ces différentes communes, il nous répond en utilisant trois arguments. Il invoque tout d'abord les réseaux de connaissance, les liens de parenté entre familles. Il explique ensuite que les communes partagent un nombre important de manifestations, de rencontres, scolaires et associatives, souvent ancrées dans une histoire commune. Il signale enfin que les « communes du Sud » partagent un niveau d'urbanisation identique, et par conséquent *« une conception d'aménagement du territoire à peu près homogène et à peu près commune »*[77]. Sur ce dernier point, Jean Marc Léoutre insiste sur les niveaux de développement différenciés entre Nord et Sud de l'agglomération : selon lui, ce hiatus entretient une logique circulaire, qui multiplie les besoins d'aménagements au Nord en même temps qu'il aboutit à une relative paupérisation du Sud. En outre, cette distinction autorise selon lui les « communes du Sud » à revendiquer des aménagements différents, selon des modalités différentes, parce le territoire est par nature différent. Le Maire de Challes les Eaux ne dit pas autre chose. Ici, il insiste sur la différence avec les communes situées plus au Nord, et il nous explique que *« Au sud, on retrouve un niveau de verdure en place »*. En effet, le Maire souligne qu'il a *« verrouillé l'espace vert »*, afin de se couper de l'urbanisation en tâche d'huile[78]. On le voit, les distinctions invoquées par les élus servent chaque fois des revendications politiques. Elles permettent de défendre leurs intérêts financiers, ou leur autonomie politique dans l'institution, en menaçant par exemple régulièrement de faire sécession au sein de l'institution. Quelle est du coup la pertinence de ces différents critères ? Si la réponse à une telle question est complexe, on peut essayer de reprendre les arguments des élus un par un.

Sur le plan purement technique, les communes se distinguent essentiellement par une situation hydrographique singulière. Plus que les autres, les « communes du Sud » ont subi de plein fouet les sécheresses du début des années soixante. Sur la question de l'eau, elles sont donc en situation de dépendance vis-à-vis des ressources de l'agglomération, ce qui a parfois eu des effets importants dans les négociations menées au niveau intercommunal (voir par exemple le chapitre 4 – Section II). A cette exception près, l'existence de liens sociologiques, historiques et urbanistiques singuliers est fort contestable : La Ravoire, petite ville de plus de 6000 habitants a très peu de points communs avec Saint Jeoire Prieuré, village éclaté de 800 âmes. Et les liens associatifs, culturels mis en avant dépassent largement le seul cadre de ces « communes du Sud ». A l'inverse, d'autres communes pourtant proches situées au Sud de l'agglomération – Vimines par exemple – n'appartiennent pas à ce groupe restreint. L'unité de ce conclave tient donc essentiellement aux colorations politiques : ces

[76] Cinq communes sont désignées par cette expression : Barberaz, Challes les Eaux, Saint Baldoph, Saint Jeoire Prieuré, La Ravoire.
[77] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.
[78] Entretien n°8 avec M. Daniel Grosjean, Maire de Challes les Eaux.

communes appartiennent toutes aux cantons de Chambéry Sud et La Ravoire, bastions de la droite depuis de nombreuses années. Quelques élus – souvent de gauche – soulignent ainsi que les « communes du Sud » sont ancrées à droite de façon durable, opposantes régulières à Chambéry depuis 1989. Un responsable technique va jusqu'à dire qu'elles sont les opposants politiques « irréductibles » au sein de l'agglomération. Les arguments mis en avant masquent donc une opposition de parti, en la dissimulant derrière des critères objectifs, physiques et historiques. Force est de constater que cette entreprise réussit en partie.

Interrogé sur les velléités affichées par les « communes du Sud » de rejoindre un syndicat plus rural, un adjoint chambérien reconnaît qu'elles sont probablement *« à cheval sur les deux entités »*[79]. De même, l'actuel Maire de Barby nous commente un tableau de chiffres en soulignant certaines différences : *« Vous voyez, les communes du Sud de Chambéry ? »*[80]. Autre exemple intéressant, le subdivisionnaire de l'Equipement cherche à légitimer un projet d'aménagement prévu sur une commune. Pour ne pas éveiller les soupçons et mettre en défaut l'élu concerné, il argue que *« on a beaucoup fait de travaux dans le Nord de l'agglomération sur les routes, que maintenant c'est le tour du Sud »*[81]. Y compris le jeune Maire de La Ravoire, Patrick Mignola, défend l'idée d'une zone d'activité au Sud, qu'il baptise « Technosud », pendant de l'actuelle Savoie Technolac située au Nord de l'agglomération[82]. Ces exemples montrent que la distinction Nord / Sud est réutilisée par les acteurs politiques et administratifs, sans qu'elle renvoie nécessairement à une opposition politique. L'image de « communes du Sud » qui ne soient pas exclusivement des opposants politiques réussit donc en partie à s'imposer. Le point de vue exprimé par l'ancienne secrétaire générale est à ce sujet assez édifiant :

> *« Les communes du Sud, c'est les communes râleuses. C'est pour ça. Vous avez M. Léoutre, c'est un bon râleur. Un gars que j'estime beaucoup et qui travaille bien. Il percute vite. Et puis il a une façon de parler qui est bien à lui, mais c'est clair, c'est net. Avec lui on sait où on va. Vous avez Challes, Barberaz. Pour moi, c'est ces communes. Après vous avez les communes du Nord, parce que vous avez la commune de la Motte qu'on entend pas trop râler. Je pense que c'est là la différence. Vous avez les communes du Sud qui interviennent beaucoup.*
>
> *- Et ça tient à quoi ça ?*
>
> *- A la personnalité des maires, c'est tout.*
>
> *- Uniquement ?*
>
> *- Oui.*
>
> *- Parce qu'ils sont quand même chaque fois dans l'opposition politique…*
>
> *- Oui, mais quand les dossiers tiennent la route, présentés par Chambéry, même si c'est pas un homme politique, ils adhèrent. Ils se rejoignent. Et il le dit Léoutre, mais c'est sur le ton de la plaisanterie. Ce sont des communes qui font avancer les choses... »*[83]

[79] Entretien n°31 avec M. Jean-Claude Trotel, adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président du DUCC.
[80] Entretien n°13 avec M. Roland Tissot, Maire de Barby.
[81] Entretien n°11 avec M. Guillaume Rotrou, Ingénieur des TPE en charge de la subdivision de Chambéry.
[82] Entretien n°62 avec M. Patrick Mignola, Maire de La Ravoire.
[83] Entretien n°20 avec Me Jacqueline Vincent, Secrétaire Générale du DUCC.

En définitive, l'usage récurrent de l'euphémisme « communes du Sud » produit des effets intéressants. Invoquer la spécificité de ce territoire permet notamment de substituer des raisons historiques, sociologiques, urbanistiques, à une opposition fondamentalement et traditionnellement partisane, majoritairement réprouvée dans l'institution. Ce faisant, elle fonde en nature et en raison la distinction qui s'opère à l'intérieur du périmètre de coopération, et fait disparaître en retour les logiques politiques originelles qui fondent l'émergence de cette entité singulière. Ainsi, par la naturalisation des oppositions politiques, l'usage récurrent de cette désignation alimente un discours de dénégation des logiques partisanes illustrée par les propos qui précèdent : les « communes du Sud » sont les *« râleuses »*, mais à aucun prix les opposantes « politiques ». Attardons-nous maintenant sur un troisième et dernier processus d'institutionnalisation de l'apolitisme.

Amnésie et enchantement dans l'institution

Les attitudes trop « politiques » font l'objet d'un travail d'euphémisation, voire de dénégation, qui occulte ce que certains votes doivent aux logiques d'appareil. *A posteriori*, le souvenir partiel qu'ont les agents des négociations et arrangements autour des grands dossiers joue comme un opérateur très puissant pour minimiser voire occulter les conflits passés. Un agent de l'institution nous a expliqué que la tradition savoyarde est de travailler dans un certain consensus, ce qui aboutit au *« gommage des positions partisanes »*. Ce « gommage » se traduit soit par l'oubli pur et simple des controverses, soit par une réinterprétation des arguments et de l'histoire.

L'amnésie des élus vis-à-vis des grands événements de l'institution est probablement une des caractéristiques les plus saillantes des entretiens réalisés. Alors que les élus les plus anciens font preuve d'une connaissance contrastée des grandes controverses qui ont traversé l'agglomération, les individus plus récemment élus affichent en retour une vision simpliste de cette histoire du territoire. Pourtant, au niveau municipal, nombreux sont ceux qui s'appliquent à donner des signes de leur connaissance historique : le Maire de Saint Jeoire Prieuré aime faire longuement référence à l'histoire religieuse de sa commune ; celui de Challes les Eaux inscrit son action municipale dans le prolongement de réformes entreprises par quelques paysans visionnaires du début du XIXè siècle ; le conseiller général de La Motte Servolex n'hésite pas convoquer une histoire politique de son canton qui remonte au début du XXème siècle. La capacité à mobiliser l'histoire est donc souvent mise en avant, de façon à montrer ses liens avec le territoire. Elle semble toutefois plus délicate à l'échelle de l'agglomération. Seuls quelques élus semblent réussir cet exercice, ce qui leur confère un ascendant politique majeur sur leurs collègues. Jean Blanc et Louis Besson ont, à plusieurs reprises, exercé ce monopole. En commission, le premier convoque par exemple l'expérience de la VRU pour contester l'analyse d'un bureau d'études sur un projet de réaménagement routier au Sud de l'agglomération[84]. A l'occasion des municipales de 2001, le second met en avant l'effort de conciliation entrepris par la

[84] C'est ce que nous avons observé à l'occasion d'une réunion de la commission transports consacrée au DVA (Dossier de Voirie d'Agglomération), le 6 septembre 2000.

gauche en 1989, en rupture avec l'esprit des élections de 1983[85]. Dans les deux cas, ces élus rappellent l'histoire, mais prennent le risque qu'une autre lecture de cette histoire vienne contredire leur point de vue. Louis Besson, par exemple, omet de rappeler que 1983 répondait en grande partie à la radicalisation de 1977, voulue par la gauche. Jean Blanc n'indique pas les difficultés techniques éprouvées par la VRU. L'absence frappante de réactions à ces rappels historiques partiels montre le pouvoir très fort des élus qui, par leur parcours politique, sont habilités à « dire l'histoire ».

En ce qui concerne l'histoire « ancienne », celle du SIAURC et même du SIAC, l'institution véhicule aujourd'hui l'image incontestée d'une organisation consensuelle. Les commentaires des élus sont univoques : il faut savoir gré aux leaders les plus anciens d'avoir su préserver un fort consensus au sein du syndicat. A droite comme à gauche, l'histoire de l'institution est souvent personnifiée dans l'action de ses leaders politiques, et dans une idéalisation de leurs actions : Jean Blanc est considéré comme le père du syndicat, alors qu'il fut désigné Président par les services de l'Etat, faute de volontaire ; Louis Besson s'appuie sur une image d'homme consensuel, malgré sa contestation virulente à l'occasion de la crise de la VRU. De manière générale, les membres de l'exécutif bénéficient de l'image consensuelle qui émane et subsiste des votes. En effet, les présidents et vice-présidents successifs s'enorgueillissent très souvent d'avoir été élus à l'unanimité. Ainsi, Marius Pillet souligne avec fierté qu'il a pu être élu parce qu'il était un « candidat de consensus », ce qu'atteste selon lui son élection à l'unanimité des voix ; mais il mentionne plus loin, presque sur le ton de l'anecdote, qu'il était l'unique candidat[86]. La position et la légitimité des membres de l'exécutif dans l'institution est donc liée au consensus originel, quand bien même il est négocié. L'amnésie qui frappe les membres de l'exécutif sur les conditions de leur élection tient donc non seulement aux arrangements tacites et occultés qui précèdent le vote, mais aussi au fait que leur légitimité repose en partie sur ce consensus originel.

Un tel enchantement de l'histoire dépasse toutefois la seule évaluation des leaders et de leur action. Les dossiers fondateurs eux-mêmes sont marqués par la même amnésie du conflit. La relecture *a posteriori* de l'histoire de la VRU est peut-être l'exemple le plus probant. Jean Germain choisit cet exemple pour montrer que le traitement technique des dossiers permet d'éviter tout problème politique[87]. Les transformations récentes subissent le même sort. L'abandon de la communauté de communes de 1996 est aujourd'hui systématiquement présenté comme la solution qui fut à l'époque la plus consensuelle, oubliant que la contestation s'appuyait alors sur les deux principaux élus de droite de l'agglomération. De même, on se rappelle le coup de force de Louis Besson sur la communauté d'agglomération : malgré cela, le maire de Bassens rappelle aujourd'hui que la communauté d'agglomération a été adoptée à plus de 81% des conseillers municipaux, preuve de la volonté d'avancer, partagée à gauche comme à droite[88] ; de même, un adjoint au Maire de Chambéry estime que l'esprit consensuel a permis de vaincre les appréhensions des petites

[85] Nous nous référons largement aux observations faites lors de la séance inaugurale du 20 avril 2001 (voir aussi Extrait du Registre des Délibérations de Chambéry Métropole, 20 avril 2001, 20 pages).
[86] Entretien n°25 avec M. Marius Pillet, Maire de Saint Alban Leysse, Président du DUCC.
[87] Entretien n°61 avec M. Jean Germain, ancien Maire de La Motte Servolex.

communes[89]. Très régulièrement, l'obtention de majorités larges pour de nombreux votes alimente une vision enchantée de l'institution, qui tend à faire disparaître toute trace de conflit, notamment partisan.

Pour finir, l'enchantement du fonctionnement institutionnel tient à de nombreuses ré interprétations qui, *a posteriori*, substituent aux motivations partisanes d'autres raisons plus acceptables pour justifier la décision. Très fréquemment, les acteurs politiques ont tendance à naturaliser des choix politiques anciens en invoquant la technique (la rhétorique du « bon sens », chère à Jean Blanc, et utilisée par quelques élus chambériens, est une façon de naturaliser une solution retenue malgré les conflits politiques autour d'un problème), ou en transformant ces choix en règles institutionnelles, souvent non écrites. Jean-Claude Trotel, interrogé sur sa nomination comme vice-président en charge des finances, nous explique ainsi qu'il existe une tradition selon laquelle la commission des finances est présidée par un chambérien, en raison de la part importante des contributions versées par la ville. Il suffit pour se défaire de cette idée de rappeler que ce ne fut pas le cas en 1983. De la même manière, Henri Dupassieux, jeune adjoint chambérien, nous indique que c'est une règle que les oppositions municipales soient représentées proportionnellement parmi les délégations communales. La réalité est en fait bien différente : le plus souvent, les communes ayant suffisamment de représentants se calent sur Chambéry pour déterminer la part des oppositions dans les conseils. En l'absence de règle claire, cette part est donc très variable, et dépendante d'une arithmétique politique où chaque camp additionne les sièges qu'il peut escompter.

En résumé, l'objectivation de l'apolitisme tient à un phénomène général d'enchantement de l'institution. Les ressorts de cet enchantement se trouvent tout autant dans les effets de la censure langagière, dans la naturalisation des oppositions partisanes, et dans l'amnésie qui frappe a posteriori bon nombre d'élus. De façon générale, les décisions et les calculs politiques sont occultés, oubliés, puis remplacés par différents critères objectifs qui, progressivement, s'imposent. Cet enchantement objective donc l'apolitisme en occultant ce que le fonctionnement quotidien de l'institution doit aujourd'hui aux rapports de force d'hier.

L'*opposition technique / politique* s'institutionnalise donc de plusieurs manières. D'une part, cette opposition puise une partie sa force et de sa légitimité d'un *mimétisme communal* qui emprunte au niveau communal certaines conceptions et valeurs singulières. L'exigence de compétence ou la dissimulation des positions partisanes sont en effet des dimensions importantes de l'action municipale. D'autre part, cette opposition est objectivée par différents processus institutionnels : naturalisation de la compétence et des oppositions partisanes, censure langagière, effets de mémoire des différentes stratégies d'euphémisation. Une telle analyse montre finalement comment s'institutionnalisent et s'objectivent des représentations communes sur l'institution, ses agents, et ses

[88] Entretien n°32 avec M. Jean-Pierre Burdin, Maire de Bassens, Vice-président de Chambéry Métropole.
[89] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président du DUCC.

modalités de fonctionnement[90]. Nous allons voir qu'une analyse quantitative tend à valider cette hypothèse.

Section II. Institutionnalisation et évolution du personnel politique

L'institutionnalisation peut dans un deuxième temps être envisagée sous un angle quantitatif, grâce à l'analyse des caractéristiques sociologiques du personnel politique de l'institution. L'idée est, rappelons-le, que les probabilités objectives inscrites dans certaines régularités statistiques traduisent un ajustement des espérances des individus. Mettre en lumière cet ajustement au sein de l'institution, c'est montrer que les calculs des individus intègrent une représentation collective et objectivée de ce qu'est l'institution. Dans cette perspective, deux questions peuvent être posées aux données statistiques. Y a-t-il institutionnalisation ? Et si oui, quelle en est la nature ? Dans un premier temps, nous allons donc tester l'hypothèse selon laquelle certains processus d'institutionnalisation affectent l'ensemble du personnel politique (A). Puis dans un deuxième temps, nous essaierons d'en caractériser les évolutions les plus saillantes (B).

A. Institutionnalisation et autonomisation statistique

Le protocole expérimental mis en œuvre dans cette partie repose sur un postulat de départ assez simple : il y a institutionnalisation si on peut constater l'autonomisation statistique de l'institution. En d'autres termes, la mise en lumière d'une différenciation statistique du personnel politique intercommunal suffit à prouver que la structure s'institutionnalise. Si cette mise en lumière est suffisante, on peut en revanche souligner qu'elle n'est pas nécessaire : l'objectivation de l'institution peut passer par des transformations profondes des représentations des élus, entre le début et la fin du mandat par exemple. L'idée de cette partie est donc d'évaluer les différences entre les élus municipaux et intercommunaux, et leurs évolutions. Revenons d'abord sur les éléments de méthode (1), avant d'interroger les caractéristiques du personnel politique (2).

1. Eléments méthodologiques et protocole expérimental

Nous souhaitons revenir au préalable sur la mise en forme des données, avant de présenter l'élaboration d'un protocole de recherche statistique destiné à saisir comment la structure de coopération peut, d'une certaine manière, s'autonomiser.

[90] Jacques Lagroye rappelle à ce sujet que les historiens ont montré que tend à s'imposer un modèle dominant des relations entre unités sociales. Dès lors, les tendances mises à jour s'appuient très largement sur un processus plus général, généralisant l'obligation du don ou les formes de domination légal-rationnelle, et chargé de significations isomorphes : « La spécialisation des activités politiques entraîne cependant, par effet d'interaction entre des agents pourvus de compétences différentes, une relative uniformisation des qualités requises pour faire carrière en politique » (Lagroye 1997b : 146).

Recueil des données

Les caractéristiques sociographiques de base sur les élus de l'agglomération chambérienne ont pu être renseignées grâce aux *Tableaux des Conseillers Municipaux*. Ces tableaux, établis par les secrétariats de mairie à l'issue des élections, sont conservés et mis à jour par les services de la préfecture en charge des élections. Ils recensent, pour chaque commune du département, la liste des conseillers municipaux en précisant leur nom, leur date de naissance, leur profession déclarée, ainsi que leur mandat au sein du conseil (maire, adjoint ou conseiller). Depuis la date de création du premier syndicat en 1957[91], nous avons donc pu recueillir, pour chacun des conseillers municipaux de chacune des communes, son genre, son âge à la date des élections, ainsi que sa profession déclarée à cette date, codée selon la classification en catégories socioprofessionnelles (CSP) fournie par l'INSEE. Mais les données se sont toutefois révélées imprécises, voire incomplètes.

Un premier problème est posé par le codage selon les CSP. La qualité des renseignements est en effet beaucoup trop inégale d'une commune à l'autre pour que nous puissions utiliser le découpage en vingt-quatre postes (dont dix-neuf pour les actifs) proposé par l'INSEE : beaucoup d'élus se déclarent « ingénieur », ou « employé », sans qu'on puisse déterminer s'ils travaillent pour une administration ou une entreprise, par exemple. A l'inverse, le découpage en huit postes[92] (dont six pour les actifs) nous a semblé trop imprécis. Vis-à-vis du processus de fonctionnalisation de l'institution mis en lumière, il s'avérait en effet intéressant d'affiner la catégorie « cadres et professions intellectuelles supérieures ». Sur la base des informations disponibles, nous avons donc distingué plusieurs cas : les médecins, pharmaciens, propriétaires fonciers, avocats, notaires, etc., où se rangent bien souvent les notables traditionnels (CSP31) ; les cadres administratifs, commerciaux, les comptables (CSP32) ; les cadres techniques, ingénieurs, architectes, informaticiens (CSP33) ; les professeurs et les professions scientifiques enfin (CSP34). Ce découpage doit notamment nous permettre de mieux saisir certaines tendances socioprofessionnelles – une tendance à la technicisation par exemple – à l'intérieur d'une catégorie toujours très fortement représentée au sein de l'institution de coopération.

Nous nous sommes également heurtés à des déclarations incomplètes de quelques élus dans les tableaux. Par exemple, aucun membre du conseil de Challes les Eaux ne l'a renseigné pour l'année 1959. Néanmoins, en nous aidant des déclarations faites les années précédentes ou les années suivantes, nous avons souvent retrouvé la trace de ces conseillers, et réutilisé leurs déclarations, en supposant alors que leur profession n'avait pas évolué d'un mandat à l'autre. En définitive, rares sont les individus pour lesquels les champs ne sont pas renseignés : nous n'avons pu identifier la CSP dans 1% des cas, et l'âge est indéterminé dans 0,2% des cas.

[91] Pour la mise en place du premier conseil syndical en 1957, nous avons utilisé les données des dernières élections, celles de 1953. Nous avons donc fait l'hypothèse qu'aucun changement n'était intervenu dans les conseils entre 1953 et 1957, ce qui est évidemment inexact : des démissions ou des décès sont en effet survenus durant ces quatre années. Néanmoins, leur nombre limité nous a conduit à les considérer comme quantité négligeable et à les ignorer.

[92] Ces catégories sont les suivantes : agriculteurs (CSP1), artisans, professions libérales et chefs d'entreprise (CSP2), cadres et professions intellectuelles supérieures (CSP3), professions intermédiaires (CSP4), employés (CPS5), ouvriers (CSP6), retraités (CSP7), et autres inactifs (CSP8).

Un problème plus grave s'est néanmoins posé pour la collecte des données : les *Tableaux des Conseillers Municipaux* pour les années 1971, 1977 et 1983 se sont avérés introuvables[93], aux archives départementales comme en préfecture. Cela signifie donc que sur les neufs mandatures de la structure de coopération, de 1957 jusqu'à 2001 compris, seules les trois premières et les trois dernières ont été renseignées. Cette lacune n'est pas sans poser problème puisque, nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la nouvelle équipe socialiste de 1977, puis le Président Maurin élu en 1983, ne sont pas indifférents aux évolutions qui traversent les institutions locales, notamment dans la professionnalisation du rapport que les élus entretiennent avec elles. Nous devons donc nous cantonner à la perspective d'examiner et de comparer les profils des élus aux bornes de la période étudiée. Cette limite nous interdira par conséquent de situer chronologiquement d'éventuelles transformations, ou de les attribuer à une équipe particulière.

Sur la base des renseignements disponibles pour le niveau municipal, nous avons pu, dans un deuxième temps, élaborer une base de données analogue pour le niveau intercommunal. Etant donné que chaque délégué intercommunal est dans la grande majorité des cas un élu municipal[94], le renseignement des champs pour les délégués intercommunaux a consisté en une duplication des renseignements obtenus au niveau communal. En effet, sur la base des comptes-rendus des séances inaugurales du syndicat, suite à chaque renouvellement municipal, nous connaissons d'une part les noms des délégués de chaque commune, et d'autre part la composition du nouvel exécutif intercommunal. Il suffit donc de reproduire, pour les élus intercommunaux, les données qui les caractérisent en tant qu'élu municipal.

Au final, nous nous retrouvons donc avec une population totale de 2019 individus, chaque individu correspondant à un mandat particulier. Pour chacun de ces mandats, nous sommes alors en mesure de renseigner différentes caractéristiques : l'âge, le genre, la CSP, l'année de la mandature correspondante (1957, 1959, 1965, 1989, 1995, 2001), le *type* de mandat, ainsi que le *niveau* de ce mandat[95], la commune d'origine, la population de cette commune[96]. Voyons maintenant la méthode retenue pour questionner l'autonomisation de la structure intercommunale.

Autonomisation intercommunale et représentativité statistique

La question de l'éventuelle différenciation qui s'opère entre le niveau municipal et les instances intercommunales peut être abordée sous l'angle de la représentativité de ces dernières. En clair, on

[93] La conviction que ces données ont été déplacées, et donc séparées des autres, est notamment étayée par un élément : un travail de thèse portant sur l'agriculture dans le bassin chambérien a précisément utilisé les *tableaux des conseillers municipaux* pour ces trois années manquantes (Vianey 1987).

[94] Mentionnons cependant que, jusqu'à la loi Chevènement, il est possible d'élire un délégué qui ne fait pas partie du conseil municipal, voire qui ne réside pas dans la commune. Dans le cas de l'agglomération chambérienne, cette pratique existe mais elle reste très exceptionnelle : en 1989 et en 1995, la ville de Chambéry accorde un délégué aux Verts, et un délégué au Parti Communiste, pourtant absents du conseil. Dans ces cas exceptionnels néanmoins, nous avons pu renseigner les champs qui nous intéressent.

[95] Par convention de langage, nous parlerons du *niveau* d'un mandat pour spécifier qu'il est communal ou intercommunal, et nous désignerons par *type* d'un mandat le degré de responsabilité formelle dans l'institution : conseiller, membre de l'exécutif (adjoint, vice-président ou secrétaire), président de l'exécutif (président de l'EPCI ou maire).

[96] La population communale, à une date donnée, a été extrapolé (par une simple règle de trois) sur la base des données fournies par les Recensements Généraux de la Population fournis par l'INSEE, et consignés en Annexe B.

peut considérer que moins les instances intercommunales sont représentatives, plus elles ont tendance à s'autonomiser de leur population parente, celle des élus municipaux. Nous avons donc cherché à déterminer les différences qui sont significatives entre ces populations, et d'autre part à appréhender les évolutions de ces différences dans le temps. Deux questions préliminaires méritent alors d'être posées.

La première question est celle des populations à comparer. Quels sont les *niveaux* et *types* de mandat retenus pour évaluer cette autonomisation ? Doit-on comparer les conseillers entre eux ? Les exécutifs ? Dans la perspective de tester une tendance globale à la différenciation, une première comparaison doit porter sur les délégués communautaires et leurs homologues du niveau municipal. En outre, ayant appréhendé dans le chapitre précédent les pratiques de professionnalisation au niveau des vice-présidents, il nous semble que l'exécutif intercommunal doit, lui aussi, faire l'objet d'une attention particulière. Dans ce dernier cas, nous avions expliqué que, durant les premières années, les maires des communes du syndicat sont *de facto* membres de l'exécutif. Il est donc nécessaire d'isoler cette logique institutionnelle, très différente d'une forme éventuelle de professionnalisation de l'exécutif. Une deuxième comparaison sera donc effectuée entre cet exécutif intercommunal réduit et l'ensemble des conseillers de la structure de coopération. En conclusion, notre test portera donc sur l'évolution des différences entre les mandats des deux *niveaux* d'une part, et entre les différents *types* des mandats intercommunaux d'autre part.

La deuxième question posée est celle du critère statistique d'homologie – ou de différenciation – qu'il faut retenir dans notre démarche. L'homologie pourrait par exemple être envisagée sous l'angle des formations politiques représentées au niveau intercommunal, étant entendu que les modalités de désignation des délégués ont tendance à maltraiter les formations partisanes les moins représentées[97]. Toutefois, la difficulté déjà mentionnée à discerner les colorations politiques d'une majorité d'élus des communes périphériques rend cette entreprise hasardeuse. Nous nous appuierons plutôt sur les trois variables immédiatement disponibles pour les élus de notre échantillon : le genre, l'âge, et la catégorie socioprofessionnelle. Pour chacune d'elles, nous devrons savoir si elle fait apparaître des différences et / ou des évolutions significatives entre les différentes populations de mandats.

Il nous reste finalement à choisir un test statistique afin d'éprouver ces différences. Sans rentrer dans le détail de ce test, essayons d'en comprendre les grands traits. L'âge étant une variable quantitative, un test de Kolmogorov et Smirnov suffit à nous indiquer si les distributions sont significativement différentes ou pas. Ensuite, deux tests – l'un sur les moyennes et l'autre sur les variances – doivent nous permettre de déterminer les différences significatives éventuelles, relatives aux tendances centrales et à la dispersion. Pour le genre et les CSP, le problème est plus délicat[98].

[97] Nous avons en effet proposé par ailleurs une analyse quantitative des « effets institutionnels » de l'intercommunalité sur la représentation politique partisane en nous appuyant sur une comparaison entre le cas de la Communauté Urbaine de Lyon et celui de la Métropole Lémanique (Guéranger & Kübler 2003).

[98] L'usage du test de Kolmogorov et Smirnov par d'autres auteurs, dans des contextes très similaires, nous semble en effet parfois abusif. Par exemple, Jeanne Becquart-Leclercq l'utilise pour tester, sur la base de la répartition en CSP, la

Non seulement nous n'avons plus à faire à une variable quantitative, mais les effectifs de chaque modalité sont très faibles : songeons par exemple que l'effectif de l'exécutif intercommunal est, encore en 1995, inférieur à dix individus. Pour ces raisons principalement, nous ne pouvons utiliser le test du khi2[99], et nous devons plutôt nous tourner vers des tests non paramétriques[100]. Le premier test, dit *test du signe*, permet de comparer deux échantillons en s'intéressant à leurs différences, puis à la distribution des signes, positifs et négatifs. Le second test, dit *test de concordance de Kendall*, permet quant à lui d'évaluer la monotonie (i.e. la croissance ou la décroissance) d'une série de données. Nous appliquerons donc ces deux tests aux données dont nous disposons sur les populations que nous souhaitons comparer : le test du signe nous permettra d'une part de qualifier les différences de représentation entre certaines modalités ; le test de concordance nous permettra ensuite d'évaluer si ces différences augmentent, ou au contraire diminuent[101].

Pour résumer, nous allons dans les pages qui suivent essayer de tester l'existence (et l'évolution) de différences significatives entre différents mandats : entre les mandats de deux *niveaux* d'une part, entre les différents *types* de mandat intercommunal d'autre part. Pour ce faire, nous utiliserons différents tests qui porteront sur trois caractéristiques de ces populations de mandats : l'âge, le genre, la catégorie socioprofessionnelle.

2. La représentativité intercommunale en questions

Tournons-nous maintenant vers la représentativité des populations qui nous intéressent – délégués et membres de l'exécutif – en distinguant les résultats obtenus à l'aide des différentes variables.

Avec l'âge

Le test de Kolmogorov et Smirnov nous indique tout d'abord que, pour chaque mandature disponible, la distribution de la variable âge n'est pas significativement différente d'une population à l'autre (p>99%). Rien ne permet donc *a priori* d'affirmer qu'une différence de nature due à l'âge permet de distinguer entre eux les mandats considérés. Nous devons donc nous pencher sur certaines caractéristiques de l'âge pour continuer à rechercher d'éventuelles différences. Les résultats des tests sur les comparaisons entre moyennes et entre variances sont consignés dans le tableau fourni en annexe N (?), qui permet de faire apparaître certaines tendances significatives.

---

représentativité sociologique des conseils municipaux de 56 communes moyennes de la région Nord Picardie (Becquart-Leclercq 1976 : 46-54). Or la nature de la variable CSP invalide les conclusions fournies par ce type de test, puisqu'il ne peut être utilisé que dans le cas de distributions continues entièrement définies (Dagnelie 1975 : 70-72).

[99] On pourrait arguer qu'un test du khi2 suffit à établir s'il existe une différence significative entre deux distributions, dont une théorique. Son utilisation ici est toutefois rendue impossible, en raison notamment des effectifs très faibles – voire nuls – de certaines catégories. Les femmes, par exemple, sont très peu représentées au sein de la structure intercommunale, voire inexistantes au sein de son exécutif. De même, les employés (CSP5) et les ouvriers (CSP6) sont très peu nombreux au sein de la structure intercommunale. L'utilisation du test du khi2 nous aurait donc obligé à effectuer des regroupements de différentes catégories, qui auraient fait perdre sa pertinence à notre découpage.

[100] Pour plus d'informations sur ces test non paramétriques, on pourra se reporter à l'ouvrage de Peter Sprent (1992).

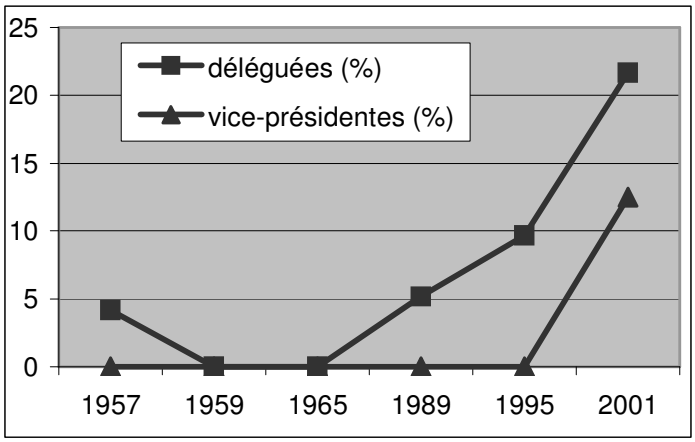
[101] Les calculs relatifs à chacun des tests sont consignés dans la notice méthodologique. Nous indiquerons le cas échéant entre parenthèses la probabilité de rejeter l'hypothèse de similitude entre les populations comparées, dite *hypothèse nulle*.

On peut tout d'abord constater que la comparaison au sein de l'institution de coopération, dans la deuxième partie du tableau, apporte très peu d'informations sur d'éventuelles différences entre exécutif et conseillers. A l'exception de deux cas isolés, les mandatures de 1965 et de 1989, rien ne permet d'affirmer que les caractéristiques de l'âge (moyenne et variance) sont significativement différentes entre les délégués et les vice-présidents.

Dans le cas de la comparaison entre les deux niveaux en revanche, les moyennes d'âge des délégués intercommunaux apparaissent juste significativement ou significativement supérieures à celles de leurs homologues du niveau municipal, et seule l'année 1959 ne permet pas d'affirmer une telle différence. Le test sur les variances n'offre en revanche aucun résultat de ce type. Un test sur les signes montre enfin que les 20-24 et les 45-49 sont significativement sous-représentés parmi les délégués, à l'inverse d'une large tranche d'âge située entre 55 et 70 ans.

Plus délicate encore est la question de l'évolution de ces quelques différences. On le voit, la différence entre moyennes a plutôt tendance à se réduire puisqu'elle passe de quatre années en 1957 et 1965, à cinq années en 1989, puis retombe à trois années en 1995 et 2001. Rien ne permet donc d'affirmer que l'écart se creuse entre l'âge des élus municipaux et celui des délégués. Le test des concordances tend à confirmer cette tendance : à l'exception de la tranche d'âge des 50-54 ans qui est de mieux en mieux représentée, aucune régularité ne peut être mise en lumière dans l'évolution des différences d'âge.

Graphique 3 : Evolutions du nombre de déléguées intercommunales



Avec le genre

D'un niveau à l'autre, le test du signe montre assez clairement que les femmes sont toujours sous-représentées parmi les délégués. En outre cette sous-représentation ne cesse d'augmenter régulièrement sur l'échelle de temps considérée. En vertu des résultats des tests, le raisonnement ne semble pas pouvoir être reconduit pour la comparaison entre les types de mandats intercommunaux. En effet, les femmes sont purement et simplement absentes de l'institution intercommunale en 1959 et en 1965. Pour cette raison, le test ne peut être effectué faute de renseignements suffisants. C'est ce qui explique les valeurs nulles pour 1959 et 1965, et la difficulté corollaire à évaluer l'évolution des différences. Toutefois, nous sommes tenté d'affirmer que, étant données les valeurs tangentes des tests ($p>89,1\%$ pour le test des signes par exemple), les femmes demeurent durablement sous-représentées dans l'exécutif intercommunal. En revanche, l'année 2001 pourrait amorcer une réduction de cet écart ; elle nous interdit tout au moins de prétendre que cet écart continue d'augmenter.

Avec les catégories socioprofessionnelles

En comparant les conseillers des deux niveaux, le test des signes montre qu'il existe dans la structure intercommunale une sous-représentation durable des professions intermédiaires (CSP4), employés (CSP5), ouvriers (CSP6), et des inactifs (CSP8). Et si l'écart se creuse régulièrement pour les professions intermédiaires, il tend plutôt à se réduire significativement pour les employés et ouvriers. Ce dernier phénomène s'explique surtout par les variations du niveau municipal ; ces catégories restent en effet peu (professions intermédiaires) voire très peu (employés et ouvriers) représentées au niveau intercommunal. A l'inverse les professions du droit et de la médecine (CSP31), les cadres administratifs (CSP32) et techniques (CSP33), ainsi que les cadres retraités (CSP74) sont significativement mieux représentés parmi les délégués. En revanche, aucune tendance significative ne peut être dégagée sur l'évolution de ces différences.

En ce qui concerne les mandats du niveau intercommunal, peu de tendances significatives peuvent être recensées, à une exception près : les professions de la santé et du droit (CSP31) sont globalement sous-représentées au niveau des vice-présidents.

Pour conclure sur la représentativité

Dressons maintenant le bilan des résultats statistiques les plus significatifs. Les différences les plus marquées apparaissent lorsqu'on compare les deux *niveaux* entre eux. Le niveau intercommunal, par rapport au niveau communal, fait apparaître un plus grand nombre d'individus ayant dépassé la cinquantaine, une discrimination de plus en plus forte vis-à-vis des femmes, ainsi qu'une meilleure représentation des professions d'encadrement, au détriment des professions d'exécutants, ayant une tendance générale à se creuser. Dans la comparaison entre les *types* de mandat intercommunal, les tendances les plus significatives pour les vice-présidents sont – une fois encore – la proportion plus réduite de femmes, et également la diminution des professions de la santé et du droit. Comment conclure alors sur l'hypothèse d'autonomisation de l'institution ?

Le processus d'institutionnalisation, entendu comme une diminution de la représentativité de la structure de coopération, est assez manifeste si l'on se place au niveau de l'institution toute entière (l'ensemble des délégués). Les discriminations constatées en faveur des hommes, plutôt cinquantenaires, ainsi qu'en défaveur des professions d'exécution, ont une tendance significative à se renforcer dans le temps. Au niveau intercommunal, une différenciation s'opère donc sur la composition du personnel politique. A l'intérieur de l'institution intercommunale en revanche, si certaines différences significatives entre vice-présidents et délégués peuvent être soulignées (moins de femmes, moins de professions de la santé et du droit), aucune évolution marquante ne transparaît dans le temps. Il s'agit donc plutôt d'une différence que d'une différenciation. Ce résultat peut apparaître paradoxal au vu des pratiques mises en lumière au chapitre précédent, portant précisément sur la professionnalisation de l'exécutif. Il nous invite plutôt à revenir sur la démarche.

Pour la comparaison au sein de l'institution intercommunale, le protocole utilisé souffre tout d'abord d'un problème purement formel : la faiblesse des effectifs considérés. Sur la période étudiée, le nombre de vice-présidents passe en effet de 6 à 16 et vaut en moyenne 7,6 par mandature. Des tailles aussi réduites nous ont obligé à rechercher des tests appropriés, mais malgré ce type de test, elles rendent très difficile la possibilité d'obtenir des résultats significatifs. L'absence de conclusion au final tient donc en partie à cette question des effectifs. De façon plus qualitative, soulignons que le protocole statistique mis en place mériterait d'être affiné. En particulier, il ne permet pas de saisir d'autres logiques que professionnelles. Or nous avons suffisamment expliqué que les mécanismes de désignation des vice-présidents relèvent d'une combinaison de facteurs, allant de la reconnaissance professionnelle à l'implication personnelle, en passant par l'ancienneté ou encore les affinités partisanes. On ne saurait donc s'étonner de ne pouvoir saisir avec un découpage en CSP – aussi fin soit-il – la manifestation de phénomènes beaucoup plus complexes, et probablement en partie conjoncturels. Comment prétendre, en effet, que les mécanismes de désignation fonctionnent selon les mêmes logiques en 1971, période de reconduction des équilibres, et en 1977, année marquée un bouleversement politique majeur ?

Néanmoins, l'analyse statistique permet de montrer que certaines logiques de désignation, portées par le niveau municipal, transparaissent au niveau intercommunal, se reproduisent, et se renforcent. En termes socioprofessionnels, elles privilégient la délégation aux élus exerçant des fonctions d'encadrement, administratives ou techniques : les professions scientifiques et d'enseignement ainsi que celles du droit et de la santé sont peu représentées. Cette tendance illustre selon nous l'objectivation d'une représentation où la compétence professionnelle, pas seulement technique, est une ressource importante. Par conséquent, elles figurent un processus d'institutionnalisation des évolutions fonctionnelles mises en lumière précédemment. Une question demeure néanmoins : par qui sont portées ces représentations ? Par la majorité du conseil municipal ? Par le maire ? Pour y répondre, il faudrait pouvoir connaître les mécanismes politiques de désignation des délégués au sein des communes, ce qui n'a pas fait ici l'objet d'un travail empirique particulier. Cependant, on peut postuler sans prendre de risque que quels que soient ces mécanismes, ils ne peuvent s'affranchir d'une cooptation active ou passive du maire ; un délégué ne saurait être désigné contre l'avis du premier magistrat. L'importance de la profession comme ressource au niveau intercommunal est donc inscrite dans les représentations des maires de l'agglomération, voire dans celles des conseillers eux-mêmes.

B. Quelques tendances de l'institutionnalisation

Une fois répondu à la question de l'institutionnalisation éventuelle par les tests statistiques, il nous semble important d'essayer d'identifier, grâce aux outils statistiques, les caractéristiques des mandats intercommunaux ainsi que leurs évolutions. Après avoir mis en lumière une forme de l'institutionnalisation, essayons de comprendre ce qui s'institutionnalise. A cet effet, nous allons dresser quelques traits des mandats intercommunaux, relativement aux mandats communaux (1), puis quelques pistes d'analyse de ces tendances comparées (2).

1. Caractérisation des mandats intercommunaux et de leurs évolutions

La démarche que nous avons retenue pour caractériser les mandats intercommunaux consiste à situer ces mandats dans l'espace politique des mandats communaux, afin de référer leurs caractéristiques saillantes à un contexte politique plus large. Prenons donc, une fois de plus, un moment pour expliciter au préalable nos choix méthodologiques.

Eléments méthodologiques

Afin de caractériser l'espace politique des mandats municipaux, nous nous proposons d'utiliser l'outil statistique que sont les analyses factorielles. Dans notre cas, l'objectif est de déceler d'éventuelles évolutions dans les distributions des variables, à la fois quantitatives (l'âge) et qualitatives (genre, CSP). Travaillant sur des mandatures différentes, et sur des effectifs en constante évolution, il s'agit d'établir des proximités de structure, plutôt que de s'attarder aux écarts en valeur. Pour ces raisons, nous nous sommes tournés vers l'Analyse Factorielle des Correspondances Multiples (ou AFCM)[102]. Cette analyse suppose de définir préalablement la nature et la forme des variables à retenir.

Les données sociographiques de base relatives aux mandats du territoire de l'agglomération chambérienne concernent, nous l'avons vu, le genre, l'âge et la CSP. De plus, l'objectif de saisir l'évolution des distributions nous impose d'y ajouter la variable temps, ici l'année de la mandature considérée. Or les règles de calcul de l'AFCM supposent d'une part de travailler sur des variables découpées en un nombre voisin de modalités, d'autre part de trouver un découpage où ces modalités ont des effectifs voisins[103]. Afin d'harmoniser notre découpage, nous nous appuierons sur quelques principes de base :

- La division générique en 2 modalités – comme pour le genre – étant trop grossière, nous lui avons préféré 6 modalités, imposées de plus par le découpage régulier et incontournable de la variable *Année* en 6 mandatures.

- La variable Genre est en outre très structurante ; nous avons déjà montré à quel point le taux de femmes faisait, plus que tout autre critère, apparaître des différences significatives d'un niveau à l'autre. Ceci risque de peser trop lourd dans l'organisation de nos données, et de masquer d'autres effets. De plus, cette variable est difficilement divisible en 6 classes. Nous avons donc préféré la supprimer pour l'analyse.

- L'âge, variable quantitative, est transformée en variable qualitative par un découpage en 6 classes d'effectifs équivalents.

---

[102] Pour les principes de construction et de lecture d'une AFCM, nous nous sommes reportés aux ouvrages généraux suivants : (de Lagarde 1983), (Dagnelie 1975), (Dervin 1988). Le logiciel utilisé pour cette étude est Statlab-1988.

[103] Une des conséquences de ce principe est qu'il faut éviter les modalités rares. Nous nous attacherons donc systématiquement à travailler sur des effectifs supérieurs au seuil S défini en fonction du nombre total d'individus (S = √3n = √3x1710 # 72).

- Le regroupement des CSP en 6 catégories eut été idéal. Cependant, nous avons souhaité conserver la distinction entre les professions d'encadrement et les autres types de catégories supérieures (professions de l'enseignement, professions de la médecine et du droit), car les premières présentent des singularités intéressantes. Nous proposons donc de distinguer 7 catégories permettant une répartition plus homogène des effectifs : les agriculteurs (agr) ; les chefs d'entreprise, commerçants et professions libérales (ent) ; les cadres (cad) ; les autres professions intellectuelles supérieures (sup) ; les professions intermédiaires (int) ; les employés et ouvriers (emp-ouv) ; les retraités et inactifs divers (ret-ina).

Sur la base de ce nouveau découpage de nos variables, nous allons donc effectuer une Analyse Factorielle des Correspondances Multiples afin d'ordonner l'espace politique des mandats municipaux. Puis, dans un deuxième temps, nous verrons comment les mandats intercommunaux se situent dans cet espace.

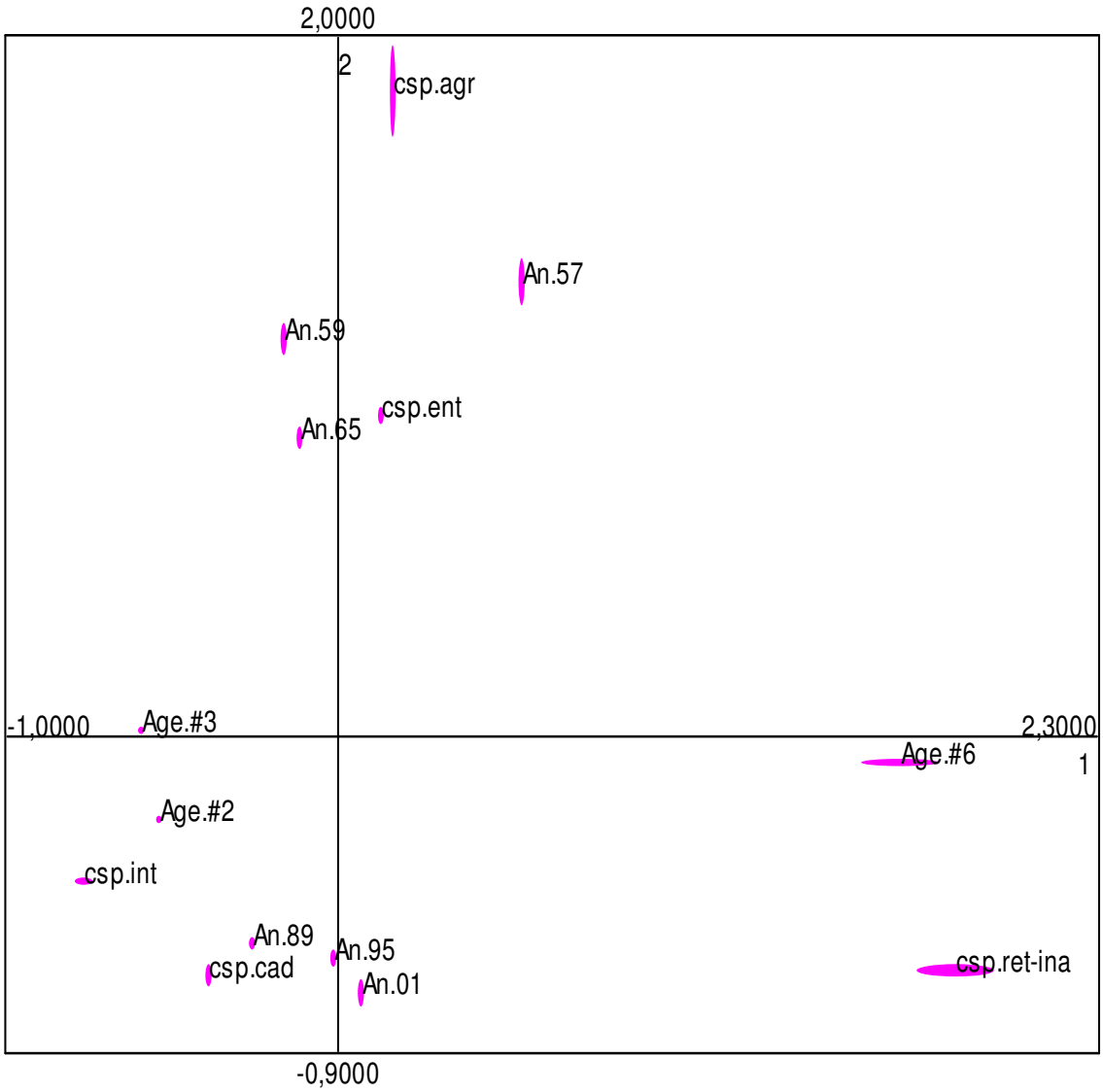
L'espace politique des mandats municipaux

Le graphique ci-dessous nous livre les résultats de l'analyse factorielle sur les deux axes principaux. N'y figurent que les variables dont la contribution aux axes factoriels dépasse un certain seuil. Essayons de comprendre comment cet espace s'organise.

La qualification du premier axe factoriel[104], sur les bases des variables les plus contributives, présente une opposition entre deux groupes de modalités : d'un côté, les élus les plus âgés – ceux qui ont plus de 57 ans – ainsi que les retraités et inactifs ; de l'autre, avec une contribution plus modeste, les professions intermédiaires, et les tranches d'âge intermédiaires (de 35 à 47 ans). Le peu de modalités rend la qualification délicate. Toutefois, la très forte contribution des élus plus âgés et des retraités indique selon nous que cet axe ordonne les mandats sur la base d'une certaine *disponibilité* par rapport à la vie municipale, qui oppose deux types de profil jouissant de ce même avantage. Cette interprétation nous inspire deux remarques : d'un côté, on ne saurait s'étonner que les mandats les plus vieux soient fortement corrélés au groupe des retraités et inactifs ; de l'autre cependant, l'information intéressante est que c'est ce critère de *disponibilité* qui apparaît le plus structurant dans notre espace. Il est donc central et primordial au niveau municipal, ce qui renforce l'analyse proposée au chapitre précédent sur l'importance de l'implication dans certaines logiques de la cooptation.

[104] La valeur propre du premier facteur est de 0,49, ce qui représente 9,28% de l'information globale. Ce pourcentage a priori faible doit cependant être pondéré. En effet, « Les valeurs propres issues de l'AFCM sont un peu particulières et difficilement interprétables car l'analyse des tableaux sous codage disjonctif conduit à une idée trop pessimiste sur l'information extraite » (Dervin 1988 : 61).

Graphique 4 : Représentation du plan factoriel (Axes 1 & 2)



La caractérisation du deuxième axe factoriel[105] s'appuie sur un nombre de modalités plus important : en positif, on trouve les agriculteurs ainsi que les chefs d'entreprise, professions libérales et commerçants, mais aussi les mandatures les plus anciennes (1957, 1959 et 1965) ; en négatif, on trouve les cadres, les retraités et inactifs, ainsi que les mandatures les plus récentes (1995 et 2001). De façon très claire, ce deuxième axe factoriel oppose donc deux périodes caractérisées par deux groupes de CSP différents. Il renvoie, en quelques sortes, à une forme de *modernité*

[105] La valeur propre vaut 0,48, soit 9,08% de l'information contenue dans l'ensemble des données. Au total, le premier plan factoriel synthétise donc 18,36% de l'information.

socioprofessionnelle opposant quelques CSP très représentatives de chaque période : d'un côté les agriculteurs, chefs d'entreprise ; de l'autre les cadres, retraités et inactifs[106].

Cette analyse nous permet ainsi d'affiner notre connaissance du changement – ou de la continuité – dans la nature sociologique du personnel politique municipal. Nous ferons en ce sens deux remarques. Premièrement, s'il apparaît que la disponibilité est un critère durablement structurant du personnel politique, elle n'empêche pas un changement de nature des catégories socioprofessionnelles représentées. La disparition relative des professions traditionnellement associées à la figure wéberienne du notable[107] (médecins, avocats, rentiers) s'effectue au bénéfice d'une représentativité grandissante des retraités et inactifs[108]. Tout porte à croire que ces derniers bénéficient, comme les premiers, d'une situation économique qui leur permet d'exercer des responsabilités électives, sans qu'elle soit rémunératrice. En revanche, rien ne permet d'affirmer qu'ils jouissent, à l'instar des notables, d'un prestige et d'une estime sociale. Un travail d'analyse plus fin à l'intérieur de la catégorie des retraités et inactifs permettrait ainsi d'étendre au terrain chambérien la disparition fréquemment annoncée des notables. Ainsi, à l'échelle de l'agglomération chambérienne, la structuration socioprofessionnelle des mandats municipaux montre que même si les professions les mieux représentées changent, le critère du temps consacré à la vie politique demeure central, et pérenne. Deuxièmement, l'évolution des professions les mieux représentées permet d'insister une fois encore sur l'importance de la compétence professionnelle. Alors que les chefs d'entreprise, artisans et commerçants pouvaient faire valoir une compétence de gestion, les cadres – les ingénieurs par exemple – peuvent aujourd'hui mettre en avant leurs compétences techniques. Une fois de plus, une connaissance plus fine de la composition du groupe des retraités permettrait de connaître leur profession d'origine et de savoir si, y compris pour ces élus, la profession est une ressource importante.

[106] Ces conclusions corroborent en partie un ensemble de travaux consacrés à l'évolution sociologique des élus locaux, qui relèvent plusieurs tendances générales et récurrentes dans les origines socioprofessionnelle des élus locaux : la diminution du nombre d'agriculteurs, d'artisans, de commerçants, de professions libérales et de professions intermédiaires, et l'augmentation corollaire des cadres moyens et supérieurs et des fonctionnaires (Crétin 1985, Wallon-Leducq 1996, Criqui 1996, Mathiot 1996). En revanche, rares sont les travaux qui soulignent l'augmentation de la part des retraités et inactifs (Bernard 1985).

[107] Max Weber (1971 : 298) a accordé une importance fondamentale à la question de la disponibilité, puisqu'il définit les notables comme des individus qui « 1) de par leur situation économique, sont en mesure à titre de profession secondaire, de diriger et d'administrer effectivement de façon continue un groupement quelconque sans salaire ou contre un salaire nominal ou honorifique ; 2) jouissent d'une estime sociale – peu importe sur quoi celle-ci repose – de sorte qu'ils ont la chance d'occuper des fonctions dans une démocratie directe formelle, en vertu de la confiance de ses membres, d'abord par acte volontaire, puis à la longue par tradition ».

[108] Concernant les Présidents d'exécutif des régions, départements, et villes de plus de 50000 habitants, Catherine Grémion et Pierre Muller (1990) constatent au contraire (à la fin des années quatre-vingt-dix) une pérennité des professions qui constituent les viviers traditionnels des notables : médecins, pharmaciens, professeurs, administrateurs de biens, etc. Toutefois, l'irruption de nouvelles conceptions de l'action publique les conduit à annoncer l'arrivée de « notables managers », s'appuyant sur une légitimité traditionnelle et sur une légitimité managériale. De la même manière, Albert Mabileau (1989b) estime que la décentralisation, comme les municipales de 1959, a conservé entièrement la situation des notables de la IVème République. Parlant d'une « révolution tranquille », il ne constate aucun changement particulier de profil, mais il souligne le renouvellement des pratiques, avec le passage d'une *légitimité par la perpétuation* à une *légitimité par l'action*.

Position des mandats intercommunaux dans cet espace

Une fois l'espace factoriel des mandats municipaux caractérisé, nous allons voir comment les différents mandats intercommunaux se situent dans cet espace. La projection d'une variable supplémentaire *Mandat* sur le plan factoriel est figurée dans le graphique ci-dessous.

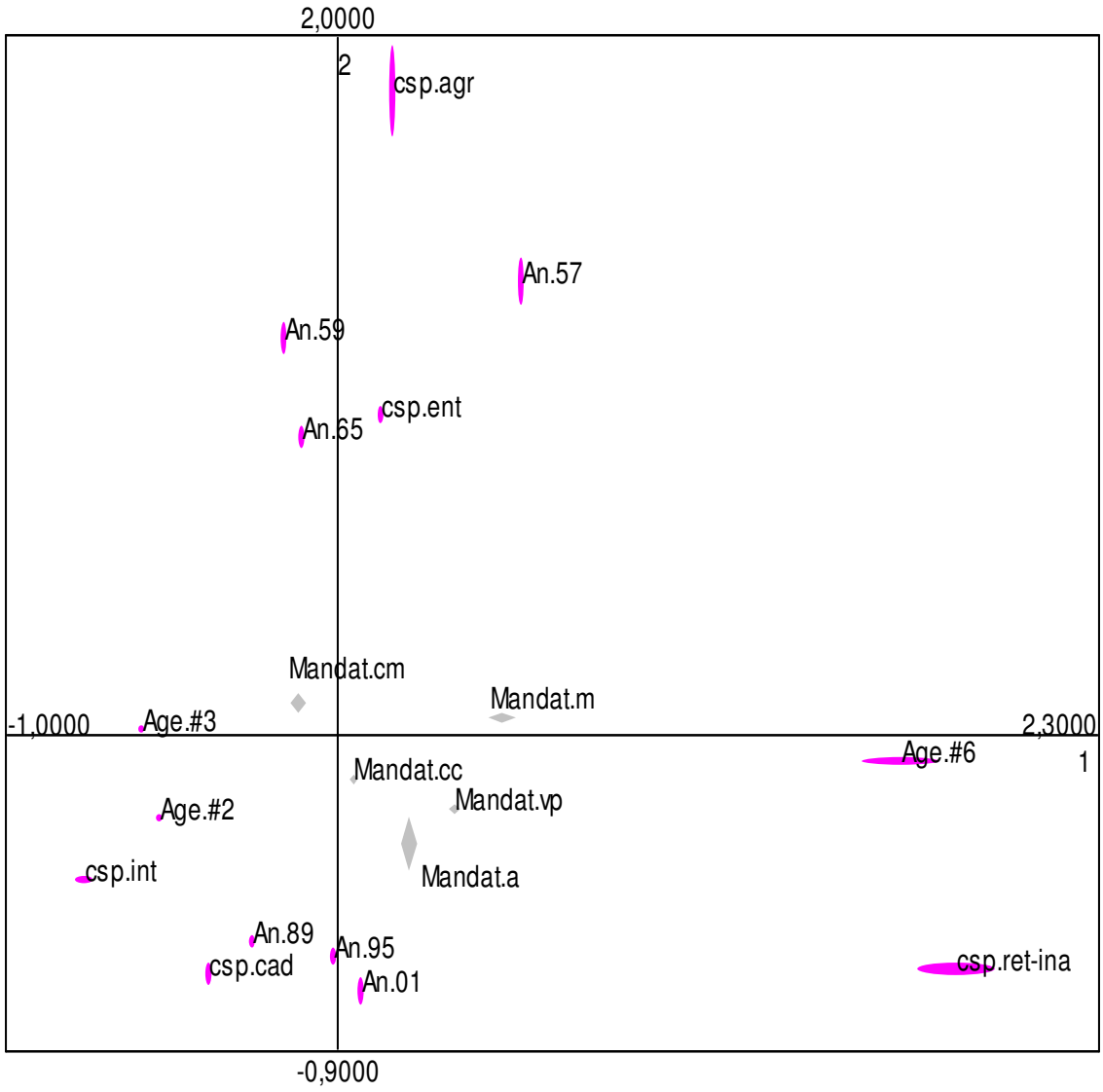
La projection et les coordonnées correspondantes (voir annexe N ?) montrent tout d'abord des coefficients de corrélation très différents d'une modalité à l'autre. Sur l'axe 1, les mandats sont globalement bien corrélés pour les maires (32%), les adjoints (19,6%), les conseillers municipaux (18,8%), puis les vice-présidents (15,4%). Les trois mandats exécutifs de ce groupe sont en outre corrélés positivement. Ceci tend à rapprocher cet axe d'une certaine forme d'implication politique. Ce résultat est cohérent avec la *disponibilité* par laquelle nous l'avons caractérisé précédemment. En opposant de « simples » conseillers municipaux aux mandats exécutifs, cette projection nous donne une information supplémentaire : la *disponibilité* renvoie autant à la propension à grossir les rangs des conseillers (à « faire nombre » disent certains maires), qu'à la capacité à consacrer du temps et de l'énergie à la vie municipale. C'est, nous semble-t-il, le sens probable de l'opposition entre certaines CSP contributives – les retraités, inactifs et les professions intermédiaires respectivement – et parallèlement entre les mandats les mieux corrélés – les membres de l'exécutif et les conseillers municipaux respectivement.

Sur l'axe 2, les mandats les mieux corrélés opposent les adjoints (37,2%) et conseillers intercommunaux (8,9%) aux conseillers municipaux (15,3%). Ceci signifie que, en termes socioprofessionnels, les adjoints et conseillers intercommunaux apparaissent généralement plus « modernes » que les autres. Dit autrement, ces délégations précises ont subi, plus tôt que les autres, les transformations socioprofessionnelles qui ont affecté l'ensemble des mandats municipaux par la suite ; ainsi, les profils des conseillers municipaux se sont progressivement alignés sur ceux des adjoints et délégués, qui comprenaient peu d'agriculteurs, chefs d'entreprise, artisans, commerçants, et plus de cadres. On a là une illustration éclairante du processus d'alignement des espérances objectives, point de départ de notre investigation statistique : notre analyse statistique tend à montrer d'une part que la désignation des délégués communautaires s'aligne vraisemblablement sur les logiques de la délégation aux adjoints, et d'autre part que l'alignement des espérances des conseillers municipaux prend vraisemblablement le mandat d'adjoint comme ligne de mire.

En définitive, la projection de la variable mandat sur le plan factoriel nous permet d'obtenir certaines informations sur les mandats intercommunaux. En premier lieu, les vice-présidents suivent les mêmes logiques de disponibilité que les autres mandats exécutifs, alors que, *a contrario*, les délégués intercommunaux ne se caractérisent pas par ce critère. L'acte de délégation diffère donc pour ces deux mandats, l'un supposant une disponibilité particulière, l'autre non. Ce résultat peut paraître surprenant dès lors que les délégués intercommunaux sont presque systématiquement inscrits dans des commissions thématiques. Il témoigne en fait plus probablement de l'hétérogénéité des pratiques des délégués, plus ou moins impliqués, plus ou moins assidus, et, partant, de l'hétérogénéité des logiques de délégation, d'une commune à l'autre, d'une mandature à l'autre. En

second lieu, les mandats intercommunaux se distinguent globalement par leur *modernité socioprofessionnelle*. Tout d'abord, ce résultat corrobore l'absence de singularité du groupe des vice-présidents démontrée par les tests statistiques. Ensuite, il souligne à nouveau la façon dont le personnel politique intercommunal dans son ensemble, délégués compris, est caractérisé par la proportion forte et croissante des individus exerçant des fonctions d'encadrement, technique et administratif.

Graphique 5 : Projection de variables supplémentaires sur le plan factoriel



2. Quelques pistes d'analyse des évolutions marquantes

Pour finir, nous souhaitons nous intéresser aux liens – et à leurs évolutions – entre les mandats intercommunaux et d'autres caractéristiques immédiatement disponibles, qu'elles soient territoriales ou sociopolitiques.

La distinction entre centre et périphérie

Parmi les délégués intercommunaux, nous souhaitons en premier lieu tester l'hypothèse d'indépendance entre les caractéristiques statistiques de base (âge, genre, CSP) des délégués et le territoire d'origine du délégué : ville centre ou communes périphériques, Chambéry ou les autres communes. Pour cette dernière variable, deux découpages plus ou moins affinés peuvent être utilisés.

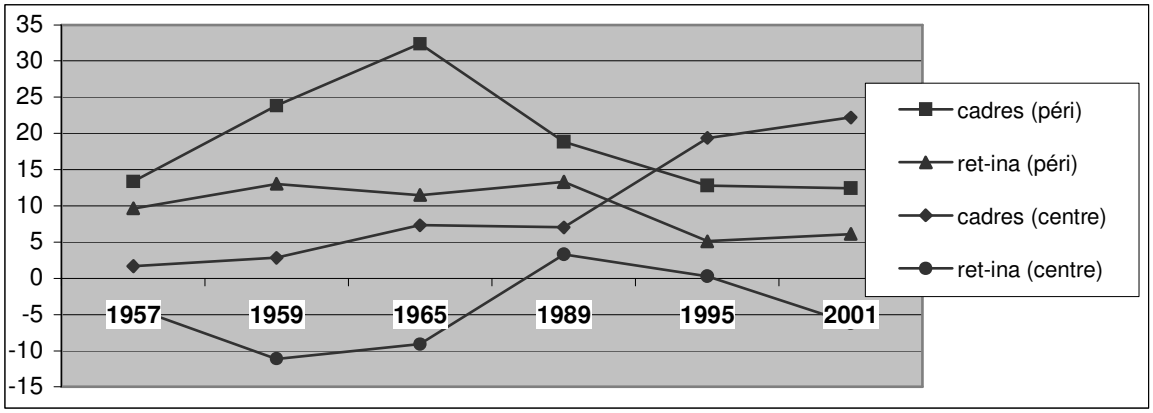
Tout d'abord, aucun lien statistique significatif ne peut être mis à jour (nous utilisons pour nous en assurer le test du khi2) entre la localisation géographique d'une part, et l'âge et le genre d'autre part. Sur l'ensemble des six mandatures, aucun territoire ne se distingue donc des autres par les caractéristiques d'âge ou de genre de ses délégué(e)s. Appliqué à chacune des mandatures, le même test ne donne pas plus de résultats : les effectifs de femmes déléguées intercommunales sont globalement très réduits – ils sont nuls en 1959 et 1965 –, trop réduits en réalité pour que l'on puisse statuer sur des différences significatives ; quant à la distribution de l'âge des délégués, elle ne diffère pas sensiblement d'un territoire à l'autre. La ville de Chambéry ne favorise donc pas plus – ou moins – que les autres la délégation à ses élues municipales, ou aux élus quinquagénaires par exemple.

Le constat est différent pour les catégories socioprofessionnelles. En effet, les CSP des délégués issus de la ville s'avèrent significativement différentes ($p>98,5\%$) de celles des élus de la périphérie : les retraités et inactifs ainsi que les professions intermédiaires y sont moins nombreux ; les professions du droit et professions scientifiques y sont en revanche mieux représentées. Cette tendance s'explique-t-elle alors par une composition fondamentalement différente des conseils municipaux ? Un plus fort taux de retraités et d'inactifs en périphérie explique-t-il leur meilleure représentation parmi les délégués issus de la périphérie ? La réponse à cette question doit être nuancée. Si l'on effectue le test du khi2 pour les mandats de la ville, on constate qu'aucun lien significatif ne permet de relier la CSP et l'acte de délégation. En d'autres termes, pour les élus de la ville, les profils de catégories socioprofessionnelles ne sont pas dissemblables entre les deux *niveaux*. A l'inverse, le même test effectué sur les mandats des communes périphériques montre qu'il existe un lien significatif entre ces deux variables ($p>99\%$). Plus précisément, les cadres et les retraités et inactifs sont mieux représentés au niveau communautaire, alors que les employés et ouvriers le sont moins.

En résumé, les CSP des élus issus de la ville centre s'avèrent significativement différentes de celles des élus des communes périphériques. Ces différences se traduisent au niveau intercommunal, par des tendances différentes selon les catégories concernées : plus de professions du droit et professions scientifiques parmi les élus de la ville ; plus de retraités et inactifs parmi les élus de la périphérie. Mais cet effet de distorsion ne fonctionne pas de manière identique dans un cas et dans l'autre. Pour la ville centre, la statistique ne fait apparaître aucune différence significative entre les deux niveaux. Chambéry effectue donc une délégation plutôt représentative de son conseil, ce qui peut également s'expliquer en partie par la très forte proportion d'élus chambériens délégués à la structure intercommunale (depuis 1959, plus de la moitié du conseil municipal de Chambéry siège à l'assemblée intercommunale). Pour les autres communes en revanche, des différences significatives

apparaissent qui font ressortir une plus forte représentation des cadres, des retraités et inactifs, et une plus faible part d'employés et ouvriers. Dans ces cas précis, l'acte de délégation fait ainsi apparaître des logiques singulières, proches des tendances mises en lumière précédemment, la *modernité socioprofessionnelle* se traduisant, rappelons-le, par une plus forte proportion de cadres et de retraités et inactifs. Cette forme de *modernité* se définit donc principalement par référence aux pratiques de délégation des communes périphériques.

Graphique 6 : Evolution comparée des taux de cadres et retraités



Si l'on s'intéresse enfin à l'évolution dans le temps de ces différences, on constate qu'aucune tendance significative n'apparaît concernant les communes périphériques. Le graphique ci-dessus figure en effet l'évolution des différences relatives entre les cadres (retraités ou inactifs) du niveau communautaire et ceux du niveau municipal. Pour les communes périphériques, ces différences demeurent positives tout au long de la période étudiée. Cela accrédite l'idée que les effets de distorsion, déjà mentionnés, sont durables et récurrents en périphérie. En ce qui concerne la ville en revanche, on peut constater que l'écart se creuse régulièrement pour les proportions de cadres entre les deux *niveaux* : cela signifie que la sur-représentation des cadres parmi les délégués de la ville devient de plus en plus flagrante, suivant en cela la tendance mise à jour pour les élus des communes périphériques. Sans pour autant donner lieu à des différences significatives, cette évolution reflète une certaine harmonisation dans les logiques de désignation des délégués intercommunaux : alors que jusqu'à maintenant seules les communes périphériques semblaient les privilégier, ces logiques semblent devenir plus générales.

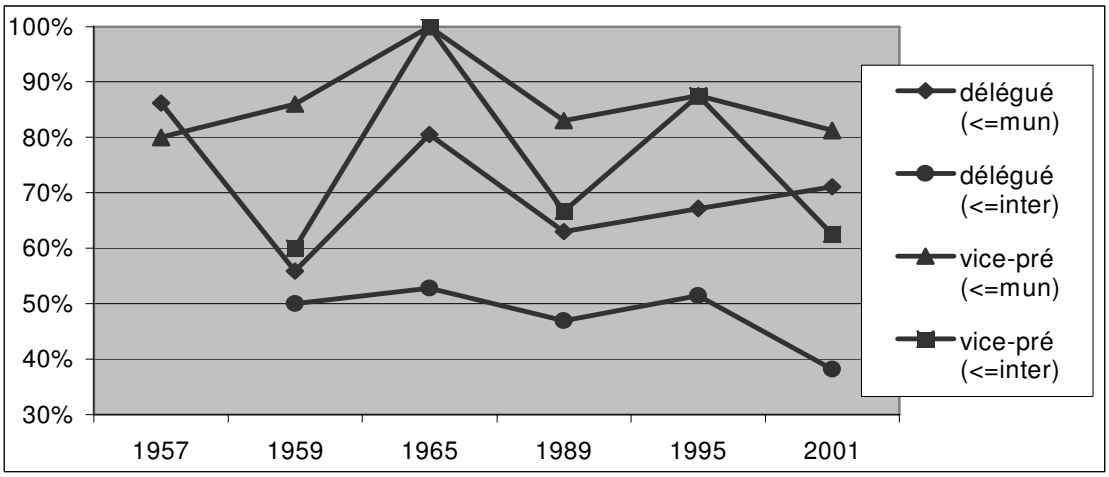
La corrélation avec d'autres caractères sociopolitiques

Pour finir, nous souhaitons tester le lien éventuel entre les mandats du niveau intercommunal et différentes caractéristiques sociopolitiques : la réélection au niveau municipal, la réélection au niveau intercommunal, le cumul avec d'autres mandats locaux.

De manière générale, il existe un lien significatif entre le mandat occupé au niveau intercommunal et une éventuelle réélection, quelle qu'elle soit. Le graphique ci-dessous indique l'évolution des taux de réélection du personnel politique intercommunal. Un premier test du khi2 montre un lien significatif (p>95%) entre le mandat intercommunal et une réélection au niveau municipal : pour l'ensemble de la

période considérée, les vice-présidents qui entament un premier mandat ne représentent guère plus de 20% de l'exécutif ; de même, 70% des délégués intercommunaux en moyenne en sont au moins à leur deuxième mandat. Du point de vue statistique, le lien avec une réélection au niveau intercommunal est encore plus significatif (p>99%). Mais il apparaît plus ou moins net selon le type de mandat considéré : environ 80% des vice-présidents ont déjà effectué au moins un mandat au sein de l'institution de coopération ; cette proportion moyenne tombe à 50% si l'on s'intéresse aux délégués.

Graphique 7 : Taux de réélection pour les mandats intercommunaux



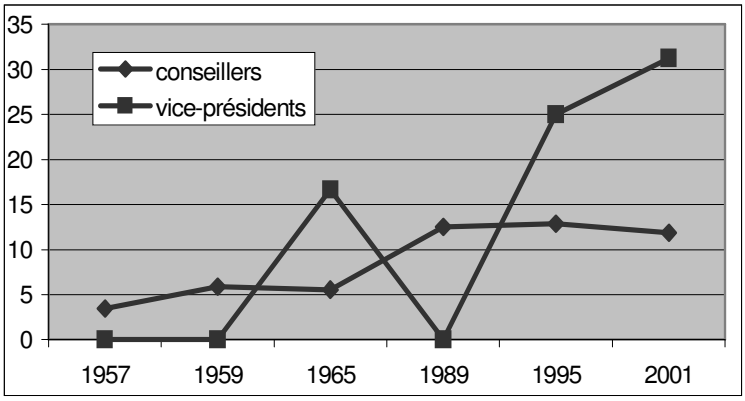
L'expérience communale apparaît donc très discriminante pour l'obtention d'une délégation au niveau intercommunal, alors que l'expérience intercommunale est encore plus discriminante pour l'obtention d'une vice-présidence. Sur l'ensemble des mandatures, un individu réélu au niveau communal a 16,1% de chances d'être élu conseiller communautaire, et 3,4% de chances d'être élu vice-président. Ses chances augmentent sensiblement s'il est réélu au sein de la structure de coopération : il a alors 38,6% d'être délégué intercommunal, et 11,45% d'être membre de l'exécutif intercommunal. De manière générale, ces avantages comparatifs donnés aux sortants n'évoluent pas de façon significative dans le temps et conservent des ordres de grandeur similaires. Le taux de renouvellement de l'assemblée intercommunale oscille autour de 50%, et évolue peu dans le temps (avec un pic pour l'année 2001 où il est de 60% environ). Cette régularité est d'autant plus surprenante que certaines élections donnent lieu à un renversement de l'équipe municipale chambérienne, suivi de conséquences sur la répartition des pouvoirs au sein de l'institution de coopération. Pour 1959 par exemple, le renversement de la municipalité Chevallier ne réduit pas la prime aux sortants.

Si l'on s'intéresse maintenant à l'articulation entre les mandats intercommunaux et les autres mandats politiques locaux[109], on constate que le taux d'élus intercommunaux cumulant a une tendance à augmenter régulièrement dans le temps. Cette augmentation est plus nette pour les postes de l'exécutif intercommunal, à l'exception notable de l'année 1989. Cette exception s'explique

[109] Nous avons recensé les élus ayant occupé, pour l'ensemble de la période considérée, un ou plusieurs des quatre mandats suivants : député, sénateur, conseiller général ou conseiller régional. Voir l'Annexe C pour la liste de ces élus.

largement par l'importance des logiques de cooptation du Président Maurin, dont il est question dans le chapitre précédent. Ce dernier avait alors, rappelons-le, composé son équipe sur la base exclusive des compétences techniques de certains élus. Ce cas reste toutefois isolé.

Graphique 8 : Evolution du taux de cumul pour les élus intercommunaux



Pour les délégués, l'augmentation du cumul peut s'expliquer de deux manières différentes au moins. Premièrement, le nombre des autres mandats locaux augmente lui aussi régulièrement, en raison de l'évolution du découpage cantonal d'une part, et de l'élection des premiers conseillers régionaux en 1986 d'autre part. Ces modifications du paysage politique local concernent au premier chef les élus locaux impliqués à l'échelle de l'agglomération. Deuxièmement, la propension à siéger au sein de l'institution de coopération se systématise. Alors que les conseillers généraux de l'agglomération ne siègent que rarement au syndicat durant les décennies soixante et soixante-dix, ils en font systématiquement partie dans les années les plus récentes. Enfin, il existe une différence substantielle dans la pratique du cumul selon le *type* de mandat intercommunal. Si l'on considère, comme nous l'avons montré précédemment, que la distribution des postes de l'exécutif entre notamment dans une logique d'équilibre des pouvoirs politiques et / ou territoriaux au sein de l'institution, l'augmentation régulière du nombre de vice-présidents cumulant est très intéressante. Alors que l'équilibre avait été assuré un temps par la représentation implicite de tous les maires au sein de l'exécutif, l'augmentation du cumul traduit selon nous deux tendances : tout d'abord une irruption du politique dans les affaires intercommunales, et ensuite une concurrence des maires par d'autres élus dans la négociation d'un équilibre politique et territorial au sein de l'agglomération.

Notre analyse statistique permet finalement de valider, sur le plan quantitatif, l'institutionnalisation de la structure de coopération. Elle permet également de renseigner les tendances lourdes de cette institutionnalisation, en exhibant quelques-unes de ses caractéristiques sociographiques et sociopolitiques. Essayons de regrouper brièvement nos principales observations. On constate tout d'abord un phénomène de différenciation de l'ensemble du personnel intercommunal (conseillers et vice-présidents) par rapport à la population des élus municipaux. Une discrimination s'opère et se renforce au profit d'individus masculins, dont l'âge moyen oscille autour de la cinquantaine, plutôt cadres ou retraités. Cette tendance s'inscrit dans une transformation plus générale, très marquée pour les communes périphériques, qui tend à aligner le personnel politique municipal sur les profils des adjoints. De ce point de vue, les élus intercommunaux ont un profil similaire aux adjoints, mais, à l'intérieur de cette première catégorie, les vice-présidents se distinguent des délégués par un

ensemble de caractéristiques singulières : une plus forte disponibilité, une importance déterminante de l'expérience intercommunale, une irruption d'autres mandats politiques locaux qui viennent concurrencer le rôle central accordé jusque-là aux maires[110].

Conclusion partielle

Notre hypothèse de départ est doublement validée, sur les plans qualitatif et quantitatif. L'objectivation de croyances collectives partagées est en effet attestée par deux types de processus qui agissent conjointement au sein de l'institution. D'un côté, un processus d'ajustement des espérances et des représentations est traduit quantitativement par l'homogénéité croissante du personnel politique intercommunal. De l'autre, différents processus de naturalisation des différences sont à l'œuvre, que les différences soient fondées sur la compétence ou sur l'appartenance partisane. Essayons, en conclusion, de souligner les points sur lesquels analyses statistique et qualitative se rejoignent.

L'analyse quantitative insiste tout d'abord sur l'importance structurante de deux dimensions du métier d'élu : la disponibilité, qui renvoie au temps pouvant être dégagé pour l'activité d'élu, et la compétence, qui renvoie aux connaissances présumées utiles à cette activité. Notre analyse met en évidence une évolution du personnel politique, marquée par la sur-représentation d'hommes, âgés de la cinquantaine, plutôt cadres ou retraités. Cette tendance rejoint sans doute possible le constat effectué sur la référence croissante à la compétence, qu'elle soit référée aux ressources professionnelles présumées, et donc à la hiérarchie implicite entre niveaux de diplômes, ou encore à l'expérience acquise, et donc à l'importance de l'âge et du parcours personnel. De même, la disponibilité – telle que l'analyse statistique permet de la cerner en tout cas – se définit notamment par la forte présence de retraités et d'inactifs. Elle suppose donc un rapport non professionnel à la politique, qui rejoint l'apolitisme mis en valeur par l'institution. L'analyse statistique est donc bien congruente avec l'objectivation d'une opposition technique / politique. Certaines évolutions récentes nous amènent toutefois à discuter cette tendance.

En effet, nous avons relevé que l'institution, et tout particulièrement son exécutif, est progressivement investie par le politique. Ce point mérite quelques éclaircissements, puisqu'il semble en complète contradiction avec l'apolitisme revendiqué dans la structure intercommunale. Il suffit d'indiquer que la spécialisation fonctionnelle n'est pas exclusive d'une politisation, et les vice-présidents peuvent mettre en avant leur compétence professionnelle, quand bien même ils occupent déjà d'autres mandats locaux. Plus encore, une telle compétence permet justement de légitimer ces élus, en occultant en partie la politisation progressive qu'ils impriment à l'exécutif intercommunal. Ce constat montre bien, une fois de plus, le lien entre les dimensions technique et politique[111]. Ce qui

[110] Dans une analyse sur la Communauté Urbaine de Lyon, Fabrice Bardet et Bernard Jouve (1999) expliquent que les conseillers généraux disposent de ressources traditionnelles importantes sur le plan intercommunal.
[111] Ces élus, souvent conseillers généraux, s'inscrivent alors dans le groupe émergent *d'élites intermédiaires* investies dans un processus de professionnalisation politique, et déjà repérées par certains analystes : voir par exemple la synthèse des travaux

s'institutionnalise en définitive, ce n'est ni un référent technique, ni un référent apolitique, mais bien plutôt l'idée que ces deux dimensions ne vont pas l'une sans l'autre, que technique et politique sont deux faces d'une même pièce qui s'opposent, se mettent en valeur et se neutralisent mutuellement. Ce rapport dialectique légitime en retour que quelques vice-présidents se substituent en partie aux maires dans la négociation d'un équilibre politique territorial à l'échelle de l'agglomération. Sans remettre en cause le pouvoir exclusif du maire sur sa commune, cette tendance peut être interprétée comme l'amorce d'un processus d'autonomisation politique de la structure de coopération.

sur *Les élites politiques locales* du Congrès de l'Association Française de Science Politique, Bordeaux, 5-8 octobre 1988, proposée par Albert Mabileau (1990).

Conclusion de la deuxième partie

Notre analyse montre finalement comment l'institution se renforce. D'une part, la convergence des pratiques définit à terme des routines, qui bornent progressivement les registres de comportements des agents. D'autre part, la diffusion et la solidification de certaines croyances collectives oriente les représentations individuelles, et donne du sens aux pratiques. L'institutionnalisation relève donc bien de ce double processus qui, en même qu'il modèle les comportements des agents, fournit des cadres de signification à ces comportements. Par exemple, la *régulation prophylactique* conditionne le fonctionnement politique de l'institution et se traduit par la nécessité de négocier *a priori* les grandes orientations syndicales. L'élection de l'exécutif, inscrit dans ce type de négociation, s'appuie ainsi sur une élection souvent très majoritaire. Les membres de cet exécutif, fiers d'avoir été élus à l'unanimité, restent ainsi très attachés au consensus qui fonde en partie leur autorité et justifie en retour à leurs yeux toute forme de régulation *a priori*. Pratiques et croyances entretiennent bien un rapport dialectique.

Notre analyse montre également que cette évolution concomitante des pratiques et des croyances respecte scrupuleusement les *principes institutionnels* mis en lumière dans la première partie. En premier lieu, la fonctionnalisation s'inscrit à la fois dans le *principe de rationalité* et dans le *principe de domination*. La division et la spécialisation du travail politique, la constitution d'une administration *ad hoc* consacrent une vision rationnelle de l'organisation syndicale. Elles permettent également à la ville d'asseoir sa domination de deux manières. D'une part, le mouvement de retrait progressif des services déconcentrés de l'Etat voit leur remplacement par les services techniques de la ville. D'autre part, la division du travail politique rend le leadership chambérien tolérable en diluant en apparence le pouvoir exercé par la ville[1]. Il est en effet plus acceptable de constater que les travaux des commissions avancent à des rythmes différents, plutôt que d'observer que seuls les dossiers soutenus par la ville sont menés à leur terme. En second lieu, les *arrangements institutionnels* sont justifiés par leurs vertus fonctionnelles. Les compromis préalables facilitent l'anticipation du vote et évitent le débat, qui est non seulement jugé irrationnel, mais qui empêche soi-disant l'institution de fonctionner correctement. Ils permettent à l'institution de véhiculer l'illusion du consensus, et à l'analyste de lui donner un contenu : le *consensus* ne signifie pas que tout le monde est d'accord, mais que tout le monde se met d'accord avant. Les *arrangements institutionnels* offrent ainsi la possibilité au leadership de la ville de s'exercer sur des scènes informelles, souvent invisibles. Ils facilitent, en l'euphémisant, la domination de la ville centre.

Il nous apparaît également essentiel de comprendre ce que l'institutionnalisation doit à la *configuration* d'origine. En d'autres termes, quelles sont les conditions historiques de possibilité et de réussite d'une telle orientation ? Cette question met en relief les traces indélébiles laissées par les

[1] Nous sommes 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

origines de l'institution. Tout d'abord, l'expertise technique longtemps monopolisée par les services déconcentrés de l'Etat, puis reprise en main par les services techniques de la ville, a très largement préparé le terrain aux évolutions qui nous préoccupent ici, en raison d'une part de la définition d'usage associée à la structure de coopération, et d'autre part de l'apprentissage d'une soumission du personnel politique à l'exercice du monopole technique. De même, l'empreinte laissée par la *régulation croisée*, associant les responsables administratifs et quelques *notables* locaux, préfigure les *arrangements institutionnels* plus récents, qui tendent à généraliser pour chaque Maire la possibilité de négocier sur son territoire l'application ou non des décisions intercommunales. Ainsi, lorsqu'un vice-président récemment élu mentionne aujourd'hui que *« le bon sens a toujours prévalu »*[2], comment ne pas faire écho à la façon dont la « rhétorique du bon sens » de l'ancien Président Jean Blanc traduisait l'ascendant originel des Ingénieurs des Ponts et Chaussées ?

Les conditions de possibilité invitent également à nous tourner vers l'avenir. L'orientation singulière des pratiques et des croyances en vigueur semble canaliser et borner largement les possibilités d'évolution futures. Par exemple, la *régulation prophylactique* consiste à chercher à réguler *a priori* le fonctionnement de l'institution. Le « bon vice-président » est celui qui donne l'image d'un homme consensuel, alors que « l'interpellation publique » est vécue comme un échec personnel. Ces contraintes de *rôles* conduisent ainsi les élus à miser sur l'anticipation des votes pour dénouer les éventuels désaccords, et donc à considérer que c'est plus la négociation que le débat qui est le moyen de régler les différends. De même, la fonctionnalisation met en valeur des ressources spécifiques (compétence, réseaux professionnels) qui favorisent les élus les mieux dotés. Ces derniers ont donc un intérêt objectif à conforter et à renforcer cette tendance dès lors qu'elle participe de leur pouvoir dans l'institution.

Au bout du compte, l'institutionnalisation légitime non seulement les pratiques, mais elle leur donne aussi une orientation dont il semble difficile de sortir, que l'on se place du point de vue des représentations collectives ou du point de vue des intérêts des agents dominants. L'institution est donc marquée par un *sentier de dépendance* (*path dependence*)[3] singulier. Ce concept permet de comprendre les limites à l'intérieur dans lesquelles l'institution peut évoluer. Il offre aussi une explication convaincante à l'étonnante durabilité des procédures et formes institutionnelles adoptées

---

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).

[2] Entretien n°59 avec M. Bertrand Mattéi, ancien Maire de Barberaz, ancien Vice-Président du DUCC, puis de Chambéry Métropole.

[3] Ce concept, issu de l'économie et des travaux de Douglas C. North, fut importé et largement adapté par Paul Pierson (2000a) dans le champ des analyses néo-institutionnalistes. L'auteur distingue une version élargie et une version plus ciblée du *sentier de dépendance*. Dans le premier cas, il s'agit d'une simple référence causale à l'histoire, alors que dans la seconde version, il s'agit d'insister sur les processus politiques d'auto-renforcement qui s'expliquent par un rendement croissant (*increasing return*) offert aux protagonistes : « the probability of further steps along the same path increases with each move down that path. This is because the relative benefits of the current activity compared with other possible options increase over time » (Pierson 2000a : 252). Si, à la suite de Pierson, notre analyse met l'accent sur l'intérêt objectif des élus à conforter et à renforcer l'institution, elle souligne également, à la différence de cet auteur, l'incapacité de ces élus à imaginer une évolution alternative. Par conséquent, c'est bien dans cette double orientation que s'inscrit l'usage que nous faisons du concept de *sentier de dépendance*.

initialement[4], en mettant en relief l'*empreinte des origines*[5]. La *dépendance au sentier* pose toutefois quelques difficultés pour envisager et comprendre le changement dans l'institution. C'est précisément l'objet de notre troisième partie.

[4] Pierson (2000a) explique en effet que la vie de l'institution est en effet ponctuée de bifurcations singulières et importantes qui orientent durablement les pratiques institutionnelles. Ces moments singulières, baptisés *critical junctures*, doivent faire l'objet d'une analyse minutieuse : « the most important implication is the need to focus on branching points and on the specific factors that reinforce the path established at those points. Students of comparative politics and American political development have been interested in critical moments. The dynamics of increasing returns lay out what Collier and Collier (1991 : 3) term the 'mechanisms of reproduction', which carry and often amplify the effects of a critical juncture through time » (Pierson 2000a : 263). La création de l'institution relève donc de ces moments essentiels pour comprendre comment les choix initiaux, parfois apparemment insignifiants, conditionnent les évolutions ultérieures et la forme du *sentier de dépendance*.

[5] Cette expression est librement adaptée de l'usage qu'en fait François-Xavier Merrien (1990).

TROISIEME PARTIE :

LA LEGITIMATION DE L'INTEGRATION : UNE DYNAMIQUE IRREVERSIBLE ?

Nous nous sommes intéressé dans la deuxième partie aux processus d'institutionnalisation de la structure intercommunale. Dès lors qu'ils rendent les *principes institutionnels* acceptables et même souhaitables, ils donnent à voir une forme de légitimation de l'intercommunalité. Nous souhaitons dans cette troisième et dernière partie passer à une étape supplémentaire en nous intéressant non plus à la coopération elle-même, mais à son renforcement. En d'autres termes, nous souhaitons interroger la légitimité de l'intégration, en nous demandant là encore quels sont les processus à l'œuvre[1]. Plus, il s'agit de comprendre les conditions de possibilité et d'efficacité de ces processus. Peut-on notamment les relier à d'autres aspects du fonctionnement intercommunal ? Un tel questionnement inscrit résolument notre troisième partie dans une problématique du changement institutionnel, et plus largement du changement social, et nous conduit à élaborer une réponse en deux temps.

Dans un premier temps, il est indispensable de comprendre comment se structure le débat entre partisans et opposants à un renforcement de la coopération. L'intégration est une question lancinante, posée dès la naissance du syndicat : depuis lors, l'évolution des communes membres autant que celle des compétences n'ont cessé d'être des problèmes collectifs récurrents. Le débat relatif à l'intégration refait régulièrement surface, sous des formes plus ou moins explicites. La crise de 1977 relative à la VRU ou les transformations juridiques récentes n'en sont-elles pas des illustrations convaincantes ? Chaque fois, l'évolution juridique de l'EPCI chambérien n'est-elle pas au cœur des débats ? Le renforcement de la coopération intercommunale se présente donc comme une question inhérente à son fonctionnement, et systématiquement chargée de conflit. Dans la mesure où ce conflit est inhérent au fonctionnement de l'institution, il est primordial de questionner et d'analyser, dans un premier temps, les processus qui permettent de le dénouer (chapitre 6).

Dans un deuxième temps, nous nous intéresserons à l'idée d'intégration elle-même. Parallèlement aux intérêts qu'il met en jeu, le mouvement d'intégration se nourrit d'un débat récurrent sur la place de l'intercommunalité dans le système politique et administratif local, le sens souhaitable de son évolution, son éventuelle articulation avec les communes, ses conséquences pour les services municipaux, etc. Dans les années les plus récentes, les termes de ce débat nous semblent avoir profondément changé, tout particulièrement parmi les élus de l'agglomération chambérienne. En effet, une conception dominante et exclusive de l'intercommunalité et de son évolution tend à s'imposer, qui fait de la fiscalité propre et du « projet de territoire » les ingrédients incontournables de toute coopération légitime. Dans notre dernier chapitre, nous mettrons en évidence les ressorts de telles évolutions, en essayons notamment de comprendre ce qu'ils doivent à l'institution intercommunale (chapitre 7).

[1] Nous ne plaidons pas ici pour une distinction de principe entre les processus analysés précédemment et ceux qui nous intéressent dans cette partie. Sur le plan analytique, nous verrons au contraire qu'ils s'articulent très largement. Cependant, cette distinction permet à ce stade de mieux sérier l'objet de notre démonstration.

Chapitre 6. Institution intercommunale et gestion des conflits : la question lancinante de l'intégration

Comment se structurent les débats relatifs au développement de l'intercommunalité ? Comment ces débats évoluent-ils dans le temps? Comment l'institution réussit-elle à (di)gérer ces oppositions ? Dans quelle mesure recourt-elle à certaines règles de son fonctionnement quotidien ? Telles sont les principales questions qui nous intéressent dans ce chapitre. En particulier, considérant que le conflit est inhérent à l'institution, nous souhaitons montrer que différents processus permettent de normaliser et pacifier les relations entre les agents. Nous verrons par exemple que les mécanismes d'apprentissage des *règles institutionnalisées*, ou les processus de socialisation, concourent à réduire certaines oppositions, et à en taire d'autres. Nous verrons aussi que l'institution abrite d'autres types de processus, mois systématiques, qui légitiment sont intégration. Nous souhaitons donc dans ce chapitre mettre en lumière certains des mécanismes qui réduisent progressivement les fractures qui divisent continuellement les agents.

Sur la question du renforcement de l'institution, une telle division prend le plus souvent deux formes bien identifiées. La première forme est celle qui oppose avec force la ville centre, Chambéry, et les autres communes, les communes périphériques[1]. Cette opposition récurrente, invoquée avec insistance par l'ensemble des agents, marque fortement – et de façon quasi-structurelle – l'économie des rapports politiques au sein de la structure intercommunale depuis ses origines. Dès lors que l'intercommunalité doit évoluer, cette dichotomie entre un centre et sa périphérie structure non seulement les représentations des agents et leurs arguments, mais aussi les intérêts en jeu. Nous essaierons dans un premier temps de comprendre comment l'institution traite cette dichotomie (Section I). En parallèle à cette opposition presque structurelle, nous avons voulu en étudier une autre plus conjoncturelle. L'opposition partisane qui réapparaît de temps à autres, au gré de diverses échéances électorales, répond à cet objectif. Dans ces conjonctures particulières, les débats relatifs à l'évolution de l'institution de coopération, à de nouvelle compétences, sont marqués par ces divisions. L'illustration nous en a été donnée précédemment avec le cas des municipales de 1977. Nous proposons de revenir en détail sur un exemple plus récent, celui des municipales de 2001 (Section II).

Section I. La réduction de la dialectique centre / périphérie

Dans cette première section, essayons d'analyser la discorde récurrente qui renvoie face à face la ville centre et les communes périphériques[2]. Cette opposition est en effet centrale dans les débats,

---

[1] Par souci de concision, nous baptiserons à l'avenir cette opposition « centre / périphérie », en essayant d'éviter la confusion avec le sens traditionnellement accordé à cette expression, le centre désignant l'administration centrale de l'Etat, et la périphérie désignant les collectivités locales.

[2] Rappelons que Marc Abélès (1988) considère que l'opposition entre centre et périphérie est présente à tous les niveaux d'organisation collective de l'espace. Ce polycentrisme est même une caractéristique du système français, qui oblige à prendre en compte « le décalage qui existe précisément entre l'espace de la représentation politique, cette configuration en réseau où l'on circule sans cesse par-delà les limites circonscrites par les collectivités locales, et l'espace de l'action politique où la référence à la territorialité, c'est-à-dire à la permanence d'un découpage homogène et adopté de longue date, caractérisé par la

ainsi que dans les représentations collectives des agents. Deux types de questions se posent alors. D'une part, comment cette opposition se traduit-elle ? Quelles en sont les formes ? D'autre part, comment évolue-t-elle dans le temps ? Comment interagit-elle avec l'institution ? Afin de répondre à ces questions, nous souhaitons montrer comment l'opposition entre ville centre et communes périphériques est objectivée par les agents de l'institution (A). Puis nous essaierons de comprendre comment certains mécanismes de cette institution réussissent à désamorcer les désaccords exprimés par les élus des communes périphériques (B).

A. D'une inégalité en pratiques à une inégalité en nature

La différence entre ville centre et communes périphériques trouve au moins deux traductions au sein de la structure de coopération. Elle renvoie tout d'abord à des différences de pratiques politiques, liées au territoire d'origine. Elle s'exprime ensuite dans les différences ancrées qu'expriment les représentations collectives. Notre objectif est ici de pointer certaines inégalités inhérentes à cette distinction usuelle centre / périphérie en montrant que des différences de pratiques, intimement liées aux modalités du fonctionnement intercommunal (1), sont objectivées dans les représentations, et confèrent aux communes périphériques un rôle résiduel au sein de l'institution (2).

1. De pratiques intercommunales différenciées...

Dans un premier temps, essayons de confronter les pratiques du niveau communal avec celle du niveau intercommunal. Dans cette perspective, il apparaît que, face à un nouveau mode de fonctionnement, à des compétences nouvelles, les élus des communes périphériques doivent, à la différence des élus de la ville, réaliser un effort d'adaptation considérable.

La confrontation de fonctionnements différents

La simple taille démographique est à la base de plusieurs différences qui opposent, dans leurs modes de fonctionnement, les communes les plus petites à la ville de Chambéry. En termes organisationnels, ces différences ont des conséquences importantes.

Sur le plan technique tout d'abord, les problèmes de nature identique donnent lieu à des traitement différents. C'est l'idée exprimée, avec une certaine condescendance, par plusieurs cadres des services techniques de la ville : *« [Sonnaz], l'eau pluviale, ça doit se résumer à deux tuyaux, quatre lunettes et trois grilles. Chambéry, c'est deux cents kilomètres de réseaux, souvent des réseaux unitaires, on a le mélange des deux flux, ainsi de suite. »*[3] « *Dans les villes comme les nôtres c'est comme ça. C'est pas la petite ville de campagne de mille cinq cents habitants où on tartine la rue*

réitération, à tous les niveaux de l'opposition hiérarchique, entre centre et périphérie, commande les pratiques et les discours des élus. » (Abélès : 1988 : 816).

[3] Entretien n°36 avec M. Franck Dunoyer, Responsable du service de la Voirie, services techniques de la ville de Chambéry.

devant le cimetière avant la Toussaint »[4]. La différence d'échelle implique, de façon évidente, un plus grand nombre d'équipements à prendre en charge, des problèmes techniques plus complexes, un déploiement de moyens plus conséquent. Il n'est pas nécessaire d'insister davantage sur cette dimension. En revanche, il nous semble important de comprendre qu'elle est à l'origine de deux conséquences organisationnelles fondamentales.

Première conséquence : le développement de services propres. Il existe en effet une corrélation forte entre l'effectif des services municipaux et la population communale. Par conséquent, les communes les plus petites ne peuvent s'appuyer sur des services importants, alors que les élus des communes les plus grandes jouent abondamment cette carte. Maurice Meunier, ancien adjoint à Chambéry et récemment élu à Challes les Eaux, peut mettre en rapport ses expériences dans les deux municipalités :

> *« Dans une commune comme Chambéry, on sent qu'on peut faire évoluer les choses, qu'on peut changer des tas de trucs. On a des leviers de commande qui sont quand même déjà intéressants. Alors que dans les petites communes, on est à la traîne de tout quoi, on a aucun moyen, chacun se débrouille. C'est l'élu qui est chef de service, en même temps qui est directeur des services généraux. C'est tout juste si c'est pas lui qui fait les fiches de paye. Donc c'est une fonction complètement différente quoi. Si bien que les élus ont le nez dans le guidon, ont aucune vision d'ensemble, et puis c'est tout quoi. »*[5]

Une différence d'échelle débouche donc sur un mode d'organisation différent. D'un côté, les services permettent d'épauler les élus, de déléguer certaines responsabilités, et donc de répartir les tâches. De l'autre, quelques individus doivent cumuler les fonctions, gérer le quotidien (« *nez dans guidon* »), disposant alors de moins de temps pour définir une politique plus cohérente (« *vision d'ensemble* »). Sans pousser l'analyse aussi loin, nous pensons que la présence de structures municipales permet en effet une organisation technique et politique singulière. Par exemple, la ville de Chambéry articule plusieurs niveaux décisionnels : les réunions de coordination, réunissant les adjoints et chefs de services ; la « municipalité restreinte », composée du Maire et de ses principaux adjoints ; le conseil municipal lui-même[6]. Les communes rurales, en revanche, fonctionnent plus simplement autour d'une organisation resserrée avec le Maire et quelques adjoints. Sur ce point, l'organisation intercommunale, décrite plus haut (chapitres 4 et 5), se rapproche plutôt de celle de la ville : les commissions intercommunales ressemblent aux réunions de coordination municipales, et le Bureau des vice-présidents s'apparente à la municipalité restreinte. La réduction de l'échelle se traduit donc par des moyens supplémentaire, mais aussi par de nouvelles contraintes de gestion. Elle débouche sur une fonctionnalisation et une différenciation de l'organisation plus poussées.

---

[4] Entretien n°34 avec M. Jean-Claude Pillet, chef du service Etudes et Aménagements Urbains des services techniques de la ville de Chambéry.
[5] Entretien n°69 avec M. Maurice Meunier, ancien Adjoint au Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.
[6] Nous reprenons ici le fonctionnement tel qu'il nous fut décrit lors de nos entretiens par quelques cadres des services techniques : M. Jean-Claude Pillet, chef du service Etudes et Aménagements Urbains des services techniques de la ville de Chambéry, M. Michel Desronziers, Directeur général des services techniques de la ville de Chambéry.

Deuxième conséquence, l'absence de services propres oblige les communes de petite taille à rechercher une assistance technique extérieure, en se tournant le plus souvent vers les services déconcentrés de l'Etat. Le cas du Ministère de l'Equipement montre qu'une différence d'organisation très nette s'est pérennisée entre Chambéry et sa périphérie. Le DGST, présent depuis 1975, indique à propos des services de ce Ministère : *« ils ont jamais mis le nez à Chambéry, Chambéry intra muros. Il y a jamais eu un projet fait par la DDE ici. C'est une tradition »*[7]. Pour les communes périphériques en revanche, le subdivisionnaire de Chambéry relève qu'à l'exclusion des compétences intercommunales, elles font rarement appel à la ville, et systématiquement à ses propres services :

> *« Il y a eu quelques tentatives de communes qui ont confié des missions aux services techniques de la ville de Chambéry, dans des domaines où effectivement le DUCC n'avait pas de compétence. Par contre, ça a été très très anecdotique, et puis l'expérience a conclu que les communes en question voulaient plus faire bosser les services techniques de la ville de Chambéry. »*[8]

Les relations avec les services de la DDE varient vraisemblablement d'une commune à l'autre. Toutefois, pour la maîtrise d'œuvre des projets d'équipement, une distinction durable s'opère entre Chambéry et les autres communes : l'une s'appuie sur ses propres services, les autres font appel aux services de l'Etat. Par conséquent, l'adhésion à la structure intercommunale, ou même le transfert d'une nouvelle compétence, bouleverse plutôt les habitudes des communes périphériques. L'institution, longtemps placée sous la tutelle technique de la DGST, force en effet les communes périphériques à rompre en partie leurs liens avec les services déconcentrés de l'Equipement, alors qu'elle ménage les habitudes de travail de la ville centre.

Ce qui est initialement une différence d'échelle a donc des conséquences importantes sur la constitution de services, puis sur les modes d'organisation municipale, et sur les rapports avec les services déconcentrés de l'Etat. Pour chacun de ces exemples, les pratiques des élus des communes périphériques diffèrent des pratiques intercommunales, dont les élus chambériens sont, eux, beaucoup moins éloignés. Le même type d'analyse peut être reconduit à propos des compétences juridiques.

Des compétences intercommunales fondamentalement inégalitaires

> *« C'est vrai qu'ils [les élus des petites communes] peuvent être impressionnés par la taille des problèmes à résoudre. C'est vrai que ici on est, vous l'avez dit, sur une agglo de cent quinze mille habitants. Donc les problèmes à résoudre sont ceux transposés de l'échelle d'une ville à la population de plus de cent mille habitants. »*[9]

Le Directeur Général des Services de Chambéry Métropole illustre le point de départ de notre propos : les problèmes pris en compte par la structure intercommunale sont, par nature, proches des préoccupations de la ville. Discriminante pour les élus des communes périphériques, cette différence se traduit dans le choix des compétences nouvelles, mais aussi dans leur exercice quotidien.

---

[7] Entretien n°60 avec M. Michel Desronziers, Directeur général des services techniques de la ville de Chambéry.
[8] Entretien n°11 avec M. Guillaume Rotrou, responsable de la subdivision de Chambéry, Ministère de l'Equipement - Conseil Général.
[9] Entretien n°57 avec M. Dominique Bergé, DGS de Chambéry Métropole.

Sur le plan formel, reconnaissons que les communes périphériques et la ville centre sont concernées à des degrés divers par les compétences intercommunales. Juridiquement, le choix des formules successives, district (anciennement district urbain) puis communauté d'agglomération, traduit plutôt la vocation urbaine de l'EPCI chambérien. En pratique, si les compétences communautaires intéressent systématiquement la ville, elles n'ont pas toutes la même résonance pour les communes périphériques. La Politique de la Ville, par exemple, touche plutôt les communes de la première couronne, alors que les autres se sentent *a priori* moins concernées. L'ancien adjoint chambérien, confronté à la mise en place de cette compétence au niveau intercommunal, indique : *« Politique de la Ville, c'est pas un terme qui parle en lui-même, et qui a plutôt tendance à effrayer les maires des communes les plus rurales de notre agglomération »*[10]. Le cas plus spécifique de l'insertion par l'économique semble dessiner une frontière encore plus nette : *« A part la secrétaire générale de Cognin (...), les autres ils débarquaient vraiment sur ces thèmes-là »*[11]. Les compétences exercées ont donc un écho important en milieu urbain, plus ténu en milieu rural : par sa nature juridique, la structure intercommunale concerne directement la ville, moins systématiquement les communes périphériques.

Parallèlement, ces dernières éprouvent des difficultés à faire prendre en compte leurs besoins spécifiques. Ainsi, à l'occasion du passage en communauté d'agglomération, le Président du DUCC indique que l'intégration de nouvelles communes le renvoie à deux types de problèmes : la brièveté des délais, et les différences de fond, dès lors que ces communes n'ont *« pas les mêmes problèmes »*, voire qu'elles ne *« parlent pas du tout le même langage »*[12]. Il souligne des différences de nature avec le monde rural, et un dialogue difficile autour de ces différences. Ces difficultés sont aussi exprimées par les communes rurales, notamment par certaines revendications portées sur la scène intercommunale. Le Maire de Saint Jean d'Arvey espère ainsi dégager des coalitions à l'intérieur de Chambéry Métropole, afin de traiter les problématiques rurales. Il appelle ainsi de ses vœux une « gestion durable » qui puisse porter sur l'entretien des rivières, la gestion des sentiers de randonnée, ou encore la construction de la Maison des Parcs[13]. Faute de les voir exercées réellement, il doit encore se contenter d'invoquer ce type de compétences.

Plus encore qu'un débat autour de compétences distinctes, le fossé entre la ville centre et les communes périphériques se manifeste également dans l'exercice quotidien d'une même compétence. Plusieurs interlocuteurs soulignent ainsi une action publique différente par nature, dans son degré de précision ou dans le niveau de qualité. Pour le responsable du service d'urbanisme, la complexité du maillage urbain implique que *« Chambéry centre nécessite un travail plus fin qu'une zone résidentielle »*[14] ; un élu en charge des transports indique également que l'urbanisation diffuse de certaines communes rurales implique que, sur ces territoires, *« c'est pas du transport en commun*

[10] Entretien n°50 avec M. Thierry Repentin, Adjoint au Maire de Chambéry chargé de la politique de la ville, Président de Chambéry Métropole.
[11] Entretien n°41 avec Mlle Patricia Letourneu, responsable du PLIE, Chambéry Métropole.
[12] Entretien n°27 avec M. Marius Pillet, Maire de Saint Alban Leysse, Président du DUCC.
[13] Entretien n°51 avec M. Jean-Claude Monin, Maire de Saint Jean d'Arvey.

qu'on fait, c'est du transport individualisé »[15]. L'élu d'une commune périphérique convient qu'il existe une *« hiérarchie de gammes entre ce que propose une commune et ce que propose la commune centre »*[16]. Les agents de l'institution, impliqués sur le plan technique, conviennent donc qu'il existe, pour une même compétence (l'urbanisme, les transports) des pratiques, des niveaux de service, des niveaux d'équipement chaque fois différents. Au sein de l'institution, ces distinctions se confrontent en se calant irrémédiablement sur les pratiques de la ville centre. Prenons aussi l'exemple très controversé – mais très transversal – des dépenses publiques.

Les moyens financiers mobilisés par les communes périphériques sont sans commune mesure avec le budget de la ville. Songeons par exemple que le seul budget de la médiathèque de Chambéry (dont le transfert est sérieusement envisagé) est à peu près identique au budget de la ville de Cognin qui, avec presque six mille habitants, est l'une des plus peuplées et des plus riches de l'agglomération (par son budget général). De tels écarts financiers se traduisent inévitablement dans la mise en place de certains services publics locaux. La ville est en mesure d'offrir des services plus variés (les équipements culturels, par exemple), mais aussi d'une qualité souvent meilleure. Ainsi, Chambéry peut se distinguer dans le choix des matériaux de construction, dans celui du mobilier urbain, ou encore dans le niveau de service proposé au public, entre une bibliothèque municipale et une médiathèque par exemple. Ces écarts se traduisent assez violemment à l'échelon intercommunal. Ils s'incarnent dans des débats relatifs à l'usage des finances publiques, la ville étant toujours accusée de dilapider l'argent du contribuable : « *nous on a une petite équipe. J'évoquais tout à l'heure une commune pauvre. On a des équipes de salariés très faibles (...). On serre les boulons. Et ce contre quoi nous nous élevons, c'est la propension de certains à faire des dépenses sans peser la nécessité de ces dépenses* »[17] ; *« Mais on avait pas les moyens de se payer la Mercédès donc on le faisait avec la Deux Chevaux. Alors c'était un service qui avait ce que peut rendre une Deux Chevaux, qui est pas finalement beaucoup moins bon que celui qu'on rend avec la Mercédès »*[18]. Ces remarques traduisent bien des échelles de valeurs distinctes. A la modestie des moyens, on oppose le luxe et le superflu de certaines dépenses ; la métaphore Deux Chevaux / Mercédès illustre parfaitement cette dimension. Des budgets différents sont donc à l'origine de valeurs différentes, et de conceptions parfois éloignées de l'action publique. Confrontées aux masses financières colossales engagées dans les équipements intercommunaux, les communes périphériques revendiquent cette différence, et en critiquent la gestion. Ces critiques parfois virulentes, en même temps que le silence des élus chambériens, montrent une fois encore les difficultés pour ces élus à s'adapter à l'environnement intercommunal.

Les exemples qui précèdent indiquent que le contenu des compétences et la façon de les exercer révèlent des différences de nature entre la ville centre et les communes périphériques. Ils signalent également qu'une inégalité se développe dans la prise en compte de ces spécificités : alors que les

---

[14] Entretien n°34 avec M. Jean-Claude Pillet, chef du service Etudes et Aménagements Urbains des services techniques de la ville de Chambéry.
[15] Entretien n°47 avec M. Claude Richard, conseiller municipal de Chambéry, Vice-président de Chambéry Métropole en charge des transports.
[16] Entretien n°38 avec M. Pierre Préau, conseiller municipal de Barberaz, Universitaire chambérien..
[17] Entretien n°45 avec M. Jean-Louis Favre, Maire de Jacob Bellecombette.

élus chambériens reproduisent leurs habitudes sur la scène intercommunale, les élus des communes périphériques sont le plus souvent obligés de les ajuster et de les adapter.

2. ... à l'objectivation de ces différences

Sur la base de cette inégalité pratique dans la structure intercommunale, les élus des communes périphériques se trouvent assez systématiquement disqualifiés : disqualifiés par leur incompétence ; disqualifiés par leur résistance supposée à une intégration plus forte.

L'acceptation d'une incompétence

Parmi les délégués intercommunaux, nos entretiens traduisent des niveaux de connaissance très différents des dossiers traités par la structure intercommunale. Sur ce point, aucune distinction ne peut être faite entre les délégués de la ville et ceux des communes périphériques. Pourtant, l'ensemble des agents s'accorde pour considérer l'incompétence comme une caractéristique propre aux communes périphériques.

Pour le nouveau Président de la communauté d'agglomération, deuxième adjoint au Maire de Chambéry, la réussite de l'intercommunalité tient en grande partie à ce que *« un certain nombre de maires sont confrontés aussi à des problèmes qui aujourd'hui les dépassent »*[19]. Dans son esprit toutefois, il s'agit clairement des Maires des petites communes. De même, avant même que nous ayons pu lui poser la moindre question, un adjoint de la ville centre confesse en guise de préliminaire qu'il n'est pas l'interlocuteur approprié, et nous invite à rencontrer ses collègues chambériens les plus impliqués : *« Ça me semble plus important. Vous risquez avec moi d'avoir les mêmes réponses qu'avec le Maire de Sonnaz ou le Maire de Vimines. »*[20]. Reprenons, pour finir, les propos de l'ancien Maire de Chambéry, remplaçant de Louis Besson. Evoquant le poids de la ville dans la structure intercommunale, il indique :

> *« C'est pas seulement un poids politique. C'est quand même un poids d'informations, de connaissances, d'initiatives, d'idées, qui arrivent et que le Maire d'une petite commune si sympathique soit-il, si intelligent soit-il, si évolué soit-il, de quelques centaines d'habitants, n'a pas. »*[21]

Toutes ces réflexions, sans exception, stigmatisent explicitement l'incompétence des petites communes. Ici elles sont dépassées par les problèmes nouveaux, là elles sont par nature moins instruites et moins au fait des techniques nouvelles, moins porteuses d'initiatives. Cette distinction s'entend à la fois à l'échelle de la commune, mais elle se retrouve dans l'institution intercommunale.

---

[18] Entretien n°67 avec M. Claude Vallier, Maire de Cognin, Vice-président de Chambéry Métropole.
[19] Entretien n°50 avec M. Thierry Repentin, Adjoint au Maire de Chambéry chargé de la politique de la ville, Président de Chambéry Métropole.
[20] Entretien n°9 avec M. Bernard Fenestraz, Adjoint spécial au Maire de Chambéry en charge du quartier de Chambéry le Vieux, délégué au DUCC.
[21] Entretien n°22 avec M. André Gilbertas, Maire de Chambéry.

Les élus des communes périphériques sont, du coup, moins habilités à nous entretenir de l'intercommunalité.

De façon plus surprenante, ce type de distinction se retrouve dans les propos d'élus des communes périphériques. Deux tendances se dégagent cependant, selon que l'élu est investi ou non dans la structure intercommunale. Pour les premiers, parfois choisis sur la base d'une compétence professionnelle singulière, l'expertise apparaît comme un moyen de peser sur la scène intercommunale. Elle est, pour reprendre les propos du Maire de Saint Jeoire Prieuré, un moyen de rétablir *« l'équilibre intellectuel »* entre *« des paysans d'un côté qui disaient plutôt oui, et des urbains qui savaient donc qui pouvaient décider »*[22]. L'élu reconnaît là encore une inégalité *« intellectuelle »* implicite, en défaveur des communes les plus petites. Pour d'autres élus, moins investis, cette inégalité réapparaît dans certains commentaires relatifs au fonctionnement de l'institution : la difficulté reconnue à prendre la parole en commission ou en conseil, les louanges faites au professionnalisme des vice-présidents, la confusion entre certains termes techniques relatifs à la structure. Les propos de Daniel Grosjean, Maire de Challes les Eaux, en donnent une illustration : d'un côté, cet élu met en avant la connaissance du terrain, acquise par l'expérience, et stigmatise une intercommunalité de plus en plus *« technocratique »,* de l'autre, il reconnaît l'impossibilité pour un élu d'assumer simultanément toutes les compétences, et conçoit la nécessité de *« professionnaliser »*, et de *« fonctionnariser »* certains postes de l'exécutif intercommunal[23].

De façon corollaire, les propos sur la ville centre sont très emphatiques. Les agents considèrent généralement qu'elle apporte, notamment grâce à ses services, une expertise abondante à l'agglomération. Que cette expertise soit jugée salutaire ou au contraire étouffante dépend ensuite des positions individuelles. Pour les élus chambériens, comme pour les cadres des services techniques, les communes périphériques sont démunies face à la technicité de problèmes nouveaux, face à la lourdeur de procédures nouvelles. En s'appuyant sur les services, elles peuvent consacrer plus de temps à des questions essentielles. Elles sont, par conséquent, satisfaites de bénéficier de ce soutien. A l'inverse, les Maires de Challes les Eaux, de Saint Jeoire Prieuré ou de Barberaz reconnaissent l'expertise de la ville tout en la déplorant. Certains propos récurrents marquent, systématiquement, le sentiment de se voir imposer différentes procédures par la ville, et surtout par ses services : la ville agit comme un rouleau compresseur, aidée de services hégémoniques, agissant en terrain conquis. Dans le même temps, les services de l'Etat sont jugés trop absents, pas assez à la disposition des élus, et souvent dans un mouvement de retrait.

Par conséquent, les discours des agents de l'institution font apparaître, de façon récurrente, une opposition entre une ville centre dotée de ressources techniques, et des communes périphériques démunies. Appuyée en partie sur le rôle joué par les services de la ville, cette opposition est plus largement alimentée par le décalage qui existe au niveau intercommunal entre les pratiques de la ville et celles des autres communes. La familiarité avec les modes de fonctionnement institutionnels, ainsi

[22] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.

que les connaissances pratiques sur certaines compétences nouvelles favorisent les élus chambériens au détriment des autres. Le développement économique, la politique de la ville, les transports urbains sont, bien souvent, des compétences formelles des communes périphériques. Elles sont rarement exercées dans les faits. Elles correspondent en revanche à des champs d'expertise développés par la ville centre, et par certains de ses élus. Elles font donc apparaître au niveau intercommunal une différence d'expérience, qui rejaillit sur les compétences individuelles présumées. Disqualifiant les élus des petites communes, ces oppositions renforcent l'idée que ces dernières sont par nature incompétentes, voire même fondamentalement réfractaires aux réformes.

L'acceptation d'une résistance

Dans la majorité des discours, la ville centre et les communes périphériques occupent des positions très univoques, voire souvent réductrices, vis-à-vis de l'institution. De façon systématique, celle-là est reconnue pour son rôle moteur, pour son dynamisme, alors que celles-ci sont par nature réfractaires à toute forme d'intégration nouvelle.

Le rôle moteur joué par la ville au sein de la structure est unanimement reconnu. Les appréciations et jugements portés sur ce rôle varient en revanche selon l'origine géographique, ville centre ou communes périphériques. Sans réelle surprise, les commentaires des élus et fonctionnaires chambériens réalisés lors de nos entretiens sont généralement laudatifs, et les qualificatifs désignant l'action de la ville toujours très positifs : ici, on met en avant sa *« capacité d'initiative »*, permettant le lancement de nouveaux services publics diffusés ensuite dans les autres communes, à l'instar de la collecte sélective[24] ; là, la ville se démarque par sa *« créativité »*, son « *dynamisme* », et un *« effet d'entraînement »*[25] ; là encore, elle est toujours motrice, grâce à un Maire *« animateur du développement »* : *« une bonne image de la ville de Chambéry, c'était une bonne image des communes alentours. Donc c'était une locomotive »*[26]. De tels commentaires ne manquent pas de rappeler la conception de la place de Chambéry au sein de l'agglomération qui, déjà, était mise en avant par Pierre Dumas (voir chapitre 1). Pour tous ces agents d'origine chambérienne, le dynamisme de la ville se transpose naturellement sur la scène intercommunale. La ville ne peut donc s'inscrire que très positivement dans les réformes intercommunales.

Pour les élus non chambériens, les commentaires prennent une coloration différente, et la démarche de la ville fait plus souvent figure de délestage que de partage d'expériences et de responsabilités : Michel Maurin, comme beaucoup d'autres, explique comment Chambéry, ville très endettée, a *« une propension à faire elle-même les projets pour les refiler à l'agglomération »*[27] ; Michel Boyer indique que *« la ville de Chambéry s'est servie depuis longtemps du syndicat, district*

[23] Entretien n°8 avec M. Daniel Grosjean, Maire de Challes les Eaux.
[24] Entretien n°69 avec M. Maurice Meunier, ancien Adjoint au Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.
[25] Entretien n°22 avec M. André Gilbertas, Maire de Chambéry.
[26] Entretien n°44 avec M. Pierre Laplane, DGS de Chambéry.
[27] Entretien n°65 avec M. Michel Maurin, ancien Maire de Challes les Eaux, ancien Président du SIAC.

puis encore plus Chambéry Métropole, pour se décharger financièrement »[28] ; pour Jean-Marc Léoutre enfin, *« les prises de compétences, à partir du moment où elles peuvent être impulsées par la ville, centre avec un effet rouleau compresseur, sont forcément à un moment donné difficiles. Et on rentre dans des mécanismes ou de défiance ou de méfiance ou d'agressivité, ou de décision à la hussarde »*[29]. La terminologie utilisée diffère, et traduit une vision beaucoup plus critique du rôle joué par la ville. Néanmoins, même critiques sur la démarche, ces propos reconnaissent implicitement la part d'initiative qui revient à Chambéry dans l'institution, le plus souvent lors de l'adoption de nouvelles compétences.

A l'inverse, les communes périphériques sont toujours présentées comme naturellement méfiantes, résistantes, réfractaires. Les expressions utilisées par les agents, qu'ils soient chambériens ou non, traduisent sans exception cette propriété intrinsèque : on explique ici que *« les communes périphériques ont le sentiment d'être là que pour passer à la caisse »*[30] ; on leur attribue *« la crainte d'être bouffées par la ville centre »*[31] ; on leur prête encore une méfiance permanente : *« la ville centre va nous envahir, c'est-à-dire elle va faire ce qu'elle veut »*[32]. Le vocabulaire utilisé ne laisse aucun doute sur la conception très univoque du rapport entre ville centre et communes périphériques. D'autres commentaires marquent plus précisément que ce rapport est ancré dans un ordre à la fois naturel et ancestral des relations géopolitiques au sein de l'agglomération. Pour plusieurs interlocuteurs en effet, cette opposition n'est pas exclusivement chambérienne : *« la position générale des petites communes, c'est de dire qu'est-ce qu'il nous reste, nous, petites communes ? »*[33] ; *« la tendance naturelle, c'est la polarisation des choses. Il faut bien se dualiser pour exister. Donc ça s'est fait naturellement entre le centre et la périphérie »*[34] ; il s'agit d'un *« des problèmes de l'agglomération chambérienne, de toutes les agglos : en gros c'est la ville centre par rapport au reste »*[35]. D'autres commentaires tendent à enraciner cette opposition dans le temps : *« il y a toujours les communes suburbaines et la peur que la ville ne les mange. Ça a toujours existé »*[36] ; *« cette vieille histoire de ville centre et de petites communes autour, ça traverse les partis »*[37]. Sous certains aspects, la même conception se retrouve dans certains jugements de valeur, relatifs à la nature des communes périphériques : ici, on indique que *« les élus des petites communes aiment bien garder leur entité, et conserver jalousement »*[38] certaines prérogatives, tel l'urbanisme ; on leur attribue ailleurs *« une sorte*

[28] Entretien n°48 avec M. Michel Boyer, ancien Adjoint au Maire de La Motte Servolex, ancien Vice-président de Chambéry Métropole en charge des équipements sportifs.
[29] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.
[30] Entretien n°59 avec M. Bertrand Mattéi, ancien Maire de Barberaz, ancien Vice-Président du DUCC, puis de Chambéry Métropole.
[31] Entretien n°24 avec M. Jean Blanc, Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.
[32] Entretien n°63 avec M. Auguste Bernard, ancien Maire de Jacob Bellecombette, ancien Vice-président du SIAC en charge des travaux.
[33] Entretien n°25 avec M. Francis Supernant, Directeur du Bureau des Collectivités Locales, Préfecture de la Savoie.
[34] Entretien n°60 avec M. Michel Desronziers, Directeur général des services techniques de la ville de Chambéry.
[35] Entretien n°66 avec M. Michel Grunberger, Adjoint au Maire de Chambéry, délégué à Chambéry Métropole.
[36] Entretien n°34 avec M. Jean-Claude Pillet, chef du service Etudes et Aménagements Urbains des services techniques de la ville de Chambéry.
[37] Entretien n°59 avec M. Bertrand Mattéi, ancien Maire de Barberaz, ancien Vice-Président du DUCC, puis de Chambéry Métropole.
[38] Entretien n°21 avec M. Joseph Coppa, Adjoint au Maire de Bassens en charge de l'urbanisme, délégué au DUCC, responsable du Service Urbanisme Opérationnel aux services techniques de la ville de Chambéry.

d'appréhension au changement »[39], ou encore *« un manque de réalisme ou de lucidité »*[40]. L'opposition entre la ville et les communes périphériques se décline donc également dans un registre de valeurs associées aux communes périphériques.

La répartition présumée des rôles dans l'institution prend donc appui sur une polarisation jugée naturelle entre ville et communes périphériques, solidement ancrée dans l'espace et dans le temps. Cette polarisation se fonde incontestablement sur l'expérience intercommunale collective. Elle renvoie directement à une inégalité de fait entre la ville centre et les autres. L'inégalité de représentation permet tout d'abord à la ville de formater les projets à sa convenance, et de s'afficher ainsi positivement dans les dynamiques de la réforme (voir le chapitre 3). En outre, les inégalités pratiques inclinent les élus des communes périphériques à une circonspection régulière, en comparaison d'élus chambériens plus coutumiers des modes d'organisation, du fonctionnement politique, ou du travail avec les services. Par conséquent, la « résistance historique » des communes périphériques tient aussi à une inégalité durable dans les conditions de fonctionnement concrètes de la structure. Cette opposition présumée est suivie de conséquences importantes sur le plan intercommunal.

En premier lieu, une telle conception nie aux communes périphériques la possibilité de s'opposer pour d'autres raisons qu'une réticence naturelle au changement. Elle occulte ainsi tout un pan de la contestation de certains élus, relatif à l'empressement de certaines procédures, à l'autoritarisme de certaines démarches, à l'absence de préoccupations rurales. En second lieu, cette conception focalise et biaise l'interprétation qui est faite des positions des élus des communes périphériques, ou des relations qui les impliquent. Telle démarche informelle, entreprise afin de faire prendre en compte certains coûts d'équipements, est vue comme une conspiration vis-à-vis de Chambéry [41]. En troisième lieu, une telle vision concentre le regard sur les oppositions des communes périphériques, ce qui tend à dédouaner la ville de ses propres réticences. Pour l'ancien Maire de La Ravoire, la transformation en communauté d'agglomération doit essentiellement « vaincre les appréhensions » des communes périphériques [42] (nous avons expliqué, dans le chapitre 3, le blocage occasionné par le Maire de la ville). Pour d'autres encore, les difficultés des transferts sont immédiatement associées aux résistances des petites communes[43], et passent sous silence les fortes réserves des adjoints chambériens et des services eux-mêmes.

En définitive, les rapports entre ville centre et communes périphériques s'expriment à différents niveaux. Elles font d'une part écho aux différences pratiques, liées aux modalités du fonctionnement intercommunal, et d'autre part aux croyances collectives qui projettent sur Chambéry l'image du centre névralgique de l'institution intercommunale, et qui confinent les communes périphériques à la résistance et à l'incompétence. Plus précisément, nous venons de montrer que ces qualités

[39] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, Adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président de Chambéry Métropole.
[40] Entretien n°32 avec M. Jean-Pierre Burdin, Maire de Bassens, Vice-président de Chambéry Métropole en charge de l'eau et de l'assainissement.
[41] *Ibid*.
[42] Entretien n°24 avec M. Jean Blanc, Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.
[43] Entretien n°60 avec M. Michel Desronziers, Directeur général des services techniques de la ville de Chambéry & Entretien n°69 avec M. Maurice Meunier, ancien Adjoint au Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC.

présumées sont objectivées sur la base d'une inégalité de fait liée aux pratiques quotidiennes des élus. A l'inverse, l'acceptation d'une telle différence agit sur la vision de l'institution, et plus précisément sur la répartition des rôles *a priori*. Les différences de pratiques fondent ainsi l'inégalité présumée, en même temps qu'elles s'y conforment. Elles en sont à la fois le principe et la conséquence. Cette dialectique traduit bien *l'institutionnalisation* de l'opposition centre / périphérie et, au final, de l'incompétence et de la résistance présumées des communes périphériques. Dans une institution régie par la compétence technique et l'affichage du consensus, cette situation devient, pour certains élus, rapidement inconfortable.

B. L'impossible contestation des communes périphériques

Comment réagissent alors les élus des communes périphériques face à cette inégalité qui les place dans une position difficilement tenable ? Plus précisément, comment cette inégalité est-elle traitée par l'institution ? La réponse à cette question se trouve en partie dans les contraintes de rôle qui sont imprimées par l'institution. En particulier, l'inégalité présumée entre les différents types d'élus oblige ceux des communes périphériques, plus encore que les autres, à faire la démonstration qu'ils se conforment au rôle prescrit par l'institution (1). Cette posture les conduit finalement à taire et à occulter leurs oppositions, même les plus farouches (2).

1. Les prescriptions de rôles

Deux contraintes inhérentes aux rôles que confère l'institution nous intéressent ici : la nécessité de s'impliquer, et la nécessité de se former. La première concerne, de manière générale, les membres de l'exécutif, la seconde s'adresse plus particulièrement aux vice-présidents. Dans les deux cas cependant, elles prennent un écho très particulier pour des élus considérés naturellement comme incompétents et réfractaires à l'intercommunalité.

Les contraintes des membres du Bureau : s'impliquer pour exister

Deux dimensions peuvent être mobilisées pour mettre en lumière la contrainte d'implication qui pèse sur les membres de l'exécutif. D'une part, cette contrainte est intimement liée aux engagements des élus vis-à-vis de leur commune d'origine. D'autre part, plusieurs commentaires montrent comment sont appréciés les élus les plus actifs, et dépréciés les plus absents.

A propos des élus – et plus particulièrement des Maires – de l'agglomération, le Maire de Saint Jeoire Prieuré, également vice-président, estime que leur l'investissement personnel dans l'EPCI est indispensable. D'autant plus indispensable selon lui, que le renouvellement politique y est assez important : *« C'est pour ça qu'ils faut qu'ils descendent plus dans l'arène. Ils ont le devoir d'être compétents, c'est-à-dire pas faire simplement le ruban »*[44]. Evoquant plus précisément les enjeux financiers, Jean-Claude Trotel, élu chambérien et également vice-président, ne dit pas autre chose :

« Mais on se rend compte, quand on est convaincu que l'avenir est à l'accroissement de l'intercommunalité, qu'on ne peut pas bien servir sa commune selon les fonctions que l'on occupe, si on ne s'investit pas suffisamment dans l'intercommunalité. »[45] Les termes utilisés illustrent la façon dont l'implication dans l'intercommunalité répond à une contrainte de rôle. Ce ne sont plus les intérêts individuels ou collectifs qui commandent l'implication, mais bien plutôt un *« devoir »*, une volonté de *« bien servir »*. De plus, ce devoir fait clairement écho aux obligations du niveau communal (« *le ruban* », « *servir sa commune* »). D'aucuns avancent que l'intérêt de la commune s'inscrit désormais dans un territoire plus large, qui suscite de nouvelles obligations. Le plus souvent toutefois, le devoir répond à un autre impératif.

En effet, un poste de responsabilité au sein de l'institution, ou une présence assidue aux réunions de l'exécutif, offre une vision plus claire des enjeux, un poids plus important dans les négociations : *« [le Bureau] me paraît être l'endroit où il faut poser un certain nombre de problèmes. Ils sont intercommunaux, mais ils sont communaux »*[46]*.* Certains, à l'instar du Maire de Jacob Bellecombette, tirent même une leçon de leur absence : *« Il y a aussi, je l'ai appris depuis, une nécessité d'être très présent dans le système, ce qui était peut-être pas suffisamment le cas à l'époque »*[47]. Cet élu décide donc de postuler pour une vice-présidence, alors qu'il l'avait refusée lors du mandat précédent. Il exhorte également ses colistiers à se répartir dans les commissions intercommunales, et à y siéger régulièrement. Par expérience, les élus apprennent donc rapidement que les postes de l'exécutif intercommunal offrent une bonne visibilité des dossiers intercommunaux qui leur permet d'anticiper certaines décisions et de faire valoir l'intérêt de la commune qu'ils représentent. Ainsi, des obligations communales se traduisent directement par des obligations intercommunales : accepter certaines responsabilités communales nécessite parfois de les assumer sur la scène intercommunale ; les devoirs envers la structure de coopération sont donc avant tout des devoirs envers la commune. Une telle conception réactive fortement le lien entre ces deux institutions. Elle marque également la dépendance des élus vis-à-vis de la structure de coopération, celle-ci devenant un lieu incontournable pour exercer leur mandat dans de bonnes conditions.

Les nécessités de prendre une part active à la vie intercommunale se retrouvent également dans différents jugements prononcés par les agents à l'égard de leurs pairs. De manière générale, leurs qualités sont souvent rapportées à leur implication dans la structure. Les propos de la secrétaire générale sont de ce point de vue très illustratifs[48] : les élus les moins assidus sont stigmatisés *a priori*, soupçonnés d'être membres de l'EPCI « uniquement par intérêt » :

> *« Ça les intéresse pas ou ils sont contre l'intercommunalité. C'est leur commune et le reste on s'en fout un peu. On vient au DUCC parce que c'est une obligation. Tout seul on peut pas traiter ses ordures, on peut pas produire de l'eau. C'est par intérêt. Et l'intercommunalité pour eux, ils*

---

[44] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.
[45] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, Adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président de Chambéry Métropole.
[46] Entretien n°32 avec M. Jean-Pierre Burdin, Maire de Bassens, Vice-président de Chambéry Métropole en charge de l'eau et de l'assainissement.
[47] Entretien n°45 avec M. Jean-Louis Favre, Maire de Jacob Bellecombette.

> *voient ça de très loin. Bien souvent quand on leur fait toucher du doigt le pourquoi et le comment, et quand on discute avec eux, on fait avancer les choses. Mais il faut expliquer »*

L'implication *a minima (« de très loin »)* rime ainsi avec une forme d'égoïsme communal *(« le reste on s'en fout un peu »*), et, une fois de plus, avec une incompréhension vis-à-vis des enjeux intercommunaux *(« toucher du doigt le pourquoi et le comment »)*. On peut ainsi noter la façon intéressante donc Jacqueline Vincent rapproche deux considérations apparemment antagonistes : la participation de ces communes est une « *obligation* », mais c'est une participation par « *intérêt* ». Ce commentaire montre bien comment est dépréciée une participation motivée de façon ostentatoire par l'intérêt communal. Il montre également comment le fondement de la coopération a évolué : il ne s'agit plus seulement d'une mise en commun de moyens, pour réaliser à plusieurs ce qui est impossible pour une seule commune. La participation doit intégrer une motivation supplémentaire, un intérêt collectif.

Sur cette base, l'implication individuelle conditionne la légitimité dont jouissent les agents de l'institution. C'est le sens d'une distinction intéressante qu'opère la secrétaire générale de la structure entre les « bon râleurs » et les « mauvais râleurs » :

> *« Il faut des râleurs. Il faut des gens qui posent des questions. Et on en a quelques exemples qui font avancer les choses. Il faut des râleurs positifs. C'est pas le râleur qui va râler parce que vous avez changé votre photocopieuse. Il faut un râleur qui sur un dossier a bien compris le pourquoi, le comment, et qui râle... »*

Par son propos, Jacqueline Vincent cherche ici à défendre la contestation, la vigilance, qui offrent un cadre et des garanties à la structure, et permettent parfois d'éviter des dépenses excessives ou des décisions trop empressées. Elle l'oppose au pinaillage de certains élus sur des dépenses insignifiantes. Cependant, elle admet dans le même temps que certaines contestations sont légitimes, alors que d'autres ne le sont pas. Ainsi, tel Maire (également vice-président) est un *« bon râleur »*, *« qui travaille bien »*, *« qui percute vite »*. En revanche, tel autre (non impliqué dans l'EPCI) *« a pas compris »*, à la différence de son prédécesseur (un ancien président) *« qui avait compris le sens de l'intercommunalité »*. La corrélation entre qualité intellectuelle et implication personnelle est donc évidente. Les élus les plus impliqués (un vice-président, un ancien président) sont fondés à contester certaines décisions puisqu'ils connaissent les dossiers, et qu'ils comprennent *« le sens de l'intercommunalité »*. A l'inverse, une contestation émanant d'un élu peu présent est rapidement disqualifiée, associée au mieux à un défaut de compréhension, au pire à un manque flagrant de « sens intercommunal ». La légitimité à contester certaines actions renvoie donc à la position et à l'implication dans l'institution.

En définitive, la participation des élus au fonctionnement intercommunal ne doit pas seulement répondre à un intérêt communal. Elle doit s'appuyer sur la volonté de porter des dossiers intercommunaux, sans rapport nécessaire avec sa commune d'origine. Cette exigence, illustrée par

---

[48] Les références qui suivent sont issues de notre entretien avec la secrétaire générale du district, Mme Jacqueline Vincent

les propos de la secrétaire générale, traduit certaines formes du rôle assigné aux élus de l'exécutif. Faute de remplir ce rôle, ces élus sont considérés comme illégitimes, soit parce qu'ils sont taxés d'égoïsme, soit parce qu'ils ne font que « profiter » de l'institution, soit encore parce qu'ils sont présumés incompétents. Nous allons voir maintenant que le rôle de vice-président suppose d'accepter une autre contrainte.

Les contraintes du vice-président : se former pour s'imposer

Le vice-président nouvellement élu doit rapidement faire connaissance avec l'institution, et avec un secteur d'activité souvent nouveau. Ce besoin le conduit à s'appuyer rapidement sur les services de la communauté, afin d'apprendre au plus vite les nouvelles règles, à la fois techniques et institutionnelles. Une telle démarche peut s'expliquer par les contraintes du rôle conféré aux élus.

Pour les vice-présidents, le passage dans l'institution intercommunale est souvent présenté comme une période très enrichissante. Rétrospectivement, ces élus affirment avoir beaucoup appris, grâce au travail en commission, ainsi qu'au contact des services. Ils mettent ainsi en avant les efforts et le temps consacrés à leur secteur d'activité, au travail en commission, à la préparation des dossiers, etc. :

> *« Et je m'intéresse au problème de tout ce qui est lié à l'eau au sens large, donc la vie du cycle de l'eau. Mais c'est un goût latéral au cliché d'ingénieur conseil en bâtiment. Alors pourquoi sortir de ce milieu ? C'est vrai qu'il faut que j'abandonne une part de mon activité. »*[49]
>
> *« Je me suis acquis une petite compétence, mais formée sur le terrain. Formé à lire un certain nombre de choses et puis à travailler avec les gens, avec les 'techniques'.* A priori*, c'est vrai que j'avais pas vocation particulière à m'occuper des déchets. »*[50]

Nous avons déjà souligné que l'investissement personnel est une dimension de leur travail souvent mise en avant par les élus locaux, notamment ceux qui appartiennent à l'exécutif. Les propos qui précèdent ne sauraient toutefois être analysés uniquement sous l'angle d'un affichage. Ils traduisent également la distance qui sépare bien souvent ces nouveaux élus du secteur qui leur est confié. Faute d'expérience spécifique dans leur domaine de délégation, ils doivent se former à un nouveau champs d'activité. Le Maire de Bassens, responsable d'un bureau d'études et de construction, doit se familiariser avec le secteur de l'eau et de l'assainissement ; le Maire de Barberaz, malgré une solide formation scientifique, fournit des efforts importants pour approfondir sa connaissance du secteur industriel des déchets. La compétence technique qui fonde leur cooptation n'exclut donc pas une formation ultérieure. Au contraire, être confronté à un nouveau secteur d'activité implique pour l'élu de se familiariser avec un environnement technique et juridique différent. Dès lors, l'expérience professionnelle souvent mise en avant renvoie moins à la connaissance du secteur d'activité lui-même qu'à une compétence technique générale, transposable à d'autres domaines.

(Entretien n°20).

[49] Entretien n°32 avec M. Jean-Pierre Burdin, Maire de Bassens, Vice-président de Chambéry Métropole en charge de l'eau et de l'assainissement.

Pour les vice-présidents, de telles lacunes imposent de connaître rapidement les normes techniques et juridiques. L'élu cherche alors à s'accorder avec l'image qu'il estime être celle d'un vice-président. En début de mandat, et avant toute socialisation particulière, cette image s'inscrit principalement dans le prolongement des pratiques antérieures : dans la continuité de ses prédécesseurs d'une part, qui s'étaient constitués une solide expertise en l'absence de services *ad hoc*, le vice-président a tendance à reproduire leurs efforts pour se montrer digne de prendre le relais ; dans la continuité de son propre parcours d'autre part, habitué à se légitimer sur la base de ses compétences, le vice-président cherche à reproduire ce type de légitimité, éprouvé à d'autres niveaux. En d'autres termes, il nous semble que le vice-président nouvellement élu traduit en partie dans son rôle les logique de sa cooptation. Cette interprétation le pousse fréquemment, en début de mandat, à rechercher les moyens d'assurer sa légitimité en développant sa connaissance d'un environnement technique et juridique nouveau. La volonté de se « former » juridiquement et techniquement répond donc moins à des nécessités fonctionnelles, et plus à la conception que l'élu se fait des fonctions de vice-président.

Cette conception s'accorde en outre parfaitement avec celle des services. En effet, contribuant largement à la diffusion de données techniques, les responsables insistent également sur leur action dans ce qu'ils appellent eux-mêmes la « formation » des délégués et des vice-présidents. Les propos de Marie-Jo Antignac, secrétaire générale adjointe, sont ici très illustratifs :

> *« Ils arrivent ils savent rien. Pas grand chose. Donc ils ont besoin de vous. J'en ferais pas une gloire, j'estime que quelqu'un qui arrive il peut pas tout savoir et que c'est le rôle du fonctionnaire d'informer, voire de former sur les domaines qui sont complètement nouveaux. On comprend pas ça du jour au lendemain et c'est pas parce qu'on a été élu qu'on a la science infuse. C'est mon principe. Les élus, je leur réponds toujours. »*[51]

Les termes employés marquent avec force le rapport entre élus et services : la *« formation »* des élus répond à un réel *« besoin »*, et entre même dans le *« rôle »* qui est assigné aux services. Ce point de vue se retrouve très largement chez d'autres cadres des services intercommunaux. Pour telle chargée de mission, le travail régulier avec de nouveaux élus va *« leur donner les moyens de prendre des décisions, d'avoir des stratégies »*[52]. Pour le Directeur Général des Services, il s'agit d'informer et de former des communes *« vierges de toutes connaissances »*, ce qui aboutit à leur *« enrichissement conceptuel et intellectuel »*[53]. Les services adoptent donc une démarche active vis-à-vis des élus qui dépasse la simple diffusion d'information, et consiste à les former sur le plan technique, à les enrichir sur le plan conceptuel.

Par conséquent, la période de formation et d'apprentissage qui marque le début des mandats de vice-président répond aux contraintes du rôle que s'assignent les nouveaux élus. Les propos des

---

[50] Entretien n°59 avec M. Bertrand Mattéi, ancien Maire de Barberaz, ancien Vice-Président du DUCC, puis de Chambéry Métropole.
[51] Entretien n°42 avec Mme Marie-Jo Antignac, Adjointe au DGS de Chambéry Métropole
[52] Entretien n°41 avec Mlle Patricia Letourneu, responsable du PLIE, Chambéry Métropole.
[53] Entretien n°57 avec M. Dominique Bergé, DGS de Chambéry Métropole.

fonctionnaires attestent en ce sens de l'importance de cette période pour la formation des élus. En particulier, c'est par ce processus d'apprentissage que l'élu bâtit sa propre légitimité au sein de l'institution. Or un tel apprentissage n'est pas sans effet sur la cohésion de l'institution.

2. Les effets sur les oppositions politiques potentielles

Face aux inégalités qu'ils découvrent dans la structure intercommunale, et face aux contraintes de rôle qui sont assignées aux membres de l'exécutif, les élus des communes périphériques peuvent adopter différentes attitudes. Le plus souvent, leurs comportements oscillent entre deux tendances contraires : la démission et l'implication. Nous allons voir que ces choix affaiblissent considérablement leur capacité à s'opposer.

Les règles du fonctionnement intercommunal, facteurs de découragement

Les réactions les plus pessimistes – voire défaitistes – vis-à-vis de la coopération intercommunale sont toujours alimentées par divers aspects du fonctionnement intercommunal. Semblant subir de plein fouet les inégalités du fonctionnement institutionnel, le découragement des élus peut alors prendre plusieurs formes.

Tout d'abord, les difficultés à « peser » politiquement dans les décisions du niveau intercommunal se traduisent souvent par un sentiment d'impuissance et d'isolement. Pour nombre d'élus, cette préoccupation renvoie exclusivement au nombre de voix dont elle dispose au conseil communautaire, et par conséquent à la population de leur commune. Dans la plupart des cas, les élus regrettent l'inégalité de représentation due à leur faible poids démographique : *« Une commune de trois mille habitants dans une agglomération de quinze communes avec Chambéry, qu'est-ce qu'on fait ? »*[54] ; *« Quand vous faites partie d'un organisme où il y a cinquante personnes, et bien votre voix contre les quarante-neuf autres, vous avez de la chance si vous arrivez à obtenir qu'il y ait une majorité qui vous suive »*[55]. Cette question du poids démographique fait même l'objet d'une revendication collective, portée par le Maire de Saint Jeoire Prieuré, favorable à une nouvelle distribution des voix, plus équitable :

> *« Moi j'aurais une préférence pour deux ou trois représentants par commune, point à la ligne. De façon à ce que les petites communes comme la mienne soient obligées d'être raisonnables, en termes de pesée de leurs décisions de blocages, de ralentissements ou au contraire d'adhésion. Et que les grandes soient plus comptables et gomment une forme d'exportation de leurs conceptions un peu imposées à l'ensemble des communes périphériques. »*[56]

Selon cet élu, la représentation par strates démographiques a donc un impact qui dépasse le seul aspect comptable du nombre de sièges et du vote en conseil. Par sa dimension symbolique, elle met à l'écart les communes les plus petites, en suscitant des comportements de défiance, ou de

[54] Entretien n°13 avec M. Roland Tissot, Maire de Barby
[55] Entretien n°10 avec M. Roger Berrux, Maire de Montagnole.
[56] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.

désintérêt, voire de découragement. A l'inverse, il reconnaît qu'une représentation égalitaire obligerait ces communes à *« être raisonnables »*, et à s'investir plus concrètement dans l'institution.

A l'impuissance s'ajoute bien souvent un sentiment d'isolement, mis en avant par les élus contestataires. Il s'agit plus précisément de trouver des soutiens, de former des coalitions, afin de réussir là encore à « peser » collectivement. Plus encore, ces propos soulignent explicitement l'impression qu'ont de nombreux agents de se retrouver seuls lorsqu'il s'agit de contester les projets intercommunaux. Là aussi, l'isolement semble décourager et démotiver les élus, pourtant considérés comme les plus réactifs : *« le problème, c'est que sur quinze communes on est deux à râler : la commune de Cognin et la commune de Barby »*[57] *; « Il y a beaucoup de gens qui ne s'expriment pas. Ça ne porte pas à conséquences, je sais pas... Mais c'est un peu triste car on est deux à réagir »*[58] ; *« Et ce qui me fait mal au ventre, c'est que (...) je suis tout seul à me mettre contre. »*[59]. Sur le fond, ces commentaires ne renvoient que partiellement à une opposition politique (le Maire de Barby est en effet dans la majorité intercommunale). Sur la forme, les témoignages ne se recoupent pas, apportant une preuve supplémentaire qu'aucune coalition n'émerge durablement. Ces difficultés peuvent s'expliquer, sur le long terme, par le caractère volatile des positions, recomposées au gré des dossiers et des arrangements, satisfaisant des intérêts chaque fois différents. A plus court terme, elles s'expliquent aussi très largement par une culture d'institution consensualiste, impropre à faire naître des oppositions, fussent-elles éphémères.

Enfin, une certaine résignation des élus est en grande partie alimentée par la lassitude vis-à-vis des débats fastidieux, et des discussions trop longues. Les velléités même les plus fortes se retrouvent diluées dans des négociations apparemment interminables : *« Mais seulement, comme beaucoup traînent la patte, et bien on y arrivera pas »*[60] ; *« puis au bout d'un certain moment, on se fatigue et on arrête »*[61] ; *« les discussions étaient parfois longues. Il y a eu d'ailleurs des discussions quelquefois sans intérêt, faut bien dire les choses (...) Pour arriver à quoi ? A ce qui était prévu avant. »*[62] Ce regard porté sur l'activité intercommunale n'est pas neuf. Pierre Dumas, commentant ses contacts avec le SIAURC, indique lui aussi comment chacune de ses tentatives pour transférer les équipements de centralité se *« perd dans les sables des discussions »*[63]. Il est donc vraisemblable que la durée que requièrent les négociations et les arrangements institutionnels, la longueur de certaines séances du bureau des Maires, ou encore les délais d'instruction nécessaires aux commissions viennent à bout de la patience de certains élus, déjà accaparés par l'activité de leur commune. Ces commentaires relatifs à la longueur des débats renvoient vraisemblablement aussi à la difficulté pour certains élus à maîtriser les enjeux, à la fois techniques et politiques, de différentes négociations.

---

[57] Entretien n°13 avec M. Roland Tissot, Maire de Barby.
[58] Entretien n°45 avec M. Jean-Louis Favre, Maire de Jacob Bellecombette.
[59] Entretien n°8 avec M. Daniel Grosjean, Maire de Challes les Eaux.
[60] Entretien n°13 avec M. Roland Tissot, Maire de Barby.
[61] Entretien n°45 avec M. Jean-Louis Favre, Maire de Jacob Bellecombette.
[62] Entretien n°48 avec M. Michel Boyer, ancien Adjoint au Maire de La Motte Servolex, ancien Vice-président de Chambéry Métropole en charge des équipements sportifs.
[63] Entretien n°49 avec M. Pierre Dumas, ancien Maire de Chambéry.

Finalement, plusieurs aspects du fonctionnement intercommunal sont à l'origine d'un sentiment de lassitude et de résignation des élus des communes périphériques. La répartition des sièges, les arrangements institutionnels, le nécessaire consensus, la longueur des délais sont autant de facteurs qui alimentent la tentation de déserter l'institution. Ils dépendent à la fois de la taille de la commune, de l'appartenance à la majorité politique, de la capacité à comprendre et analyser les enjeux de chaque dossier. Chacune de ces dimensions constitue donc un facteur aggravant dans la propension qu'ont certains élus à déserter la scène intercommunale. D'autres prennent un parti inverse.

Vers une modification du regard sur l'institution

Certains élus, choisissant de s'impliquer, s'engagent dans une voie qui va les marquer profondément. En effet, on peut constater que, dans le cas des vice-présidents par exemple, l'implication vient souvent à bout de leur méfiance à l'égard des services, en modifiant durablement leur regard sur l'institution, sur ses finalités et sur son organisation.

Nous souhaitons partir ici d'une contradiction apparente. D'un côté, un vice-président choisit rarement le secteur qui lui est confié : au mieux, il affiche sa volonté de s'investir, le plus souvent, il est invité à présider une commission. En même temps, ces élus manifestent ostensiblement leur enthousiasme pour le secteur qui leur a été confié : *« passionnant », « intéressant », « stratégique », « transversal »*, les qualificatifs ne manquent pas pour décliner les qualités de leur domaine. Sauf à supposer que les compétences intercommunales sont par nature passionnantes, comment comprendre cet enthousiasme ? Selon nous, il faut alors saisir la façon dont élus se retrouvent liés personnellement au secteur intercommunal dont ils ont la charge.

En premier lieu, les élus ont un intérêt objectif à défendre des domaines d'activité sur lesquels ils ont constitué un champ d'expertise, reconnu par leurs collègues élus, et différent de leur profession d'origine. Cet intérêt répond à la volonté de mettre à profit l'investissement réalisé d'une part, et à la nécessité de conforter une position de pouvoir acquise d'autre part. Sur ce dernier point, les services insistent toujours sur le respect scrupuleux de la division des tâches, sur la frontière entre le rôle du politique et celui du technicien. Du coup, ils se montrent sensibles à l'évolution des comportements des élus, plus assurés, plus autoritaires aussi.

> *« Mais c'est vrai qu'au fil du temps on voit une évolution dans le comportement : ils prennent plus d'autorité, et on se rend compte qu'ils prennent vraiment goût à cette notoriété que donne la vie d'élu. Ils arrivent au départ ils sont modestes. C'est peut-être plus vrai pour les petites communes. Ils sont allés là parce qu'ils croyaient en certaines choses, et que ils avaient des idées. Je veux pas dire qu'ils y croient plus, j'espère qu'ils y croient encore. Mais c'est plus le même comportement. J'ai toujours de très bons rapports avec les élus quels qu'ils soient, mais c'est vrai qu'on voit que ça change. »*[64]

[64] Entretien n°42 avec Mme Marie-Jo Antignac, Adjointe au DGS de Chambéry Métropole.

La concurrence – ou plutôt le recoupement – qui peut exister entre les activités techniques et politiques n'est pas propre à la structure intercommunale. Toutefois, dans une institution qui valorise largement les compétences techniques du personnel politique, elle prend une dimension singulière. Qu'ils traduisent ou non un réel conflit autour du partage des compétences, les propos énoncés ci-dessus pointent l'existence d'un rapport hiérarchique parfois difficile à vivre pour les services, mais grisant pour les élus, d'autant plus s'ils sont habitués à travailler seuls. Le changement est ainsi plus sensible pour les élus de petites communes. L'implication tisse finalement une communauté d'intérêt : en même temps qu'ils bâtissent un champ d'expertise sur un secteur d'action publique, les élus bâtissent un intérêt à défendre ce champ d'expertise.

En second lieu, l'expérience modifie durablement le regard de l'élu sur la compétence juridique. Prenons par exemple le cas du secteur des déchets, présidé un temps par le Maire de Barberaz :

> *« Et c'est vrai que j'ai découvert là un champs de travail passionnant ! Passionnant ! Parce que on y rencontre beaucoup de gens d'horizons divers, parce qu'on traite avec des entreprises, parce que c'est quand même intéressant le devenir des cochonneries qu'on fabrique à longueur de journée. Il y a derrière... je vais pas vous faire un laïus sur la préservation de l'environnement, tout le tralala. C'est vrai que c'est passionnant. On engage le devenir de la collectivité. (...) Je suis sorti de là plus convaincu encore que je l'étais quand je suis rentré.»*[65]

Bertrand Mattéi découvre donc le secteur des déchets de façon fortuite. Fort de cette expérience, il mesure à quel point ce secteur *« engage le devenir de la collectivité »*, en raison de l'importance politique des enjeux écologiques. Quand bien même il ne s'est jamais opposé à une gestion collective des déchets, Bertrand Mattéi affiche aujourd'hui une position très volontaire : il défend à la fois l'importance du secteur des déchets, et l'intérêt de le prendre en charge à l'échelon intercommunal. Il indique ainsi que les six années passées comme vice-président l'ont conforté dans l'utilité de l'intercommunalité. Enfin, les arguments qu'il invoque tiennent peu aux aspects techniques de son travail, et renvoient – une fois de plus – aux pouvoirs tirés du poste de vice-président *(« on rencontre beaucoup de gens », « on traite avec des entreprises »*). Ces arguments sont transposables à d'autres domaines ; ils montrent qu'un intérêt (au sens de rapport) pour l'élu est littéralement traduit en un intérêt (au sens d'importance) du secteur. Une telle « traduction » légitime la compétence et son exercice à l'échelle de l'agglomération.

Pour finir, le contact des élus avec les services modifie leur regard sur l'activité de ces services. D'une situation caractérisée par la méfiance et la suspicion, l'expérience permet souvent de passer à une relation plus confiante, plus sereine. Du côte des services tout d'abord, les agents ne se contentent pas de mentionner la confiance et l'autorité acquise par les élus. Ils insistent également sur leur appréhension différente des problèmes :

> *« Alors les élus en charge du dossier comme le président de l'époque, étaient très conscients de ça, parce que ils avaient mis le nez dedans je dirais. Et puis vous savez quand vous êtes élu,*

[65] Entretien n°59 avec M. Bertrand Mattéi, ancien Maire de Barberaz, ancien Vice-Président du DUCC, puis de Chambéry Métropole.

vous êtes pas toujours à fond dans un dossier. Il y en a qui ont des idées… Donc il faut le temps pour faire passer les messages. »[66]

« Au départ je vous dis, son implication a changé. Il était bien trop sensible à la demande des clubs et donc amené à y répondre. Ensuite il a beaucoup plus pris conscience de la réalité du travail d'ici. Des contraintes de travail, des contraintes techniques qu'on avait, des contraintes sanitaires également : l'accueil, les contraintes d'hygiène, de sécurité, etc. Donc il a pris conscience de cela. Et aujourd'hui il dit bon bah c'est vrai que c'est pas un poste facile. »[67]

Les changements affectant les rapports entre élus et services vont dans un sens convergent. Du côté des élus, l'implication dans les dossiers et dans la vie du service permet d'opérer un rapprochement de points de vue. Ils s'approprient progressivement les analyses des cadres sur les dossiers, se familiarisent avec le fonctionnement quotidien des services, et intègrent les contraintes de ce fonctionnement. Dès lors, cette expérience favorise une *« prise de conscience »*, et permet de *« faire passer les messages »*. Elle rapproche leur point de vue de celui des services. Au bout du compte, les anciens vice-présidents saluent la compétence, les capacités d'écoute et de réaction des services, et plus du tout l'inflation des personnels et des coûts. Ces compliments sont unanimement partagés : *« C'est un des opérationnels dans le domaine technique, qui connaît bien l'intercommunalité technique de l'eau et de l'assainissement »*[68], *« on avait une équipe technique de valeur »*[69]. Ces témoignages traduisent l'évolution de la représentation qu'ont les élus des services, et, partant, du rapport entre élus et services : un rapport plus hiérarchique, professionnel, moins méfiant et moins conflictuel.

Rassemblons finalement les éléments de notre analyse. Nous avons vu que les modalités du fonctionnement intercommunal placent les élus de l'agglomération dans des situations inégalitaires. Entre les élus de la ville centre et les autres, une inégalité en pratiques se retrouve objectivée dans les représentations collectives. De telles représentations interfèrent directement avec les prescriptions de rôles de l'institution. Présumés incompétents et réfractaires à l'intercommunalité, les élus des communes périphériques doivent donc, plus encore que les élus chambériens, agir dans un sens conforme à leur rôle : se former, pour les vice-présidents, et s'impliquer, pour les membres de l'exécutif. De tels comportements modifient profondément le lien entre l'élu et l'institution. Ils tissent une communauté d'intérêts, en même temps qu'ils désamorcent les critiques potentielles. A l'inverse, différentes inégalités liées au fonctionnement intercommunal conduisent d'autres élus à démissionner. Dans les deux cas, l'opposition politique des communes périphériques se trouve brisée. Ici les raisons d'une telle opposition s'effritent, là ceux qui continuent à s'opposer se trouvent délégitimés par leur inactivité. Dégagée d'une opposition de ce type, l'institution se trouve donc renforcée.

---

[66] Entretien n°46 avec M. Denis Brondel, chef du Service Unifié de l'Eau et de l'Assainissement, Chambéry Métropole.
[67] Entretien n°47 avec Mlle Nathalie Richard, responsable de la piscine / patinoire, Chambéry Métropole.
[68] Entretien n°32 avec M. Jean-Pierre Burdin, Maire de Bassens, Vice-président de Chambéry Métropole en charge de l'eau et de l'assainissement.
[69] Entretien n°59 avec M. Bertrand Mattéi, ancien Maire de Barberaz, ancien Vice-Président du DUCC, puis de Chambéry Métropole.

Section II. L'échec d'une radicalisation politique : le cas des municipales de 2001

Le rapport souvent conflictuel entre Chambéry et les communes périphériques n'est pas la seule opposition qui traverse l'EPCI. Moins structurelles, plus conjoncturelles, des rivalités partisanes viennent également ébranler le fonctionnement de l'institution, comme en 1977. De ce point de vue, les périodes électorales sont souvent propices à l'irruption de débats et de pratiques plus politisées, marqués par l'intervention des appareils partisans, et l'importance de logiques politiques professionnelles[70]. Les élections municipales de 2001, plus encore que les précédentes, suivent ce genre de processus. En particulier, la période qui encadre ces élections est marquée par une imbrication inédite entre l'intercommunalité et la politique (A). Toutefois, quand bien même cette imbrication menace un temps le consensus et la cohésion entre les différentes communes, les mécanismes de coopération forcent finalement les élus les plus dissidents à entrer dans le rang (B).

A. Intercommunalité et politique : une imbrication croissante

Vis-à-vis des élections précédentes, les municipales de 2001 se démarquent par une politisation plus forte et plus profonde des enjeux intercommunaux. La nouveauté tient moins au jeu des affinités partisanes dans la négociation entre les quinze communes qu'au poids décisif des appareils eux-mêmes dans les négociations traditionnelles. Il s'agit donc ici de mieux comprendre cette imbrication nette des questions partisane et intercommunale. D'un côté, les logiques d'appareil investissent les négociations relatives à la composition de l'exécutif, aboutissant à ce que nous avons baptisé une politisation de l'intercommunalité (1). De l'autre, on ne peut expliquer ce phénomène sans prendre en compte la façon dont les questions intercommunales sont, dès le départ, intégrées à diverses réflexions politiques, via une intercommunalisation du politique (2).

1. La politisation de l'intercommunalité

La politisation de la scène intercommunale est tout d'abord illustrée par la façon originale dont les traditionnelles négociations entre Maires sont perturbées par les injonctions des appareils partisans. D'une part, ces derniers semblent à même de déstabiliser le compromis élaboré entre les Maires. D'autre part, ils se perpétuent et se donnent à voir à de multiples reprises, y compris lors de la séance inaugurale du conseil.

La structuration préalable par les coalitions partisanes

La préparation en catimini du premier conseil communautaire, suite aux municipales de 2001, démontre l'importance des formations partisanes dans les rapports de force et leur régulation. Elle donne également une belle illustration des modalités informelles de désignation de l'exécutif

[70] Les termes « politique », ou « politisé », seront employés en ce sens dans cette section.

communautaire. En effet, les négociations visant à répartir les « portefeuilles » communautaires débutent bien avant le conseil lui-même. Revenons sur les détails de cette négociation informelle[71].

Du côté des élus de gauche, un nombre important de réunions au sein de l'UDSR (Union Départementale des élus Socialistes et Républicains) prépare les échéances des municipales, et tente de réfléchir à l'avenir de la communauté d'agglomération. Plusieurs élus nous ont relaté quelques-uns des propos tenus dans ces réunions[72], auxquelles participent bon nombre d'élus locaux des quinze communes de l'agglomération : Louis Besson, réélu Maire de Chambéry, Jean-Pierre Burdin, Maire de Bassens et conseiller général, Jean Fressoz, Maire sortant de Cognin et conseiller général, Claude Richard, ancien vice-président de Chambéry Métropole, Maurice Meunier, conseiller municipal de Challes les Eaux, Jean-Noël Parpillon, conseiller général et nouvel élu de La Motte Servolex, ainsi que le Président de l'UDSR, Claude Vallier lui-même. Pour l'essentiel, ces réunions se penchent sur la stratégie à adopter vis-à-vis de l'exécutif communautaire, réfléchissant déjà aux élus présidentiables et « vice-présidentiables », à gauche comme à droite. A cette occasion, un désaccord majeur semble opposer Louis Besson aux autres élus sur le choix du futur président de Chambéry Métropole : le Maire de Chambéry est favorable à la reconduction de Marius Pillet ; à l'inverse, une coalition assez large se dessine pour traduire à l'échelon intercommunal ce que plusieurs considèrent comme une nouvelle majorité de gauche. Louis Besson est ainsi obligé de renoncer au traditionnel consensus, face aux pressions à la fois fortes et nombreuses des élus souhaitant « politiser un peu mieux la structure », pour reprendre les termes utilisés. Une telle abdication de la part du leader chambérien ne peut s'expliquer que par la force et le nombre des partisans d'une politisation. Mais cette unité doit beaucoup au contexte politique des élections.

En effet, le contexte électif est celui d'une alliance des forces de gauche qui oblige les socialistes à composer avec d'autres formations politiques, le Parti Communiste et surtout les Verts. Ces derniers sortent en effet renforcés par les résultats des municipales. A Chambéry, ils négocient plusieurs postes d'adjoints au sein de l'équipe dirigée par Louis Besson, obligeant ce dernier à se séparer de plusieurs élus, à l'instar de Michel Roux, adjoint sortant en charge de l'action sociale, ou encore de Claude Richard, ancien conseiller délégué aux transports, et vice-président sortant de la communauté d'agglomération. A La Motte Servolex, une coalition de gauche menée par les Verts réussit, contre toute attente, à renverser le Maire sortant. Le parti des Verts se retrouve donc (associé) au pouvoir dans les deux communes de l'agglomération les plus peuplées. Il peut donc aisément revendiquer une participation accrue au gouvernement de Chambéry Métropole. Sur ce point, le basculement de La Motte Servolex remet en cause les accords pré-électoraux : comptant initialement sur deux postes de vice-président pour deux élus chambériens, les Verts revendiquent un siège supplémentaire pour

[71] Plusieurs sources se recoupent pour éclairer cette période : les entretiens réalisés avec différents élus participant aux négociations, au sein des formations politiques et parmi les Maires ; en séance, Louis Besson lui-même se montrera étonnamment loquace sur les termes et le déroulement de cette phase préalable (Extrait du Registre des Délibérations de Chambéry Métropole, 20 avril 2001, 20 pages).

[72] Nous nous référons ici à différents entretiens : Entretien n°67 avec M. Claude Vallier, Maire de Cognin, Vice-président de Chambéry Métropole, Entretien n°64 avec M. Jean-Noël Parpillon, conseiller municipal de La Motte Servolex, Vice-président de Chambéry Métropole en charge de la communication, Entretien n°69 avec M. Maurice Meunier, ancien Adjoint au Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC et Marcel Morin.

le Maire de La Motte Servolex, siégeant de droit au Bureau. Ce nouveau rapport de force impose de construire un nouvel équilibre politique au sein de l'exécutif, et conduit à augmenter le nombre de vice-présidents.

De l'autre côté de l'échiquier politique, les formations politiques de droite ont probablement aussi joué un rôle actif dans le retournement de situation qui caractérise la première séance du conseil communautaire. En effet, alors qu'un accord semble entériné à la veille du conseil, celui-ci donne lieu à une réaction virulente de plusieurs maires de droite stigmatisant la démarche politicienne de la majorité de gauche. Le volte-face est donc nettement marqué par les affinités partisanes. Plus encore, quelques élus rencontrés le soir même associent ce revirement à des pressions exercées en dernière minute par plusieurs personnalités locales de la droite républicaine. Quelques maires auraient ainsi été contactés par Hervé Gaymard afin qu'ils radicalisent leur position. Selon nous, il est vraisemblable que le tout nouveau Maire de La Ravoire, Président de l'UDF Savoie et conseiller général, ait été sensible aux sollicitations de cet élu, Président UDF du Conseil Général. Plus encore, on peut imaginer que pour affirmer son leadership politique il ait lui-même sollicité l'aide du Président de l'assemblée départementale. Néanmoins, en l'absence de confirmation explicite des maires concernés, cette hypothèse ne peut être validée.

Les négociations sur l'exécutif communautaire sont donc très largement dominées par des logiques d'appareil. Du côté de l'Union de la Gauche, elles contraignent Louis Besson à rogner sur un consensus politique qui lui est cher, en acceptant d'évincer Marius Pillet. Elles l'obligent en outre à cautionner la candidature de son second adjoint, Thierry Repentin, dont nous allons voir qu'elle est très coûteuse politiquement. Enfin, elles remettent en cause les équilibres élaborés au préalable dans la répartition des postes de l'exécutif, et dans lesquelles Louis Besson avait joué un rôle central. A de nombreux égards, les logiques d'appareil jouent donc un rôle central dans la structuration des négociations, dans leur remise en cause, ainsi que dans les présomptions et les analyses « à chaud » des différents agents. Cette influence des logiques d'appareil, le plus souvent contre la volonté du leader chambérien, est une nouveauté dans l'histoire de l'institution, comme l'indique rétrospectivement un adjoint chambérien, élu depuis 1977 :

> *« Avant, ça se passait pas comme ça. A mon avis, si il faut comparer, aux élections de 89 et même de 95 il y a pas eu de discussions qui étaient du fait entre partis ou entre hommes, qui étaient je te prends pas comme adjoint mais tu seras vice-président à Chambéry Métropole. En revanche, en 2001, il y a eu des discussions de ce type. »*[73]

Une visibilité inédite des querelles de partis

Au sein de l'institution, ces considérations partisanes sont d'autant plus surprenantes qu'elles remettent en cause certaines pratiques institutionnalisées de coopération : elles dévoilent au grand jour le leadership chambérien, et abolissent la tendance traditionnelle à euphémiser certains rapports

[73] Entretien n°66 avec M. Michel Grunberger, Adjoint au Maire de Chambéry, délégué à Chambéry Métropole.

de domination politique. L'élection du président lors de la séance inaugurale du conseil donne aussi une illustration claire de ce phénomène.

L'élection du nouveau Président de Chambéry Métropole se situe en effet en nette rupture avec les logiques de cooptation antérieures. Son parcours en atteste déjà : ancien directeur de cabinet de Louis Besson, deuxième adjoint au Maire de Chambéry, conseiller général, il est également membre du Parti Socialiste depuis une dizaine d'années, et s'y investit dans une commission nationale chargée des réflexions sur le logement et la politique de la ville. Vis-à-vis de ses prédécesseurs, Thierry Repentin se démarque sur deux points importants : son origine chambérienne, et un profil politique très marqué, autant par ses mandats locaux que par ses implications au Parti Socialiste. Pour ces deux raisons au moins, la candidature de Thierry Repentin symbolise la tension entre l'arrivée d'une nouvelle logique, plus politisée et impulsée par les partis de gauche, et certains principes ancrés dans les pratiques intercommunales les plus anciennes, défendus par Louis Besson. Ce dernier incarne cette tension et s'oppose, souvent seul, aux pressions en faveur de la politisation :

> *« Alors en fait, moi j'étais assez partisan qu'on continue à ne pas revendiquer la présidence en tant que ville. Mais il se trouve que au fil des mandats les hommes ont beaucoup changé. Et des élus de sensibilités diverses se sont clairement exprimés en disant ce sera plus clair si c'est la ville, parce que finalement c'est elle qui a un rôle moteur dans l'agglomération. Choses que je n'aurais pas osé imposer. »*[74]

Ces déclarations appellent plusieurs commentaires de notre part. En premier lieu, elles confirment que l'éviction du Président sortant est impulsée et soutenue par une coalition de gauche, contre l'avis de Louis Besson. Pour le Maire de Chambéry, ce changement s'explique avant tout par un changement d'individus. Sans doute fait-il référence aux élus Verts, moins sensibles au traditionnel consensus de la structure intercommunale. En second lieu, tout laisse à croire qu'un tel choix a un coût politique important pour le Maire de la ville. Le deuxième adjoint risque en effet de s'affranchir de la tutelle de son Maire. De plus, Louis Besson doit endosser, vis-à-vis de nombreux Maires, la responsabilité politique d'une radicalisation à la fois contre nature et difficilement justifiable. Comment invoquer, en effet, les négociations au PS ou avec les Verts pour expliquer le choix du Président ou l'augmentation du nombre de vice-présidences ? Louis Besson ne saurait avancer ce type d'explication sans trahir les principes de consensus et d'apolitisme auxquels, sur le plan intercommunal, il s'est toujours montré fidèle. Pour toutes ces raisons, l'épisode de 2001 rompt avec plusieurs principes institutionnels anciens, autant qu'avec certaines formes du leadership de Louis Besson : il abolit un consensus toujours mis en avant au niveau intercommunal, et présenté comme une qualité du leader ; il évince ensuite contre son gré le Président sortant qu'il avait lui-même précédemment coopté, sans que cela ne sanctionne pourtant un mauvais mandat ; il transgresse enfin une culture d'institution qui a toujours euphémisé la domination de la ville centre. Dans une configuration politique très favorable à l'établissement d'un rapport de force partisan (un contexte politique national d'union des forces de gauche ; un résultat chambérien en demi-teinte où la liste

[74] Entretien n°70 avec M. Louis Besson, Maire de Chambéry, ancien Président du SIAURC.

Besson n'obtient qu'une légère majorité[75] ; un résultat des Verts qui, dans ce contexte, les rend incontournables), Louis Besson se trouve donc forcé d'accepter la politisation de l'élection communautaire.

Ajoutons que la politisation se manifeste très concrètement par les réactions de plusieurs élus durant la séance inaugurale. Celle-ci est ponctuée par une série d'altercations entre représentants de la gauche et de la droite, interrompue par deux suspensions de séance nécessaires à la définition des tactiques politiques et à leurs ajustements[76]. Sans détours, plusieurs élus de la droite stigmatisent ici *« une lecture partisane des élections »*, là une *« tentative "d'OPA" de la Gauche plurielle sur l'agglomération »*. Mettant en avant un projet d'agglomération consigné dans Le Livre Bleu (voir ci-dessous) communiqué à la presse, ils critiquent également l'absence de projet politique cohérent de la gauche. Ils n'hésitent pas à parler au nom de plusieurs maires qu'ils ne nomment pas, mais qui partagent les mêmes *« sensibilités »*. Trois élus se mettent en avant, servant de porte-paroles à cette *« sensibilité »* différente : le nouveau Maire de La Ravoire, Patrick Mignola, le chef de file de l'opposition chambérienne, Xavier Dullin, et le Maire de Saint Jeoire Prieuré, Jean-Marc Léoutre. Malgré la réaction surprise mais aussi teintée de menace faite par Louis Besson, ces élus décident de présenter un candidat contre celui de la gauche : le Président sortant. Mais avec 41 voix contre 30, Thierry Repentin est finalement élu Président, donnant raison, sans réelle surprise, à la majorité de gauche. Cette défaite suffit à venir à bout de l'énergie des élus contestataires et l'ensemble des Maires s'accorde finalement, à la faveur d'une deuxième suspension de séance, sur la distribution des vice-présidences.

Pour plusieurs raisons, cette séance du 20 avril 2001 introduit une importante dose de nouveauté dans le fonctionnement politique de l'institution : pour la première fois, les réunions entre Maires ne suffisent pas à établir un consensus pérenne ; pour la première fois, deux présidents se retrouvent en lice le jour même ; pour la première fois, des oppositions d'appareils sont convoquées en séance ; pour la première fois, la désignation des vice-présidents se présente sans ambiguïté comme une distribution de postes, décidée selon différents critères, notamment un critère partisan. Nous allons voir maintenant une autre nouveauté de ces élections : la façon dont des préoccupations intercommunales sont intégrées dans différents calculs politiques.

2. L'intercommunalisation du politique

Le déroulement de la campagne municipale donne à voir plusieurs exemples qui montrent comment les enjeux intercommunaux gagnent les arènes politiques. D'un côté, certains professionnels de la politique intègrent ces enjeux dans leurs stratégies individuelles de conquête de postes. D'un autre, les appareils partisans sont amenés à élaborer une stratégie collective à l'échelon intercommunal.

---

[75] Liste Gauche Plurielle (L. Besson) : 7659 voix ; liste Union de la Droite (X. Dullin) : 7489 voix.
[76] Nous faisons ici référence à deux sources empiriques complémentaires : les observations réalisées par nos soins lors de la séance, ainsi que son compte-rendu (Extrait du Registre des Délibérations de Chambéry Métropole, 20 avril 2001, 20 pages).

Intercommunalité et carrière politique : deux études de cas

A l'occasion des dernières municipales, les stratégies individuelles de plusieurs élus de l'agglomération prennent aussi en compte les enjeux intercommunaux, et les intègrent à leurs calculs. Prenons deux exemples, celui du nouveau Président, et celui du vice-président en charge de la communication.

La trajectoire politique de Thierry Repentin est éclairante pour comprendre son choix d'être Président de Chambéry Métropole. Directeur de Cabinet du Maire de Chambéry de 1989 à 1995, il est son premier adjoint en charge de l'urbanisme, des travaux, de l'environnement et de la politique de la ville, de 1995 à 2001 ; il est de plus conseiller général depuis 1998. Ce cumul des titres et mandats locaux est révélateur d'une stratégie d'implantation locale, qui le fait passer aux yeux de ses collègues, partenaires et adversaires politiques, comme un élu entré en « carrière politique », ayant notamment quelques objectifs vis-à-vis de la députation. Dès lors, la répartition des postes d'adjoint chambériens en 2001 a de quoi surprendre : Bernadette Laclais, ancienne Directrice de Cabinet de Louis Besson, prend le poste de premier adjoint, alors que Thierry Repentin est relégué en troisième position. Ce choix est donc un démenti cuisant, voire une réelle rétrogradation. Louis Besson ayant annoncé qu'il effectuait son dernier mandat, il place la jeune élue en position de lui succéder lors des prochaines échéances municipales, au détriment du premier adjoint sortant. La candidature de ce dernier à la présidence de la communauté d'agglomération peut ainsi s'apparenter à une stratégie de substitution, ce qu'explique l'un de ses colistiers :

> *« Ce qui s'est passé en fait, c'est la montée de Bernadette Laclais. Et le fait que Thierry Repentin souhaitait avoir une assise forte, sinon il quittait la politique. Et de ce fait il y a eu une… Et Thierry a pu de ce fait se réinstaller dans la politique locale. »*[77]

La candidature de Thierry Repentin à Chambéry Métropole s'inscrit donc dans une stratégie politique personnelle d'implantation locale. Elle prolonge ses efforts pour renforcer son *« assise »* politique, encore fragile, fortement dépendante du seul mandat de conseiller général. Elle offre en quelques sortes une alternative à ses ambitions chambériennes, contrariées par le choix de Louis Besson. L'action *a posteriori* du nouveau Président confirme cette volonté de peser à l'échelle de l'agglomération, ce qui n'est pas sans susciter certaines tensions avec le Maire de la ville :

> *« Alors du coup, Repentin joue la carte complète de l'agglo mais en se démarquant le plus possible de Chambéry. Puisque quand il vient et que le Maire est là, il se fait cartonner. (...) C'est quand même saignant, ça. J'ai jamais vu ça quoi. Et Besson a fini par dire, en demandant à tout le monde de lui répéter au premier qui le verrait, il faut quand même pas qu'il oublie que s'il est Président de la communauté c'est parce qu'il est adjoint au Maire de Chambéry. »*[78]

La relation entre les deux têtes des deux exécutifs est donc complexe et sulfureuse : l'adjoint y gagne une nouvelle légitimité politique, ainsi qu'une autonomie vis-à-vis de son Maire ; ce dernier, en revanche, se trouve parfois obligé de le rappeler à l'ordre publiquement pour affirmer son ascendant

[77] Entretien n°66 avec M. Michel Grunberger, Adjoint au Maire de Chambéry, délégué à Chambéry Métropole.
[78] Entretien n°60 avec M. Michel Desronziers, Directeur général des services techniques de la ville de Chambéry.

hiérarchique. La situation politique post-électorale atteste donc d'un conflit de leadership à l'échelle de l'agglomération, mais aussi d'une prise de distance du Président de Chambéry Métropole vis-à-vis de sa commune de d'origine. Cette velléité, contestée par le Maire de la ville, prolonge la stratégie d'implantation politique de l'ancien bras droit de Louis Besson, en privilégiant l'institution intercommunale au détriment de son ancrage municipal.

Le cas de Jean-Noël Parpillon, jeune conseiller général du canton de La Motte Servolex, nous livre un exemple du même type[79]. La trajectoire politique de ce cadre administratif est faite d'une succession d'échecs électoraux qui commence à la fin des années quatre-vingt. En 1988, il bute aux cantonales contre Jacques Hochard, conseiller général sortant ; l'année suivante, il échoue aux municipales devant le candidat présenté par le Maire sortant, Jean Germain ; aux cantonales de 1994, il manque de peu l'élection face au même individu ; en 1995, il essuie un nouvel échec aux municipales, toujours contre Jean Germain. Prenant acte de ces difficultés à s'implanter, Jean-Noël Parpillon parie sur les élections cantonales, abandonnant l'idée de renverser le Maire sortant. En 2001, il laisse donc la tête de la liste municipale à un élu Vert, et se concentre sur le niveau cantonal. Rétrospectivement, Jean-Noël Parpillon donne plusieurs raisons à ce choix. En premier lieu, il a choisi de ne pas siéger une deuxième fois dans la minorité municipale entre 1995 et 2001, ce qu'il pense être préjudiciable à sa candidature. En second lieu, il estime que ses échecs successifs risquent de faire mauvaise figure vis-à-vis de l'électorat, et préfère jouer la *« logique de renouvellement »* des candidats. En troisième lieu, les résultats des élections antérieures laissent penser que le canton peut être remporté, plus facilement en tout cas que la commune de La Motte Servolex : *« et honnêtement, je le dis* a posteriori*, étant à peu près convaincu qu'on gagnerait pas, je me disais il y a aucune raison qu'il soit pas tête de liste si il en a envie »*.

Le point qui nous intéresse ici concerne, une fois encore, les intentions de ce candidat vis-à-vis de la communauté d'agglomération. A défaut de figurer comme tête de liste aux municipales, il négocie au préalable, avec le tête de liste des Verts, les éventuelles délégations au niveau intercommunal. Au sein de l'UDSR, il affiche également son souhait d'être Président de Chambéry Métropole. Peu titré, marqué politiquement très à gauche (membre du PS, Jean-Noël Parpillon fut également adhérent au Parti Communiste de 1969 à 1986), sa candidature ne recueille pas l'assentiment de ses collègues de gauche. Il cherche alors à négocier, au sein de la liste candidate aux municipales, une délégation au niveau intercommunal :

> *« Et moi j'ai toujours dit que si on gagnait les municipales, ce qui était forcément une contribution à faire basculer une majorité à Chambéry Métropole sauf – ce qui a failli se passer d'ailleurs – sauf si Chambéry était perdu pour la gauche, je souhaitais m'investir plutôt au niveau intercommunal que plutôt au niveau communal. Ce qui explique, si vous faites le détail des choses, que quand on a gagné les municipales j'ai été élu adjoint. Volontairement, je me suis fait élire le neuvième adjoint parce que je me suis dit si dans un mois on gagne, je suis élu vice-président de*

[79] Les éléments qui étayent cet exemple sont principalement tirés de l'entretien que nous avons eu avec l'intéressé (Entretien n°64 avec M. Jean-Noël Parpillon, conseiller municipal de La Motte Servolex, Vice-président de Chambéry Métropole en charge de la communication), ainsi que des documents de propagande électorale.

Chambéry Métropole, je démissionne, ça bouleverse pas trop la municipalité. Et puis il y a un autre de mes collègues, ce qui a été fait d'ailleurs, qui monte adjoint. Et moi je suis vice-président de Chambéry Métropole. »

En d'autres termes, avant même le résultat des municipales, cet élu multiplie les efforts pour négocier *a priori* une « reconversion » au niveau intercommunal. Il s'arrange pour occuper un poste d'adjoint moins en vue, afin de faciliter son « départ » en cas de victoire. Ajoutons que le secteur qui lui est confié, la communication, apparaît interchangeable avec d'autres ; Jean-Noël Parpillon indique en effet qu'il aurait pu tout aussi bien s'occuper de l'eau ou des déchets (*« on m'aurait dit tu t'occupes de l'eau, je me serais occupé de l'eau avec plaisir aussi »* ; *« les déchets, j'y trouvais du goût, finalement, pendant les 6 mois où je m'en suis occupé aussi »*). C'est bien l'obtention d'une vice-présidence, qu'importe sa spécialité, qui motive donc ce candidat.

Les exemples présentés ici illustrent un même phénomène : l'institution intercommunale, plus précisément son organe exécutif, est intégrée aux stratégies de conquêtes de postes de pouvoirs poursuivies par plusieurs élus du niveau municipal. Peu surprenantes pour des délégués – *a fortiori* des vice-présidents – sortants, de telles stratégies le sont en revanche beaucoup plus de la part d'élus jusqu'alors étrangers à la structure intercommunale. Dans nos deux exemples, les calculs s'appuient sur un principe de conversion des ressources politiques des deux niveaux. Le poste de président ou de vice-président offre une compensation, un dédommagement, au poste de Maire. Certes, il s'agit dans les deux cas d'un « lot de consolation », la stratégie initiale de ces élus restant tournée vers les mandats municipaux. Néanmoins, il y a bien une irruption des enjeux intercommunaux dans les calculs politiques, entendus ici comme recherches de postes et de titres. De tels enjeux sont également pris en compte dans des réflexions collectives.

Le Livre Bleu : une tentative de dépassement politique de la droite

Les documents de campagne établis à l'occasion des municipales de 2001 comportent dans l'ensemble peu de références à l'intercommunalité. Celles-ci sont au mieux très allusives. Le plus souvent, la communauté d'agglomération est complètement passée sous silence. Seule la campagne menée par les Verts à La Motte Servolex, la plus prolixe sur ces questions, fait quelques déclarations sporadiques et très générales : les futurs élus doivent être « acteurs de l'intercommunalité existante »[80], soulignant ailleurs que « les questions liées à la fiscalité sont maintenant du ressort de l'intercommunalité, dans laquelle La Motte Servolex doit prendre toute sa place »[81]. L'intercommunalité figure en dernière position dans la liste des thèmes du programme ; les élus revendiquent « plus de moyens pour la commune », « moins de gaspillage financier et foncier dans l'agglomération », et « plus de solidarité entre les communes »[82].

[80] Liste *Ensemble, et pour l'Avenir de La Motte Servolex*, Election municipale du 11 mars 2001, document photocopié, non daté, 1 page.
[81] Liste *Ensemble, et pour l'Avenir de La Motte Servolex*, « La Vie Economique, une dynamique pour la commune », Election municipale du 11 mars 2001, document photocopié, non daté, 1 page.
[82] Programme de campagne de la liste *Ensemble, et pour l'Avenir de La Motte Servolex*, Election municipale du 11 mars 2001, non daté, 6 pages, p. 4.

Dans ce contexte précis, la rédaction par plusieurs élus d'un *Livre bleu de l'agglomération chambérienne*[83] est une curiosité qui mérite toute notre attention. Sur la forme, ce document se présente comme un travail inabouti : non daté, non signé, sans mise en page, il donne l'impression d'un document provisoire, réalisé dans l'empressement. Sur le fond, il se divise en deux parties : l'une reflète l'esprit de la démarche et les réflexions sur l'avenir de l'agglomération chambérienne ; l'autre comporte huit fiches thématiques faisant des listes de propositions d'actions concrètes. Le nouveau Maire de La Ravoire le présente ainsi :

> *« C'est le livre que j'avais écrit avant les élections municipales de mars 2001. Qui est en fait un document on va dire à caractère un peu électoral, en c'est surtout un point de situation qui avait été fait à l'époque par une dizaine de maires, huit ou neuf Maires de l'agglo qui en comptait quinze à l'époque. (...) C'est-à-dire qu'en fait dans aucune commune de l'agglomération chambérienne on a pu retrouver dans le cadre de la campagne électorale le moindre mot sur ce que le futur Maire a l'intention de faire à la communauté d'agglomération. Voilà. Donc moi j'avais posé les principes. »*[84]

Le Maire revendique la paternité de ce document *« à caractère un peu électoral »* qui, en retour, donne peu d'indications sur ses origines. A l'exception de sa couleur (le bleu), l'affirmation de son contenu politique se fait essentiellement par référence au « projet » d'agglomération : « Livre bleu, il pose des principes d'action et esquisse un projet, une méthode, des buts à atteindre en commun. Il est la manifestation d'une volonté politique au sens noble du terme. »[85] Cependant, les nombreuses piques dirigées vers la majorité chambérienne laissent à penser qu'il est le fruit d'élus de l'Union Pour la Savoie, la coalition de centre droite aux commandes du Conseil Général : « la méthode du fait accompli qui impute à Chambéry Métropole des structures toujours plus nombreuses, sans débat préalable, en décrétant leur intérêt communautaire à travers des votes de solidarité partisane entre certaines communes de l'agglomération ne peut être satisfaisante... »[86] ; « Le point noir de la gestion de Chambéry Métropole est la défiance désormais patente entre la municipalité de la ville centre et la majorité des communes périphériques »[87]. L'ambiguïté est levée lorsque le document est présenté devant la presse le 26 février 2001, en présence de différents élus de la coalition de centre droit[88] : ce document est donc bel et bien le fruit d'une réflexion partisane.

Du côté de la majorité socialiste, le *Livre bleu de l'agglomération chambérienne* semble être tout d'abord passé relativement inaperçu, et les commentaires sont rétrospectivement au mieux dubitatifs, le plus souvent très critiques. Dans leur grande majorité, les élus de gauche se défendent d'avoir eu vent de ce Livre Bleu, alors que plusieurs d'entre eux y font allusion lors de la séance du 20 avril. Toutefois, ce document fait l'effet d'une bombe lorsqu'il est brandi le jour du premier conseil communautaire, le 20 avril 2001. Alors que Xavier Dullin inscrit ce document dans les réflexions menées « par l'ensemble des maires de l'agglomération se réclamant de la sensibilité "Union pour la

---

[83] *Le Livre bleu de l'agglomération chambérienne. Pour un mandat au service des citoyens. 2001-2007*, document photocopié, non daté, non signé, 43 pages.
[84] Entretien n°62 avec M. Patrick Mignola, Maire de La Ravoire.
[85] *Le Livre bleu..., op. cit.,* p. 2.
[86] *Ibid.*, pp. 5-6.
[87] *Ibid.*, p. 10.
[88] « La droite présente son Livre Bleu pour l'agglomération », *Le Dauphiné Libéré*, 27 février 2001.

Savoie" »[89], il récolte une volée de bois verts de la part de l'assemblée : des réactions se font entendre, des interrogations fusent : « Où est-il ?! ». La réception par les élus majoritaires du *Livre bleu de l'agglomération chambérienne* restera marquée par cette séance fondatrice : dans sa démarche, il relève d'une action politicienne, contestataire ; sur le fond, il accumule les attaques peu constructives contre la ville. Louis Besson associe même le document à l'opposition chambérienne :

> *« Le livre bleu, que nous avons connu après coup, est une lecture de la réalité de l'agglomération telle que l'opposition municipale de Chambéry veut la faire. Et elle a beaucoup plus pour objet de dénigrer la ville, ou de vouloir s'immiscer dans la gestion de la ville que de préoccupations d'agglomération vivant sa vie et progressant. »*[90]

La façon de stigmatiser une démarche rendue publique *« après coup »* est révélatrice d'un enjeu politique central. La rédaction du document offre en effet l'opportunité à la droite de stigmatiser la gauche à l'échelon intercommunal ; faute de mener une démarche analogue, celle-ci est accusée de creuser le fossé entre les enjeux municipaux et les enjeux intercommunaux, et d'accroître ainsi le « déficit démocratique », souvent reproché à l'intercommunalité. De plus, critiquant une gestion emprunte de nombreux blocages et de retards accumulés, les élus de droite insistent sur l'urgence à accélérer les réformes, à continuer les transferts, à renforcer l'autonomie financière de Chambéry Métropole, se plaçant ainsi positivement vis-à-vis des dynamiques intercommunales. Par conséquent, le *Livre bleu de l'agglomération chambérienne* offre à la droite la possibilité de « doubler la gauche » sur le terrain intercommunal, en montrant qu'elle est plus volontaire, mais aussi plus avancée dans ses réflexions. L'intérêt stratégique du *Livre bleu* pour la droite est donc patent. Pour Patrick Mignola en particulier, jeune Maire et conseiller général, il est un outil permettant de contester le leadership politique au sein de l'agglomération, et de prendre la tête d'une opposition communautaire politisée. La thématique de l'intercommunalité est donc bien importée, puis instrumentalisée, au sein d'une stratégie politique électorale, celle d'un élu de l'Union Pour la Savoie.

Les élections municipales de 2001 illustrent bien une imbrication inhabituelle des enjeux intercommunaux et de différents calculs politiques. D'un côté, la scène intercommunale prend l'allure d'une arène où s'affrontent différents appareils partisans. De l'autre, diverses stratégies politiques, qu'elles soient individuelles ou collectives, intègrent les enjeux intercommunaux. Nous allons voir maintenant comment l'institution vient à bout de ces oppositions, aussi virulentes et aussi inhabituelles soient-elles.

B. L'effacement des affrontements partisans

L'affrontement politique suscité par le renouvellement municipal de 2001 tranche avec plusieurs principes de base du fonctionnement de l'institution, en particulier l'affichage du consensus. Très rapidement toutefois, un fonctionnement moins controversé et plus consensuel reprend le dessus. Deux types de processus permettent selon nous d'expliquer cette normalisation des relations entre

[89] Xavier Dullin, Extrait du Registre des Délibérations de Chambéry Métropole, 20 avril 2001, p. 7.
[90] Entretien n°70 avec M. Louis Besson, Maire de Chambéry, ancien Président du SIAURC.

élus. D'un côté, des processus de socialisation des élus d'opposition leur apprennent à taire leurs critiques, et à dissimuler leurs positions partisanes trop marquées. De l'autre, des processus d'alignement et de dénégation aboutissent à détourner, voire à nier les oppositions politiques, jusqu'à leur complète disparition (2).

1. La socialisation et ses effets

La socialisation dans l'institution intercommunale joue, pour les élus de l'opposition, d'autant plus fortement que les principales figures de cette opposition sont de jeunes élus, découvrant la structure de coopération. Nous allons voir ainsi que l'apprentissage des règles ne se fait pas toujours sans une certaine violence, fortement ressentie par les élus concernés.

L'apprentissage direct ou indirect des règles

Les élus subissent au contact de leurs collègues un apprentissage des règles collectives et des interdits. Dans le prolongement des élections de 2001, les élus contestataires font ainsi, directement ou indirectement, l'expérience de ces règles fixant les limites du jeu intercommunal.

Le premier exemple se situe dans le prolongement des réflexions de la droite sur l'avenir de l'agglomération, consignées dans *Le Livre Bleu de l'agglomération chambérienne*. A l'occasion d'une séance du conseil communautaire tenue sur sa commune le 20 décembre 2001, le Maire de La Ravoire, Patrick Mignola, décide de placer sur chaque siège de chaque conseiller communautaire un exemplaire du *Livre Bleu*. Les réactions des élus ont semble-t-il été à la mesure de cette initiative tout à fait originale dans l'agglomération. L'un des conseillers d'opposition nous explique ainsi : *« Quand il est distribué vous avez une levée de boucliers, qui dit c'est scandaleux de mettre ça aux débats, c'est nuire à notre consensus »*[91]. Faute de témoignages suffisants, nous n'insisterons pas davantage sur le déroulement de cette séance. En revanche, il nous semble intéressant de revenir sur les termes d'une lettre écrite par le Maire de Bassens, conseiller général et vice-président de Chambéry Métropole, et adressée à l'auteur, avec copie à tous les délégués communautaires[92].

La lettre de Jean-Pierre Burdin a, selon toute vraisemblance, été rédigée sous l'effet d'un certain agacement. En témoignent les termes et le ton qu'il utilise, en préliminaire par exemple : *« L'ayant depuis parcouru, je comprends mieux pourquoi je n'en avais pas été destinataire jusqu'ici »* ; *« j'aurais préféré ne jamais avoir pris connaissance des assertions que livre ce texte »* ; *« je me serais bien passé de cet étrange "cadeau" de Noël »*. Pour l'essentiel, Jean-Pierre Burdin adresse deux critiques au document. D'une part, il lui reproche certaines *« affirmations totalement erronées concernant la création, fin 1996, du Service unifié de l'eau du DUCC »*. Ces affirmations dénoncent en effet une *« manœuvre consistant à faire réembaucher par le DUCC le seul personnel chambérien »*[93]. Jean-

[91] Entretien n°68 avec M. Xavier Dullin, conseiller municipal d'opposition à Chambéry.
[92] Sauf précision, les citations qui suivent sont extraites de cette lettre (*Lettre de Jean-Pierre Burdin à Monsieur Patrick MIGNOLA*, 26 décembre 2001, 2 pages).
[93] *Le Livre bleu..., op. cit.,* p. 5.

Pierre Burdin précise que plusieurs maires des communes périphériques se sont alors opposés au départ de leur propre personnel. D'autre part, le Maire de Bassens stigmatise un discours et une démarche ostensiblement partisans. Reprochant la distribution ce texte à la veille d'échéances électorales, il regrette *« de voir le jeu démocratique dénaturé et le débat constructif entravé par les effets négatifs de méthodes qui relèvent de la démagogie politicienne »*, puis il condamne plus loin *« les mauvais coups de l'hypocrisie du double langage et l'effet délétère de la grandiloquence partisane »*. Plus que l'inexactitude sur certains points d'histoire, c'est bien l'affichage politique qui est au cœur des critiques.

Un deuxième exemple de l'apprentissage peut être trouvé dans le vote du budget 2001. Cet épisode est raconté, en termes identiques, par deux élus siégeant au Bureau[94]. A l'occasion de l'élaboration du budget 2001, le vice-président en charge des finances, Jean-Marc Léoutre, réussit à faire passer l'idée qu'une augmentation des ressources propres de Chambéry Métropole est nécessaire. Il obtient finalement de sa commission de diminuer le reversement aux communes (la Dotation de Solidarité), en ne reversant non plus 5% mais 2% de l'augmentation des bases de Taxe Professionnelle aux communes. Toutefois, malgré l'unanimité dégagée en commission, Louis Besson oppose son veto lors du Bureau suivant. La proposition de Jean-Marc Léoutre est donc finalement évacuée du débat d'orientation budgétaire, n'étant même pas abordée à l'occasion de la délibération du conseil communautaire.

Pour les élus de l'opposition, l'abandon final s'explique principalement par la défection de plusieurs opposants, sensibles à quelques aménagements bénéfiques pour leurs communes. Ici, le Maire de Saint Alban Leysse est tenu par ses propres contraintes budgétaires, et par des engagements personnels auprès de Louis Besson. Là, la commune de Barberaz est intéressée par un autre dossier important, susceptible d'être intégré au budget intercommunal. La position de Jean-Marc Léoutre en revanche ne tient aucunement aux intérêts de sa commune. Face au désistement de ses soutiens, il préfère modifier son projet de budget plutôt que de le voir refusé en conseil. Il l'ajuste en fonction de la mission qui lui est confiée : présenter un budget qui recueille l'assentiment général en conseil. Il est donc forcé d'abandonner son projet initial, ce que déplorent les élus de l'opposition. Tirant les leçons de cette expérience, leurs commentaires sont édifiants : pour Patrick Mignola, ses collègues de l'exécutif n'ont pas réalisé que *« de toute façon ils seraient pieds et poings liés dès le moment qu'ils rentraient dans l'exécutif »*[95] ; *« Ils rentrent dans le rang »*[96] indique pour sa part Xavier Dullin.

Ces deux exemples donnent à voir deux formes d'apprentissage dans l'institution. La réaction de Jean-Pierre Burdin à la distribution du *Livre Bleu* montre que, par un jeu complexe de mise en garde, de stigmatisation, de réprobation, le jeune Maire de La Ravoire apprend à ses dépens les limites dans lesquelles sont tolérés – ou plutôt ne sont pas tolérés – les arguments partisans et les querelles

[94] Deux élus d'opposition nous ont relaté cet épisode, en des termes très similaires, lors de nos entretiens (MM. Xavier Dullin et Patrick Mignola). Ces propos sont corroborés par un compte-rendu de conseil communautaire (Extrait du Registre des Délibérations de Chambéry Métropole, 29 juin 2001, 24 pages).
[95] Entretien n°62 avec M. Patrick Mignola, Maire de La Ravoire.
[96] Entretien n°68 avec M. Xavier Dullin, conseiller municipal d'opposition à Chambéry.

d'appareils. La sanction est aussi intéressante par son intensité, car la virulence est à la mesure de l'écart aux règles définies par l'institution, insupportables pour un ancien vice-président. Dans ce cas, Jean-Pierre Burdin est conduit à exercer lui-même la sanction, en s'exposant à d'éventuelles critiques. L'expérience faite par Jean-Marc Léoutre va dans le même sens. Elles mettent à jour le pouvoir de persuasion dont jouit la ville, qui permet non seulement de défaire les soutiens partisans dont jouit initialement ce vice-président, mais également de le contraindre à modifier par lui-même son propre projet pour anticiper la distribution finale du vote. Dans ce cas toutefois, l'apprentissage joue moins pour Jean-Marc Léoutre lui-même, qui a l'expérience suffisante pour amender son projet de budget, et beaucoup plus pour les jeunes élus d'opposition qui assistent à cette mise au diapason. Leurs commentaires marquent la reconnaissance de la contrainte incontournable dont l'un de leurs collègues vient de faire l'expérience.

Ces expériences, directes ou indirectes, fonctionnent donc bien comme un apprentissage des règles institutionnelles. Les réactions vives de l'environnement assènent un message symbolique, rappelant l'importance accordée collectivement au respect des règles. Intéressons-nous maintenant aux effets de ces rappels à l'ordre sur les élus concernés.

Les élus d'opposition sous contrainte

La stigmatisation de leurs comportements partisans ne se traduit pas, chez les élus d'opposition, par un respect scrupuleux et immédiat des règles rappelées collectivement. Pour Patrick Mignola par exemple, ces règles vont à l'encontre du rôle de leader d'opposition qu'il entend jouer. Toutefois, il ne fait aucun doute que ces règles s'exercent avec force, ainsi que l'illustrent la pression et l'étouffement ressentis par ces élus.

Cette dénonciation des contraintes précède les élections de 2001. Les thèmes récurrents du *Livre Bleu de l'agglomération chambérienne* font par exemple une place importante à la « pensée unique » qui gouverne l'agglomération. Cet aspect du fonctionnement de l'institution est ainsi fréquemment dénoncé dans le projet politique des Maires de l'opposition. En témoignent la répétition du terme et divers commentaires : tel chapitre, intitulé « contrat de confiance entre les élus : dépasser la pensée unique »[97], se conclut par la phrase suivante : « Des schémas directeurs d'aménagement sont donc impératifs pour notre agglomération, qui ne doivent pas privilégier le modèle unique de développement : nous serons aussi riches de nos diversités »[98] ; plus loin encore, le texte dénonce la façon dont « l'action semble confinée autour d'une sorte de pensée unique ronronnante »[99]. De façon générale, cette critique d'une « pensée unique » porte autant sur le fond que sur la forme : sur le fond, elle revendique des solutions et des programmes différenciés selon les territoires, par exemple en matière de logement social ; sur la forme, elle milite pour une solidarité qui ne joue pas exclusivement au bénéfice de la ville centre, dans le partage des coûts de centralité. Certaines préoccupations du

[97] *Le Livre bleu..., op. cit.,* p. 10.
[98] *Ibid.*
[99] *Ibid.*, p. 12.

Livre Bleu illustrent déjà la réaction de plusieurs Maires aux blocages institutionnels, souvent imputés à la ville centre.

On retrouve la même thématique – en des termes beaucoup plus forts néanmoins – dans la réponse faite par Patrick Mignola à la lettre de Jean-Pierre Burdin sur ce même *Livre Bleu*[100]. Répondant aux critiques du Maire de Bassens, celui-là utilise en effet des expressions sans équivoque sur le comportement de celui-ci : « autodafés des temps de l'Inquisition », « conception à rebours », « déni d'exercice démocratique », « dictature d'une propagande unique », « signe de votre tentation d'exercice totalitaire du pouvoir ». Le Maire de La Ravoire ne mâche pas ses mots, et appelle en conclusion un « débat constructif », « c'est-à-dire une confrontation de projet à projet, respectueuse des personnalités et des sensibilités de chacun, où la contradiction ne serait pas considérée comme une outrance et l'opposition comme un crime de lèse-majesté ». Le sens de cette réponse manifeste clairement les différences de représentation entre les deux élus : ce qui est un engagement au débat, sain et nécessaire pour l'un, est perçu comme une incitation à la polémique, inutile et vindicative, par l'autre. La réaction très virulente du Maire de La Ravoire peut ainsi être saisie à l'aune de ce décalage : le rappel à l'ordre est vu comme une agression, et la violence de la réponse est à la mesure des pressions que les élus d'opposition estiment subir régulièrement.

D'autres propos, ceux de Patrick Mignola comme ceux de ses collègues de l'opposition, témoignent des difficultés à accepter les pressions qui s'exercent, vécues comme une atteinte à leur liberté d'expression au sein de l'institution. Le Maire de La Ravoire regrette ainsi un fonctionnement enferré dans *« une dictature du quotidien »*, guidé par *« des choix mécaniques »*[101]. Son collègue chambérien, Xavier Dulllin, parle pour sa part de *« chape de plomb »*, de *« couvercle »* sur leurs têtes par les autres agents de l'institution[102]. Ces différentes remarques font probablement référence aux réactions virulentes de quelques élus suite à la distribution du *Livre Bleu*. Elles font également écho aux censures plus régulières dont ces élus s'estiment victimes au quotidien, qui sur le PDU, qui sur le vote du budget. Pour Xavier Dullin, cette censure s'exerce le plus souvent lors des réunions du conseil communautaire :

> *« C'est très différent de la ville. Beaucoup de choses sont initiées en commissions, et respectées en Bureau dans la discussion. C'est d'ailleurs là que beaucoup de choses se décident, en Bureau. Ça, c'est très agréable, c'est pas politique, et ainsi de suite. Mais je constate qu'au niveau des conseils communautaires, là encore le système du consensus de ces années passées, alors qu'on a aujourd'hui un président politique, lorsqu'on intègre la notion de débat, non pas dans le Bureau puisque les débats existent, mais lorsqu'on le transpose dans le conseil communautaire, c'est-à-dire quand il y a public, hou lala ! Là ça dérange ! (il rit) Là ça dérange ! Et on vous fait très vite, au nom d'une certaine forme de pensée unique, que l'on appelle le consensus, on vous fait le reproche du débat. »*[103]

---

[100] *Lettre de Patrick MIGNOLA à Jean-Pierre BURDIN*, 4 janvier 2002, 2 pages.
[101] Entretien n°62 avec M. Patrick Mignola, Maire de La Ravoire.
[102] Entretien n°68 avec M. Xavier Dullin, conseiller municipal d'opposition à Chambéry.
[103] *Ibid.*

La différence relevée avec le fonctionnement de la ville de Chambéry met en relief certaines singularités du niveau intercommunal, au premier rang desquelles le traditionnel consensus. Ces propos soulignent également deux autres aspects du fonctionnement. Le premier aspect concerne la distinction relevée par cet élu chambérien entre les différents organes intercommunaux. Alors que le débat et la discussion peuvent survenir en commission ou en Bureau, de façon ouverte et plutôt respectueuse *(« c'est agréable, c'est pas politique »*), ils semblent prohibés lors des conseils, en présence de l'ensemble des élus. Xavier Dullin fait donc l'expérience de deux cadres institutionnels différents, régis par des règles différentes. Au sein de l'EPCI, il apprend notamment l'importance des pratiques des arrangements institutionnels, des nécessités de dissimulation des conflits et de mise en scène du consensus. Par comparaison avec le niveau communal, Xavier Dullin peut faire émerger certaines exigences spécifiques du niveau intercommunal. Un second aspect concerne la confrontation entre différentes visions du *« consensus »*. Pour l'élu chambérien, celui-ci n'est qu'une justification servant à éviter le débat, un argument pour faire taire les contestations, synonyme de *« pensée unique »*. Pour lui comme pour certains de ses collègues, le *« consensus »* sert à maintenir, sans le remettre en cause, un mode de fonctionnement traditionnel : aller contre ce mode de fonctionnement, c'est aller contre le consensus.

Les propos des élus de l'opposition font finalement la preuve qu'ils se frottent régulièrement à la dureté et à la rugosité des règles collectives. La force contraignante de ces règles est à la mesure de la pression que fait peser la « pensée unique ». Même contesté, même dénigré, le consensus pèse ainsi sur les élus d'opposition, sur leurs stratégies, sur leurs représentations. Critiquer la « pensée unique », c'est en effet admette qu'une telle contrainte existe, et qu'elle a des effets importants sur le fonctionnement de l'institution. Sinon dans les faits, la règle est donc bien intégrée dans les esprits. En ce sens, l'apprentissage a donc été efficace.

2. Les processus d'effacement des oppositions partisanes

Au-delà de cet apprentissage parfois violent des règles institutionnelles, d'autres aspects du fonctionnement de l'EPCI tendent à faire disparaître les clivages partisans, soit derrière d'autres clivages plus structurants, soit en leur donnant une autre forme, un autre nom.

L'alignement communal[104] contre les oppositions politiques

Comme pour les élus de l'opposition, les membres de l'exécutif doivent apprendre certaines règles du fonctionnement intercommunal. En particulier, ils doivent apprendre à se conformer aux exigences collectives, parfois contre toute logique partisane. Nous souhaitons nous intéresser ici aux contraintes d'alignement communal qui pèsent sur les élus de l'exécutif, en nous plaçant des deux côtés de l'échiquier politique.

[104] Le processus d'alignement communal renvoie ici à l'obligation faite aux délégués d'une même commune d'apparaître soudés, d'un seul bloc, au conseil communautaire. Ils ne sauraient se regrouper à cette échelle selon des coalitions – notamment partisanes – qui viendraient remettre en cause cette unité.

Du côté de la majorité, les élus Verts doivent se plier à une discipline très contraignante sur la question du Plan des Déplacements Urbains. Cette démarche constitue pourtant un axe fort du programme des Verts lors des campagnes de 2001. Elle figure par exemple en première position dans le programme de campagne de la liste des Verts à La Motte Servolex, sous la dénomination « L'urbanisme et l'environnement, au service du développement durable »[105]. Côté chambérien, Christophe Bérard, jeune élu des Verts, occupe deux postes très symboliques : il est tout d'abord nommé adjoint au Maire de Chambéry, en charge de l'environnement et du développement durable ; il devient par la suite sixième vice-président de Chambéry Métropole, en charge des déplacements. Néanmoins, ces positions ne suffisent pas aux Verts pour faire avancer le dossier du PDU. A l'exception du document de programmation rédigé et édité[106], aucune réalisation concrète n'a encore vu le jour un an plus tard.

Pour plusieurs élus, à gauche comme à droite, cet immobilisme s'explique par deux interférences avec des dossiers importants pour la ville. En premier lieu, le PDU suppose des investissements colossaux : alors qu'il prévoyait 36 millions d'investissement sur dix ans, le financement envisagé est aujourd'hui de 40 millions sur sept ans[107]. Ce projet suppose donc un engagement financier important de Chambéry Métropole, et donc de Chambéry. Il interfère alors avec les contraintes budgétaires de la ville relatées ci-dessus. En second lieu, la question des déplacements urbains est largement conditionnée par le projet de gare TGV, pour le passage de la future ligne grande vitesse Lyon-Turin. Là encore, le projet intercommunal interfère avec un dossier très sensible pour la ville, ce qui oblige Louis Besson à faire pression pour verrouiller le dossier[108]. Face à ce blocage, le silence des élus Verts a donc de quoi surprendre.

De l'autre côté de l'échiquier politique, Xavier Dullin fait également l'expérience brutale du nécessaire alignement communal. A l'occasion d'une séance animée du conseil municipal de Chambéry, le leader de l'opposition se fait vertement sermonner par Louis Besson. Parmi les nombreuses remontrances que lui adresse le premier magistrat, l'une concerne tout particulièrement l'intercommunalité : « Vous dites cela alors que vous avez combattu le reversement de la dotation de solidarité à Chambéry qui a été fixé dès le départ comme une des règles de fondement de la communauté d'agglomération. C'est un peu comme marquer des buts contre son camp et ça n'est pas admissible. Lorsque nous avons preuve de largesse envers la minorité dans la représentation de notre conseil à Chambéry Métropole, on pouvait attendre une certaine solidarité, c'est le contraire qui s'est passé... »[109] En termes plus explicites, le Maire de Chambéry reproche au leader de son opposition d'être allé contre les intérêts financiers de la ville au niveau communautaire, en suivant l'avis de certains élus de communes périphériques (dont Patrick Mignola) plutôt que celui de ses

[105] Programme de campagne de la liste *Ensemble, et pour l'Avenir de La Motte Servolex*, Election municipale du 11 mars 2001, non daté, 6 pages, p. 2.
[106] *Plan de Déplacements Urbains de la Cluse de Chambéry. Avant-projet 2001*, Chambéry Métropole, décembre 2001, 85 p.
[107] Selon le vice-président en charge de ce dossier à l'époque (Entretien n°47 avec M. Claude Richard, conseiller municipal de Chambéry, Vice-président de Chambéry Métropole en charge des transports).
[108] Cette explication nous fut donnée par deux élus opposés politiquement à Louis Besson (MM. Patrick Mignola et Xavier Dullin), mais aussi par un élu socialiste proche (M. Jean-Noël Parpillon).
[109] Louis Besson cité par Frédérik Rosin, *Le Dauphiné Libéré*, 13 mars 2002.

collègues chambériens. Ce constat fait regretter à Louis Besson les « largesses » envers la minorité, à savoir les sièges consentis pour l'opposition chambérienne, ainsi que la possibilité pour Xavier Dullin de siéger au Bureau. Louis Besson sanctionne donc publiquement et avec virulence une conduite qu'il considère impropre au niveau intercommunal : la possibilité de rallier une coalition d'opposition, et d'aller contre l'avis de la majorité chambérienne[110]. En tout état de cause, le « coup de sang » du Maire de Chambéry a ému le leader de l'opposition au moins autant que la presse[111]. Rencontré le surlendemain, il n'a eu de cesse de commenter cet épisode, autant lors de notre entretien que lors d'un déjeuner avec plusieurs de ses collègues de l'opposition.

La participation des élus à l'exécutif intercommunal les oblige donc à s'aligner sur une position majoritaire, et parfois à renoncer (au moins provisoirement) à certaines positions politiques affichées publiquement. Dans les deux cas, le processus d'alignement communal répond à la nécessité de se conformer à la volonté politique dominante, afin d'éviter la controverse publique en négociant *a priori* un compromis acceptable par le plus grand nombre. Cette contrainte d'alignement vaut pour les élus de la majorité, comme pour ceux de l'opposition. Ici elle musèle les élus Verts en les forçant à trahir certaines lignes fortes de leur programme électoral, là elle contraint le leader de l'opposition à taire ses critiques et à renoncer à ses positions centrifuges. Le processus d'alignement s'impose donc à une stricte discipline de groupe. La préservation du consensus s'impose aux formations politiques. Un tel phénomène peut finalement aider à comprendre les difficultés pour l'opposition à émerger sur le plan communautaire. D'une part, l'association de différentes sensibilités dans l'exécutif rend moins lisible tout clivage politique. Lors des dernières élections par exemple, la participation de quelques Maires de droite à l'exécutif intercommunal se traduit par une perte de cohérence politique, et par un manque de lisibilité du message délivré par ces élus. D'autre part, les processus d'alignement affaiblissent les positions partisanes. En particulier, ils obligent les membres de l'exécutif à s'aligner sur les positions dominantes, et à endosser ainsi certaines décisions, parfois contre leurs intentions de départ.

Plusieurs règles du fonctionnement de l'institution se traduisent donc par l'effacement effectif des oppositions entre partis. En particulier, les impératifs d'une gestion consensuelle obligent les membres de l'exécutif à intégrer les contraintes dominantes – le plus souvent celles de la ville – contre toute logique partisane. En lui faisant perdre sa cohérence, sa lisibilité, et en contraignant les membres de l'exécutif, ce processus d'alignement tend finalement à discréditer toute opposition partisane à l'échelle de l'agglomération. Parfois, il conduit à nier l'existence même d'une telle opposition.

---

[110] Cette règle ne s'applique d'ailleurs par aux seuls élus d'opposition, puisque Louis Besson a semble-t-il reproché publiquement à Thierry Repentin d'élaborer un budget contre les intérêts de Chambéry (Entretien n°60 avec M. Michel Desronziers, Directeur général des services techniques de la ville de Chambéry).

[111] La presse est revenue à plusieurs reprises sur cette envolée surprenante du Maire de Chambéry : « Dans le vif du sujet » in *Le Dauphiné Libéré*, 12 mars 2002 ; « Le "patron" se fâche tout rouge » in *Le Dauphiné Libéré*, 13 mars 2002 ; « Un conseil qui fait échos » in *Le Dauphiné Libéré*, 14 mars 2002 ; « Un budget qui fait débat » in *L'Essor Savoyard*, 15 mars 2002.

La dénégation des oppositions partisanes

Plus encore que par les contraintes de rôle inhérentes aux membres de l'exécutif, l'institution agit en interdisant certaines représentations collectives. En particulier, le tabou associé à la politisation conduit un grand nombre d'agents à nier jusqu'à l'existence d'une opposition partisane. A cet effet, deux voies sont souvent empruntées : la transformation ou l'effacement des clivages partisans.

De façon récurrente tout d'abord, plusieurs élus réfèrent les querelles politiques des dernières municipales à des conflits de génération. En d'autres termes, les tensions entre différents élus de l'agglomération qui suivent les résultats des dernières élections seraient liées à l'arrivée d'une « nouvelle génération d'élus », plus jeunes, plus réactifs, plus ambitieux mais aussi moins légitimes. Ces remarques sont formulées par différents élus de la majorité d'Union de la Gauche : Michel Grunberger indique par exemple : *« Et puis il y a une nouvelle génération qui arrive. C'est la nouvelle génération : Xavier Dullin, Mignola, Thierry Repentin, Bernadette Laclais. Ce sont des jeunes qui veulent aussi prendre des… avancer. Tout à fait légitime. Et ils bouleversent un peu les choses »*[112] ; de même Claude Vallier explique : *« Or aujourd'hui, on a au sein de Chambéry Métropole une nouvelle génération qui est train d'émerger. Avec des jeunes Maires, des Maires un tout petit peu nouveau »*[113]. Le même type d'explication est également avancé par des élus de l'opposition : Xavier Dullin estime par exemple que, en matière d'intercommunalité, *« On est un peu à la croisée d'une génération »*[114] ; enfin, Patrick Mignola confesse : *« sur le logement social, il y a les moins de 45 ans qui ont compris et les plus de 45 qui ont rien compris »*[115].

Ces commentaires méritent qu'on s'y attarde. Ils sont vraisemblablement liés à l'importance relative mais fortement ressentie du renouvellement municipal de 2001. Plusieurs élus ont en effet insisté, lors de nos échanges, sur le fort taux de renouvellement du conseil communautaire (presque 50% en 2001). Pour autant, la nouveauté des élus dans le dispositif intercommunal ne peut expliquer seule les querelles partisanes au sein de l'assemblée communautaire. De nouveaux élus, très politisés, en remplacent souvent d'autres qui l'étaient tout autant. C'est le cas du leader de l'opposition chambérienne ou du Maire de La Ravoire. De plus, ceux qui détiennent les responsabilités les plus fortes au sein des appareils politiques sont souvent les élus les plus anciens, à l'instar de Claude Vallier à gauche ou de Jean Blanc à droite. Réduire les querelles politiques à un effet de génération, c'est finalement nier l'existence de désaccords politiques persistants au sein de l'assemblée communautaire en les imputant à des différences d'âge, et, par voie de conséquence, à des ambitions politiques débordantes. En outre, l'explication apparaît d'autant plus réaliste qu'elle néglige un autre facteur selon nous plus pertinent : les processus de socialisation de ces nouveaux élus. Si l'on admet, comme nous l'avons déjà démontré, que l'apprentissage des règles de l'institution tend à réduire les oppositions, l'entrée dans l'institution de jeunes élus est alors corrélée à des contestations plus importantes. Du coup, ce qui apparaît sous l'ange de « l'effet génération » ne manifeste rien d'autre

[112] Entretien n°66 avec M. Michel Grunberger, Adjoint au Maire de Chambéry, délégué à Chambéry Métropole.
[113] Entretien n°67 avec M. Claude Vallier, Maire de Cognin, Vice-président de Chambéry Métropole.
[114] Entretien n°68 avec M. Xavier Dullin, conseiller municipal d'opposition à Chambéry.

qu'une socialisation inachevée. Par conséquent, « l'effet génération » invoqué est d'autant plus plausible que les processus de socialisation fonctionnent correctement.

En outre, la politisation est expliquée par de nombreux élus à travers la nature des compétences de l'institution. En particulier, la transformation en communauté d'agglomération a obligé la structure intercommunale à se doter de nouvelles compétences dont le contenu serait particulièrement sensible sur le plan politique : la Politique de la Ville, l'aménagement de l'espace, le développement économique, l'équilibre social de l'habitat en sont quelques exemples. Les querelles politiques de l'année 2001 seraient ainsi une traduction de l'évolution des enjeux traités à l'échelon intercommunal, et de la nécessité d'élaborer un « projet » politique à l'échelle de l'agglomération. Une fois de plus, une telle explication nous semble largement réductrice. Elle nie tout d'abord la dimension politique de compétences exercées depuis de nombreuses années par la structure de coopération, à l'instar des transports en commun. Elle suppose ensuite que la différence partisane est la plus structurante sur ces nouvelles politiques, ce qui est loin d'être aussi systématique. Sur les enjeux financiers par exemple, l'opposition entre la ville centre et les communes périphériques apparaît beaucoup plus structurante.

L'intérêt de cette piste d'explication, c'est finalement moins le fond du propos que la façon dont il est utilisé. En effet, il est presque systématiquement mis en avant par les élus de la majorité. A l'inverse, les élus de l'opposition, se montrent plutôt prêts à échanger sur les nouvelles compétences, reconnaissant même des convergences avec certains représentants socialistes de l'exécutif. Ainsi, Patrick Mignola, pourtant acerbe dans ses critiques à l'égard de la majorité, convient par exemple à la fin de notre entretien qu'il a de nombreuses affinités avec le Président Thierry Repentin sur la Politique de la Ville[116]. Cette distinction illustre selon nous que l'argument des compétences, et *in fine* celui du « projet », servent à justifier *a posteriori* la politisation du poste de Président de Chambéry Métropole. Dans le même temps, ils supposent que, sur certaines compétences, aucun débat de fond ne peut advenir et donc aucune solution commune ne peut être élaborée avec les élus de l'opposition. En d'autres termes, ce point de vue nie à l'opposition politique la possibilité d'être, sur ces questions, autre chose qu'une opposition de pure forme. Il réduit en ce sens l'opposition à un rôle de contestation formelle, et rejette purement et simplement le discours porté par ses élus.

Les deux arguments ci-dessus, mobilisés par différents agents de l'institution, participent d'un processus général de dénégation de l'opposition politique. L'invocation d'un effet de génération ne tend pas seulement à euphémiser mais bien plutôt à nier l'existence d'une opposition politique, en expliquant le conflit par d'autres raisons, plus naturelles et apparemment pertinentes. En parallèle, l'argument des nouvelles compétences, politiquement sensibles, dénie à l'opposition la capacité de porter un discours de fond, et d'enrichir un débat collectif.

---

[115] Entretien n°62 avec M. Patrick Mignola, Maire de La Ravoire.
[116] *Ibid*.

Les conflits politiques qui suivent les élections municipales de 2001 laissent entrevoir un changement assez net dans la gestion politique de la structure intercommunale. Ils semblent annoncer le passage d'un consensus collectif à un débat d'idées, le passage d'une dissimulation des étiquettes à un affichage des différences partisanes. Le recul historique n'est pas suffisant pour qualifier définitivement cette évolution. Toutefois, l'analyse de différents processus inhérents à l'institution (processus de socialisation des élus, processus d'alignement, processus de dénégation) montrent que cette dernière tend à discréditer, à nier, à faire disparaître toute forme d'opposition, dès lors qu'elle est portée par des structures partisanes.

Conclusion partielle

Nous avons montré comment l'institution réussit à « digérer » certaines oppositions qui entravent son intégration. Que ces oppositions soient structurelles (entre la ville centre et les communes périphériques) ou conjoncturelles (entre différentes formations politiques), plusieurs processus institutionnels pacifient et normalisent rapidement les relations entre agents en diluant ces oppositions et en rétablissant le consensus : processus de socialisation, processus d'alignement ou de dénégation, processus de disqualification. Dans tous les cas, ces processus contraignent les pratiques des agents, agissent sur leurs représentations, formatent leurs discours. Ils conduisent le plus souvent à délégitimer les élus opposants, à euphémiser les oppositions, voire à nier purement et simplement l'existence d'un conflit au sein de l'EPCI. A ce propos, il faut relever que ces processus n'agissent pas distinctement selon les oppositions, mais concourent dans leur ensemble à entretenir le consensus, ce qui renforce leur efficacité.

En effet, en distinguant artificiellement les oppositions centre / périphérie des oppositions politiques partisanes, nous avons probablement occulté la façon dont ces différentes dimensions se superposent. Par exemple, les oppositions du Maire de La Ravoire ne sauraient être associées distinctement à sa qualité d'homme de droite, de Maire d'une commune périphérique, ou de nouvel arrivant dans l'institution. Au contraire, ce sont tous ces attributs qui sont convoqués pêle-mêle par les agents de l'institution pour expliquer ses positions, quand bien même ces attributs n'ont pas tous le même pouvoir explicatif. Sur ce point, rappelons que l'institution tend à dissimuler l'opposition partisane alors qu'elle réactive continuellement le rapport dialectique centre / périphérie. Par conséquent, pour un nombre important d'agents, l'explication des conflits se ramène avant tout à une opposition de ce type. Patrick Mignola est Maire d'une commune périphérique avant d'être Maire de La Ravoire, et avant d'être Président de l'UDF Savoie. Dans un « champ politique à géométrie variable », l'institution favorise l'amnésie de la couleur politique et réactive le pouvoir explicatif de la position géographique[117].

[117] Cette idée rejoint l'analyse avancée par Daniel Gaxie (1997a : 284) au sujet des luttes parlementaires : « Selon les conjonctures et les enjeux, les principes même de la structuration de la lutte politique tendent à se modifier. Les champs politiques sont ainsi des espaces sociaux singuliers dont les lignes de division apparaissent flexibles et substituables ».

La pertinence de cette explication est largement renforcée par les pratiques. D'une part, la ville centre pèse d'un poids suffisant pour ne jamais avoir à manifester son opposition, laissant systématiquement ce rôle aux autres communes. D'autre part, faute d'une représentation forte et légitime des élus chambériens d'opposition au sein de la structure intercommunale et raison du processus d'alignement communal, les coalitions partisanes se structurent le plus souvent entre communes périphériques. Pour cette raison, tout opposition – fut-elle politique – peut donc se ramener à une opposition de type centre / périphérie. Au sein de l'institution, cette dialectique fonctionne donc comme un attracteur, en focalisant les attentions et monopolisant les explications. Ramenée à une opposition de ce type, la contestation partisane devient intenable, illégitime, au même titre que l'opposition des communes périphériques, considérées naturellement résistantes, et incompétentes. En définitive, l'assimilation d'une contestation politique à un rapport de force centre / périphérie condamne cette contestation à subir les mêmes processus de délégitimation que les communes périphériques.

Chapitre 7. Un nouveau sens à l'intercommunalité ?

Nous venons de nous intéresser aux processus qui diluent ou effacent les tensions, les antagonismes et les conflits. Il est temps de nous pencher maintenant sur l'idée d'intégration intercommunale elle-même. Cela suppose d'analyser les représentations qu'ont les agents de cette intégration, leurs évolutions, les mécanismes qui les sous-tendent. Comment le renforcement de la structure de coopération est-il perçu ? A quels mécanismes renvoient ces perceptions ? Ce chapitre a donc pour objet de saisir la légitimité de l'intégration, et les processus de sa légitimation. Plus précisément, nous souhaitons comprendre comment une écrasante majorité des agents en vient à considérer aujourd'hui le développement de l'intercommunalité en général – et de l'institution de coopération chambérienne en particulier – comme un phénomène inévitable, et souvent souhaitable[1]. Pour répondre à cette question, plusieurs processus inhérents à l'institution seront mis en lumière dans ce chapitre.

Tout d'abord, nous essaierons de nous intéresser aux discours de justification mobilisés par une multitude d'agents au sujet des transferts de service. Nous souhaitons montrer que ces justifications procèdent de représentations à la fois anciennes (l'idée partagée et tenace selon laquelle l'intégration est fonctionnelle) et récentes (un rapport différent avec l'environnement et l'histoire de l'institution). On reviendra donc en premier lieu, à travers deux exemples différents (l'évolution des compétences et le rapport aux services), sur l'évolution de ces représentations, en montrant qu'elle doit beaucoup à un effet d'entraînement, à la fois endogène et exogène (Section I). Ensuite, nous montrerons que l'intégration se légitime par de nouvelles formes discursives. L'analyse de la terminologie, des formes du discours et des représentations qui en découlent montre en effet que, pour une majorité d'agents, la coopération intercommunale doit évoluer dans le sens d'une plus grande intégration. Dans un second temps, on se penchera donc sur le sens déposé dans la rhétorique consacrée de l'intercommunalité, à la fois très formatée et de plus en plus uniforme (Section II).

Section I. Un rapport nouveau aux transferts de service

Pourquoi l'intégration devient-elle plus légitime ? Quels sont les processus qui expliquent cette évolution ? Ce questionnement peut se décliner sur différents terrains, présentant chacun une facette du développement de la structure de coopération. Dans un premier temps, nous étudierons l'intégration sous une acception juridique, définie à la fois comme augmentation de compétences, et élargissement du territoire. Sous cette angle, nous verrons que l'intégration se légitime, de façon traditionnelle, sur la base d'arguments fonctionnels (A). Dans un deuxième temps, nous étudierons

[1] Notre démarche présente donc une analogie certaine avec celle expérimentée par Yves Déloye (1997) au sujet de la politique d'aménagement du territoire. En adoptant une démarche socio-historique, cet auteur souligne que « ce détour par l'histoire nous oblige à faire moins la chronique des politiques françaises d'aménagement du territoire que de retracer les croyances et les représentations qui font exister momentanément l'aménagement du territoire sur le mode imaginaire du possible et, parfois, du cela va de soi. Ce sont donc les ressorts politiques de ce recours par une politique publique à l'imaginaire et à la croyance qui sont au centre de notre démarche » (Déloye 1997 : 29).

l'intégration sous l'angle des récents transferts de service de la ville de Chambéry vers la communauté d'agglomération. Sur cette question précise, nous verrons que ces transferts se légitiment en grande partie grâce à une transformation profonde du rapport à l'environnement et à l'histoire récente (B).

A. L'intégration traditionnelle : des logiques fonctionnelles et financières

« Il y a dans la vie des organismes sociaux un principe d'expansion vers l'existence totale qui fait éclater toutes les catégories et tous les cloisonnements juridiques »[2]. Reprenant à son compte ce propos de Maurice Hauriou dans son travail de thèse, Catherine Ribot montre que, sur le plan juridique, une telle analyse est tout à fait adaptée au cas des EPCI. En utilisant l'exemple chambérien, nous souhaitons pour notre part montrer que l'éclatement des catégories et cloisonnements juridiques, puis l'intégration de l'institution de coopération, sont des phénomènes récurrents dans l'institution. Ils trouvent une explication essentielle dans leur logique, à la fois fonctionnelle (1) et financière (2).

1. De nouvelles compétences comme exigence fonctionnelle

Nous faisons tout d'abord l'hypothèse qu'il existe une *instabilité fonctionnelle* propre à l'institution. Celle-ci se définit par la remise en cause quasi-permanente des contours juridiques de l'institution, sur la base d'une exigence fonctionnelle. En effet, la définition précise des compétences est, par expérience, difficilement tenable. De plus, fort des exigences inhérentes à l'institution, cette remise en cause trouve une solution provisoire, satisfaisante sur le plan technique, dans un mouvement d'intégration plus poussé.

La gageure de la spécialisation fonctionnelle

La clarification des compétences est en effet une préoccupation récurrente dans l'institution. Les grandes transformations subies par le syndicat sont, à chaque fois, l'occasion d'un nouveau débat sur la définition de ses compétences. Qu'il s'agisse du passage du SIAURC en SIAC, ou des épisodes plus récents, les transformations statutaires relancent les deux mêmes chantiers : le choix des contours juridiques de la structure, et le toilettage des compétences existantes. En comparant les débats sur la transformation récente en district avec d'autres, plus anciens, nous souhaitons montrer ici que ce problème de clarification est structurel, inhérent aux difficultés de définition juridique de l'institution.

Lors d'un préambule au débat sur la transformation en communauté de communes, le Président Maurin relève trois catégories de compétences : les compétences limitées, les compétences

[2] M. Hauriou, note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 3 mai 1918, « Larrieu et autres », Sirey, 1920, p. 57, cité par Catherine Ribot (1993 : 288).

ambiguës et les compétences exercées sans transfert effectif[3]. Ces deux dernières catégories, comprenant par exemple le stationnement des gens du voyage ou encore l'eau et l'assainissement, laissent planer un doute sur la nature des missions intercommunales, maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'œuvre, études ou travaux. Une étude juridique est même confiée à un bureau d'études pour éclaircir la situation sur l'eau et l'assainissement. Une semaine plus tard, le Président s'exprime sur l'esprit d'une réforme des statuts, faisant plusieurs observations sur les compétences : « 1° Le SIAC s'est doté de compétences, au fur et à mesure que le besoin s'est exprimé. (…) 3° Chaque compétence apparaît comme une symphonie inachevée. Souvent un certain flou dans la rédaction frappe l'analyste et témoigne de certaines arrière-pensées des rédacteurs de l'époque. »[4].

Sur la base de ce constat, deux courants vont s'affronter. Le premier, bien représenté par le Maire de La Ravoire, consiste à établir une liste précise des compétences exercées par le futur EPCI : « La CDC [communauté de communes], avec les options fiscales dont elle dispose, ne peut se concevoir que si tous les transferts communes – groupement sont recensés et évalués, avec leurs incidences sur toutes les communes. Le statut doit en faire état et les définir. »[5] L'élu craint en effet que des compétences exercées de façon extensive n'aient des conséquences importantes sur d'autres prérogatives fondamentalement communales : le fonctionnement du Service Unifié de l'Eau et de l'Assainissement pourrait, par exemple, interférer avec certaines dispositions des POS. Le second courant, défendu par le Président, se veut plus pragmatique : « Je crois que l'on peut se battre longtemps à longueur de nuits sur le déplacement de telle ou telle virgule, sur l'appréciation de telle ou telle compétence, mais la vraie appréciation, elle se fera sur le chantier et dans chaque cas qui pourra vous être soumis »[6]. Plus loin, il prend l'exemple des ZAC : « Cela ne veut pas dire parce que l'on crée un district qui a dans ses compétences l'étude la création et la réalisation de ZAC à caractère intercommunal que l'on va remonter l'étude et la prise de décision forcément au niveau du district. C'est quand le fruit sera mûr et qu'il aura été élaboré que les communes concernées pourront porter le projet devant le district pour qu'il soit porté de façon fiable sur le plan financier. »[7]

Ces remarques font un écho fidèle aux débats de 1977 (chapitre 2). Comme en 1977, peu d'élus semblent ainsi capables de lister avec précision les compétences intercommunales. Comme en 1977, deux visions de la définition de ces compétences s'affrontent : l'une restrictive préconise de l'envisager avec prudence, l'autre extensive propose de faire confiance aux pratiques anciennes en laissant une marge d'appréciation aux pratiques futures. Comme en 1977, ce dernier point de vue est plutôt défendu par les agents dominants dans l'institution, au nom d'une exigence fonctionnelle selon laquelle une définition trop précise bloquerait la machine intercommunale. Comme en 1977, les élus les plus réticents invoquent les répercussions sur d'autres domaines de la vie communale en raison

[3] Michel Maurin, Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 27/01/94, p. 1.
[4] Michel Maurin, « Introduction au débat sur l'évolution des structures de la coopération intercommunale sur l'aire du SIAC » Comité privé du SIAC, document photocopié, Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 2 février 1994, 5 pages, pp. 2-3.
[5] Lettre du Maire de La Ravoire au Président du SIAC, relative au Rapport sur le projet de statut du futur groupement de communes de l'agglomération chambérienne, Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, document manuscrit, non daté, 4 pages, pp. 2-3.
[6] Michel Maurin, Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 08/11/94, p. 10.
[7] *Ibid.*, p. 12.

de l'imbrication entre compétences. Ainsi Jean Blanc, qui arguait dans les années soixante-dix que toutes les compétences d'aménagement étaient intercommunales, campe en 1994 sur une position moins volontariste. Toutes ces positions, qui diffèrent sur la méthode, autorisent cependant un même constat : les pratiques intercommunales conduisent à une inflation régulière des compétences. D'autres exemples pourraient être ajoutés. En 1991, un problème de jalonnement urbain (signalisation aux carrefours) débattu au Bureau dévie rapidement sur l'extension abusive des compétences. Un représentant de la commune de Saint Baldoph critique ainsi « une dispersion des compétences du SIAC » et « un point de saturation des conseils municipaux »[8]. Le Président accepte alors la remarque, et se contente du commentaire suivant : « les approches au coup par coup se heurteront aux mentalités actuelles de nos conseils municipaux. En ce qui concerne le problème du jalonnement urbain, je veux bien faire une démarche dans chaque commune, mais c'est en somme pour le moment à votre bon cœur… »[9]. Plus récemment encore, juste après la clarification des compétences entreprise pour la transformation du SIAC en DUCC, le débat sur le centre funéraire de Chambéry suscite le même type de problèmes. Le Maire de La Motte Servolex regrette ainsi que « Si ce projet doit être intercommunal, cela a été peut-être une erreur de ne l'avoir pas dit tout de suite au SIAC »[10], stigmatisant une prise de compétence implicite plutôt qu'explicite.

Par conséquent, les débats lors des transformations illustrent, une propension plus générale de l'institution à élargir par elle-même son domaine d'intervention. Pour reprendre une expression fréquemment utilisée par les élus, le « coup par coup » est une pratique récurrente. Mais si cette tendance peut, comme en 1977, se justifier par une rédaction statutaire trop floue, l'argument n'est aujourd'hui plus suffisant. L'explication est selon nous plus structurelle, et s'explique par une « inflation » à la fois interne et externe. A l'intérieur d'un secteur, le cloisonnement est fragile. La distinction entre études et travaux a souvent tendance à s'estomper : l'étude précède et implique bien souvent la réalisation concrète. Dit autrement, l'étude pose peu de problèmes sur le plan financier, alors que la réalisation de l'équipement s'impose par sa légitimité technique. Entre secteurs d'activité, un autre type d'« inflation » est à l'œuvre, en raison de la proximité des enjeux et des conséquences mutuelles : la construction des réseaux d'assainissement a des conséquences sur les POS, les transports sont liés à la politique foncière, etc. Dans tous les cas, cette imprécision est présentée par les élus les plus impliqués comme une exigence fonctionnelle de la coopération. Le fonctionnement intercommunal les amène à prendre régulièrement des décisions qui dépassent le seul cadre de leur délégation et des attributions syndicales. Plutôt que de consulter systématiquement les conseils municipaux pour entériner les compétences nouvelles, les pratiques s'affranchissent du cadre statutaire, quitte à formaliser ces nouvelles missions *a posteriori*. Selon eux, cette anticipation permet de faire avancer les dossiers, sans devoir toujours attendre l'aval des conseils. Elle est donc présentée comme éminemment fonctionnelle.

[8] M. Cochet, Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 18/01/91, p. 3.
[9] M. Maurin, *Ibid.*, p. 6.
[10] M. Germain, Extrait du Registre des Délibérations du DUCC, 16/03/95, p. 4.

Prolongeant ces préoccupations, on peut considérer que certaines évolutions législatives récentes entérinent et renforcent ces phénomènes d'« inflation ». En 1992, la loi ATR inaugure en effet les *blocs de compétence*, ensemble supposé homogène de prérogatives du niveau communal parmi lesquelles les élus doivent alors définir quelles sont celles que l'EPCI exerce. Cette innovation traduit la difficulté à établir une liste précise d'attributions, en même temps qu'elle ouvre la voie à l'« inflation » à l'intérieur d'un *bloc* par définition très large, aménagement du territoire ou développement économique[11]. Plus récemment, l'introduction de l'intérêt communautaire (chapitre 3) relève d'une démarche analogue : une fois la compétence transférée, elle doit faire l'objet d'une seconde définition, celle de son intérêt communautaire ; une fois transférée la gestion des équipements sportifs, il faut ensuite décider quels sont ceux d'intérêt communautaire. La loi entérine, une fois encore, le flou associé aux compétences, puisqu'elles supposent un surplus de précision. Elle renforce en outre la tendance à l'inflation puisqu'il n'appartient désormais qu'à l'EPCI de définir l'intérêt communautaire[12]. Les lois récentes sont donc illustratives de la tension qui structure le débat sur les compétences : elles reconnaissent leur imprécision naturelle en même temps qu'elles incitent à les cerner au plus près.

Le phénomène d'inflation des compétences trouve donc des explications structurelles. Le flou juridique est, au vu des expériences anciennes, intrinsèquement lié au fonctionnement intercommunal lui-même. Plus encore, il est présenté comme une nécessité fonctionnelle par les élus. Nous allons voir maintenant que cette même nécessité fonctionnelle est avancée pour justifier l'intégration de nouvelles compétences.

Les exigences techniques de l'intégration

Les discours des élus sur la répartition des compétences font apparaître deux critiques réitérées, l'ambiguïté et l'incohérence, qui appellent respectivement deux solutions, la clarification et l'harmonisation. Or sur la base d'une vision fonctionnelle de l'institution, ces solutions ne sont envisagées que sous l'angle d'un transfert de compétence à la structure coopération.

La question de l'ambiguïté renvoie en partie aux difficultés à identifier, pour un secteur d'activité particulier, une structure compétente, sinon techniquement au moins sur le plan juridique, et, incidemment, un interlocuteur unique. Certaines compétences déléguées en partie souffrent en effet d'un exercice conjoint, superposé, donnant lieu parfois à des montages institutionnels peu formalisés, voire obscurs. Ainsi, pendant de nombreuses années, les personnels de la station d'épuration et de l'usine d'incinération doivent travailler dans des équipements intercommunaux, mais restent affectés à la ville tout en étant rémunérés, par convention, par le syndicat. De même, la piscine / patinoire

[11] Dans une analyse juridique du principe de spécialité, Catherine Ribot explique que ce principe garantit la dépendance des EPCI vis-à-vis des communes, car elle est une condition indispensable à leur maintien dans la catégorie des Etablissements Publics, et non celle des collectivités. Toutefois, ce principe est battu en brèche par le transfert de compétences importantes, et par celui des blocs de compétence qui nous intéresse ici (Ribot 1993, pp. 281-287).

[12] En se basant sur l'étude des délibérations de 49 communautés d'agglomération, le juriste François Benchendikh (2002) arrive à une conclusion analogue : « En expurgeant une conception autoritariste du transfert de compétences au profit des organes

devient propriété du syndicat, sans que les personnels de la ville ne soient eux-mêmes transférés. Plus récemment encore, le transfert du service des eaux s'effectue en intégralité alors qu'une partie de la compétence, l'eau pluviale, reste à la ville. Ces transferts partiels aboutissent à des recoupements, des imprécisions. Ils appellent donc ici « un toilettage », là « une clarification », là encore une « mise en forme ». Ils font également écho à un autre problème soulevé très fréquemment par les élus et par les fonctionnaires de la ville : celui des « doublons ».

En effet, les élus que nous avons rencontrés font grand cas des « doublons » qui apparaissent dans l'organisation de certains services publics locaux. De tels « doublons » désignent les agents qui ont au sein des deux institutions – syndicat et ville de Chambéry – des missions identiques. Leur apparition semble contradictoire avec la volonté initiale de la ville de ne pas créer de services syndicaux concurrents des siens (voir chapitre 1). Durant du nombreuses années en effet, des arrangements permettent au bureaux d'études de la ville de remplir les fonctions d'expertise technique pour le syndicat. Toutefois, les transferts importants de services de ces dernières années, ainsi qu'un recrutement important de cadres à la communauté d'agglomération, semblent bouleverser aujourd'hui ces équilibres. La définition des missions des personnels – essentiellement des cadres – de la ville pose aujourd'hui problème. Leurs missions doivent en effet être distinguées de celles des services intercommunaux, qui ne cessent en outre de s'étoffer. L'embauche de personnels au syndicat suscite ainsi une *« dispersion »* considérée par certains comme préjudiciable. La question des « doublons » traduit donc en partie la difficulté à définir les missions remplies par chacune des institutions. Faute d'une telle définition, celles-ci doivent évoluer dans un flou organisationnel, favorable à une concurrence entre services, qualifié d'« inhumain » pour les agents et d'ambigu pour les citoyens.

Outre l'ambiguïté des missions, la question de l'incohérence est également soulevée par les élus. Elle renvoie aux problèmes d'articulation entre les différents services, pour des compétences transversales. Ainsi la voirie et les transports en commun, le développement économique et la politique foncière, l'aménagement de l'espace et la protection de l'environnement sont autant de couples de compétences qui nécessitent une concertation. Jean Raubert, Directeur adjoint des services techniques de Chambéry, souligne par exemple la difficulté à articuler le travail des unités de collecte, transférées à l'agglomération, et celui du nettoiement, toujours exercé par la ville : sur les aires à conteneurs, il devient difficile de savoir comment se répartissent les missions, qui nettoie, qui ramasse, comment, etc. D'un point de vue plus général, l'ancien Maire de Cognin explique :

> *« Mais pour dire qu'il y avait des incohérences : on en prenait [des compétences] qui étaient des nouvelles, et puis on n'en prenait pas qu'on aurait dû prendre pour être plus cohérent par rapport à telle ou telle filière d'opération. »*[13]

Les critiques se multiplient ainsi vis-à-vis de la répartition des compétences, et contre le système de gestion de certains services. Le transfert de compétences très ponctuelles, la gestion des

---

intercommunaux, l'objectif de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 était de leur offrir la possibilité de contribuer à l'évanescence des compétences communales » (Benchendikh 2002 : 1327).

[13] Entretien n°29 avec M. Jean Fressoz, Maire de Cognin, Vice-président de Chambéry Métropole en charge du personnel.

personnels par la ville, ont en effet abouti à une répartition des missions, et à un morcellement de certains services.

Cette situation est généralement jugée insatisfaisante par les élus. Une institution qui s'appuie sur un principe de rationalisation ne peut se satisfaire longtemps d'un morcellement des compétences et des services. En outre, cette situation ne repose sur aucune justification claire. Au mieux, elle s'explique par une logique d'opportunité, liée aux nécessités du moment. Au pire, elle trahit la volonté de la ville de conserver la mainmise sur ses personnels, et découle d'obscurs arrangements entre les élus les plus impliqués. Elle aboutit donc à des explications limitées, se contentant d'invoquer les *« us et coutumes »*, à l'instar d'un de nos interlocuteurs [14]. Le recours à un arbitraire historique traduit clairement un déficit notable de justification. Fort d'un renouvellement régulier du personnel politique, fort d'une mémoire très sélective de l'institution, l'explication génétique ne résiste pas longtemps aux discours rationalisateurs.

Passés au crible d'un discours très technique, les travers organisationnels décrits ci-dessus appellent en effet une solution unique : l'intégration des compétences à l'échelle intercommunale. Les réactions d'un ancien vice-président du SIAC, alors en charge des travaux, permettent de fixer la nature de ce discours :

> *« Il était absolument aberrant pour un technicien de voir le fonctionnement du réseau d'assainissement de l'ensemble de l'agglomération, où l'intercommunalité avait en charge le traitement des eaux usées, mais tous les réseaux apportant les eaux usées avec tout ce que ça comportait étaient dépendants de chaque commune. C'est-à-dire qu'en un mot vous ne pouviez pas agir sur une politique commune. Parce que quand vous voulez gérer au mieux une infrastructure, surtout l'assainissement, il faut pouvoir agir dès le départ. Ça, c'est une logique de technicien et d'ingénieur. Mais enfin les autres comprenaient aussi. (…) Donc tout doucement, ça a été très long, j'ai été de ceux à l'origine des choses, pour que ces services soient non plus gérés personnellement par les communes, en ce qui concerne leurs réseaux, mais pris en charge par l'intercommunalité, pour prévoir une politique future et généraliser l'ensemble des traitements. »*[15]

Ce point de vue ne fait pas exception, ni parmi les élus, ni même au sein des services. Il est toutefois illustratif du raisonnement qui prévaut : les aspects *« techniques »*, *« fonctionnels »* ou encore la *« logique de technicien et d'ingénieur »* militent en faveur d'un regroupement des services au niveau intercommunal, afin de *« gérer au mieux »* les infrastructures ou les services, de *« pouvoir agir dès le départ »*. Dans tous les cas, pour la logique technique, la cohérence et la clarté riment avec une plus large échelle. En effet, dans un contexte organisationnel jugé souvent ambigu et incohérent, les besoins d'impulsion, de coordination, d'homogénéisation, commandent le renforcement du niveau intercommunal.

---

[14] Entretien n°11 avec M. Guillaume Rotrou, responsable de la subdivision de Chambéry, Ministère de l'Equipement - Conseil Général.
[15] Entretien n°63 avec M. Auguste Bernard, ancien Maire de Jacob Bellecombette, ancien Vice-président du SIAC en charge des travaux.

L'intégration naturelle de nouvelles compétences relève en définitive d'un double consensus au sein de l'institution. Un premier consensus se forme régulièrement pour dénoncer les ambiguïtés et les incohérences du fonctionnement intercommunal. Il sort renforcé des efforts réitérés et restés vains pour définir précisément les contours juridiques de l'institution. Un second consensus persiste quant aux exigences fonctionnelles de l'institution. Inscrites dans la culture de l'institution, ces exigences conduisent à n'envisager, comme seule solution, que le transfert à l'échelon intercommunal. Nous allons voir maintenant que la logique financière aboutit aux mêmes solutions.

2. Intégration et efficacité financière

Au-delà des aspects fonctionnels inhérents à la structure, nous souhaitons montrer maintenant comment les mécanismes financiers qui régissent le fonctionnement intercommunal, ont, en particulier pour les plus récents, leur propre logique. Ils peuvent commander soit le transfert de nouvelles compétences, soit l'élargissement territorial de l'institution.

Finances intercommunales et intégration de nouvelles compétences

Sur le plan financier, la mise en place de la communauté d'agglomération en 1999 amorce un mouvement très prononcé dans le sens de l'intégration. Revenons brièvement sur les mécanismes financiers de la loi afin d'en mieux comprendre ses conséquences locales.

La principale dotation de l'Etat versée à la communauté d'agglomération est la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), ou Dotation d'Intercommunalité (DI). L'innovation introduite par la loi Chevènement réside dans le calcul de cette dotation : en clair, la loi s'appuie sur un Coefficient d'Intégration Fiscale (CIF), qui mesure la part des finances locales effectivement consacrée au budget intercommunal[16] ; la DGF est ensuite définie en fonction du type de groupement, de la population, et de la valeur du CIF : plus le CIF est important, et plus la DGF est généreuse ; à l'inverse, tout retour financier vers les communes minore le CIF, et diminue la DGF. Par conséquent, les dotations de l'Etat s'appuient sur une mesure fiscale de l'intégration (la terminologie retenue, Coefficient *d'Intégration Fiscale,* est de ce point de vue très significative), et augmentent en même temps que cette dernière. Cette prime financière pèse d'un poids déterminant dans la façon dont les élus de l'agglomération chambérienne envisagent l'intégration de la structure de coopération.

> *« Moi, je dis que les simulations financières c'est un moyen, mais c'est pas un but. Le but c'est de garder le maximum d'argent sur la communauté pour avoir le maximum d'actions. (…) On ne peut guère évoluer si on n'a pas le nerf de la guerre, c'est-à-dire l'argent. »*[17]

Le point de vue très contradictoire du Président de la structure intercommunale, exprimé à la veille du passage en communauté d'agglomération, synthétise à merveille les ingrédients financiers des

[16] En termes techniques, le Coefficient d'Intégration Fiscale est calculé de la manière suivante : il s'agit du rapport entre d'un côté le produit des quatre taxes locales – taxes foncières, taxe d'habitation et taxe professionnelle – perçu par le groupement minoré des dépenses de transfert, et de l'autre ce même produit pour l'ensemble du territoire du groupement.
[17] Entretien n°27 avec M. Marius Pillet, Maire de Saint Alban Leysse, Président du DUCC.

négociations entre élus de l'agglomération [18]. Premièrement, la question des finances accapare l'espace des débats et des négociations. Ainsi, par exemple, la nécessité d'instaurer une TPU occulte en même temps toute la réflexion sur la définition d'un intérêt économique communautaire. Deuxièmement, les ressources financières deviennent une finalité en elles-mêmes. Les simulations financières sont certes reléguées au rang d'outil, mais c'est pour maximiser les ressources de l'institution. Cette double dimension se retrouve dans les dynamiques d'intégration plus routinières.

En effet, les agents de l'institution doivent faire face quotidiennement au risque de diminution des dotations de l'Etat. Dès 1995, les élus sont aussi amenés à réfléchir aux leviers fiscaux leur permettant de rétablir un niveau de dotation satisfaisant. Cette diminution s'explique alors par une règle simple, mais lourde de conséquences : le montant national de la DGF est déterminé par type de groupement (district, communauté de communes, communauté d'agglomération, etc.), puis réparti au prorata des CIF de chaque groupement. Par conséquent, quand bien même son CIF reste constant, le district peut voir sa DGF diminuer : soit parce que le nombre global de districts augmente ; soit parce que les CIF des autres districts augmentent. C'est ce qui se passe pour le DUCC en 1995 : le nombre de district passe alors de 50 à 60, et la DGF diminue incidemment de 150 à 105 francs/habitant. *« Quand on n'est pas dans la moyenne, on régresse »*, commente le vice-président en charge des finances, Jean-Claude Trotel [19]. Plus percutante encore est l'image retenue par le DGS de Chambéry :

> *« Le CIF, c'est un concours, c'est pas un argument. Faut toujours être meilleurs que les autres. Donc les communautés d'agglomération qui seront plus intégrées auront un meilleurs CIF et se rapprocheront de la contribution maximale qu'ils peuvent attendre de l'Etat. Ceux qui sont à la remorque n'auront pas ce niveau de dotation de l'Etat. »*[20]

Le contexte national de calcul de la DGF a donc des conséquences importantes sur les dotations que peut escompter la structure de coopération, mais aussi sur les représentations qu'ont les agents des enjeux financiers. Par conséquent, il modifie les stratégies mises en œuvre pour maintenir, voire améliorer le niveau de ces dotations. Deux directions sont alors empruntées régulièrement : la recherche incessante de nouveaux transferts budgétaires, et la « chasse » à toute forme de redistribution vers les communes.

La solution du transfert budgétaire permet en effet d'augmenter le ratio du CIF, sans affecter la dotation des communes membres. Ainsi, un transfert de service depuis la ville vers la communauté d'agglomération ne grève par la DGF de Chambéry alors qu'il permet d'augmenter celle du groupement. Le solde financier de l'opération est donc globalement positif. De plus, l'évolution récente des modalités juridiques de calculs du CIF peut avoir des conséquences importantes pour la structure de coopération. En effet, certaines conventions passées entre la ville et le groupement peuvent être progressivement prises en compte dans le calcul du CIF : par exemple, la rémunération de personnels

[18] On pourra se reporter à l'analyse qui est en proposée au chapitre 3.
[19] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, Adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président de Chambéry Métropole.
[20] Entretien n°44 avec M. Pierre Laplane, DGS de Chambéry.

chambériens travaillant en grande partie pour la structure de coopération risque d'être prise en compte dans les dépenses de transfert, et donc de diminuer le CIF. Ces nouveaux modes de calculs, faute d'un transfert effectif au groupement, ont donc toutes les chances de jouer financièrement en sa défaveur. Ce contexte conduit quelques agents de l'institution à adopter une conduite parfois frénétique consistant à rechercher tout service pouvant et devant être transféré à la communauté d'agglomération : la voirie, le nettoiement, la gestion de l'eau pluviale sont autant d'exemples qui vont dans ce sens. Les expressions utilisées sont en ce sens édifiantes : ici, la culture peut permettre d'atteindre son *« quota de CIF »* ; là, *« il y a à récupérer en CIF sur l'assainissement »*[21], là encore, à propos du personnel de la collecte, *« faut y passer parce que si on fait pas ça on a le coefficient d'intégration fiscale qui marche pas »*[22]. Le transfert des services chambériens est donc fréquemment envisagé dans une logique de « récupération de CIF ».

Parallèlement, l'amélioration de l'intégration fiscale passe par la réduction des dotations et compensations versées aux communes. Sur ce point, le dispositif mis en place par la loi Chevènement introduit deux types de retours aux communes : une Attribution de Compensation (AC), fixée définitivement à la date de création de l'EPCI et censée corriger le manque à gagner dû à la perte de la Taxe Professionnelle ; une Dotation de Solidarité (DS), permettant de redistribuer le budget non utilisé selon des critères définis collectivement. Ne pouvant agir sur la première, c'est bien sur cette deuxième dotation que plusieurs acteurs proposent de dégager de nouvelles marges de manœuvre financières. Cette nouvelle configuration bouleverse donc la dynamique de fonctionnement de la structure. Auparavant, les partisans d'une plus forte mutualisation devaient chercher à la légitimer. Aujourd'hui, ce sont les communes – tout au moins les plus riches – qui doivent lutter pour défendre leur part de Dotation de Solidarité.

Sous différents aspects, les dispositifs mis en place récemment conduisent, selon une logique purement financière, à multiplier les transferts de compétences, les transferts de services, et à réduire les reversements aux communes, afin d'améliorer le Coefficient d'Intégration Fiscale et d'optimiser les ressources budgétaires de l'institution[23]. Ils conduisent, assez mécaniquement à une plus forte intégration fonctionnelle de la structure. Ils peuvent aussi, par certains côtés, plaider pour son intégration territoriale.

L'intégration territoriale à l'aune de la fiscalité

Nous souhaitons montrer que les mécanismes fiscaux peuvent également commander une intégration territoriale, car il existe une tendance à établir une adéquation entre aire fonctionnelle et aire fiscale. Nous prendrons pour cela deux exemples, celui des transports en commun et celui du développement économique.

---

[21] Entretien n°27 avec M. Marius Pillet, Maire de Saint Alban Leysse, Président du DUCC.
[22] Entretien n°24 avec M. Jean Blanc, Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.
[23] Ce phénomène a été bien analysé (et critiqué) par Maurice Bourjol (1994 : 150-163). Cet auteur parle en effet d'un mécanisme général de « recyclage de la fiscalité locale » qui opère en trois temps : une compensation est versée pour pallier

Dès le milieu des années 70, une étude de réorganisation des transports en commun est confiée aux sociétés TRANSETUDE et SERETES[24]. Quelques semaines plus tard, les premiers résultats de l'étude soulignent pour l'essentiel le problème de financement de la politique des transports : la population du syndicat étant inférieure à 100 000 habitants, celui-ci ne peut percevoir le Versement Transport. Deux scénarios sont alors proposés : soit attendre l'évolution démographique des communes et faire jouer, au moment opportun, le décret sur les recensements afin de dépasser le seuil ; soit élargir le périmètre des transports en créant un nouveau syndicat avec Aix-les-Bains, Viviers du Lac, Tresserve, ou en intégrant d'autres communes au SIAURC[25]. A l'approche des municipales, le Comité ne tranche alors en faveur d'aucun scénario, et préfère commander une étude d'amélioration à court terme. Suite au changement politique des municipales de 1977, et dans le prolongement du programme de la liste d'Union de la Gauche, la question est à nouveau inscrite sur l'agenda politique. Elle se heurte, une nouvelle fois, au seuil de population.

Pendant plusieurs années, le refus de financer les transports en commun sur fonds propres conduit les élus du syndicat à rechercher d'autres solutions. A l'échelon national, quelques élus cherchent à abaisser le seuil de population du Périmètre des Transports Urbains (PTU)[26]. Mais les négociations avec le Ministère des Transports échouent, ce qui condamne le syndicat à envisager l'élargissement du périmètre. Au niveau local, les élus se tournent vers d'autres syndicats mitoyens, le Syndicat du Lac du Bourget et le SIVOM de Montmélian. Ils se tournent également vers des communes extérieures (Vimines, Saint Cassin, Montagnole, Le Bourget du Lac) au SIAC, ainsi que des communes membres du SIAC n'ayant pas souhaité participer à la politique des transports en commun (La Motte et La Ravoire, Challes les Eaux, Saint Jeoire Prieuré, Sonnaz) [27]. Comme l'explique aujourd'hui l'ancien Président :

> *« Et pour instituer la taxe du versement transport, il fallait qu'on atteigne ce seuil des transports urbains. Et à l'époque on allait jouer au racoleur. Vimines n'en faisait pas partie. J'avais démarché Vimines. J'avais démarché le Bourget du Lac (…) On avait pris les plus grosses, pour atteindre avec le moins de communes nouvelles possibles le seuil des 100 000 habitants. C'était Vimines et le Bourget du Lac qui nous ont permis de franchir, en rasant les moustaches, les 100 000 habitants en 78. »*[28]

Le Président mentionne en effet les deux communes qui permettront de dépasser le seuil fatidique. L'adhésion de Vimines au SIAC est ainsi prononcée un an plus tard[29]. Quant au Bourget du Lac, il n'accepte l'adhésion au syndicat que pour les transports en commun, ce qui oblige le SIAURC à

---

les ressources confisquées, qui devient dotation en se détachant de sa base de calcul initial, puis enfin subvention en étant désindexée de la richesse nationale.

[24] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 24/11/75.
[25] Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 12/01/76.
[26] Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 06/07/78.
[27] Extrait du Registre des Délibérations du SIAC, 15/12/78.
[28] Entretien n°29 avec M. Jean Fressoz, Maire de Cognin, Vice-président de Chambéry Métropole en charge du personnel.
[29] Préfecture de la Savoie, Arrêté portant extension du périmètre du SIAC, 22 octobre 1979 (AMC, Boîte 2).

modifier ses statuts et à devenir syndicat « à la carte »[30]. Cet exemple montre donc que, sur la base du régime fiscal d'origine, des communes extérieures au SIAC sont finalement amenées à y adhérer.

Un autre exemple, plus récent, illustre une dynamique similaire. Le régime fiscal des communautés d'agglomération suppose d'instaurer une Taxe Professionnelle Unique (TPU). A ce titre, la communauté perçoit l'intégralité de la Taxe Professionnelle sur son territoire, puis en reverse une partie aux communes. Or depuis la création de Chambéry Métropole, cette disposition fiscale sert une vision intégratrice : plusieurs agents défendent ainsi la mise en adéquation de l'aire fonctionnelle avec l'aire des ressources fiscales. En d'autres termes, les compétences économiques, jusqu'alors définies sur une partie du territoire seulement, ont toute légitimité à être définies sur l'intégralité du périmètre :

> *« Donc il y a des zones d'activité qui vont devenir communautaires, même toutes, à la limite pourquoi pas puisque la TP c'est la communauté qui va la récupérer. »*[31]
>
> *« Et dans la mesure où la TP est quand même l'impôt communautaire, on voit mal comment une zone industrielle pourrait rester à la charge des communes. »*[32]

Un tel point de vue peut sembler surprenant. Plutôt que de justifier le transfert complet de la compétence par le régime fiscal, il serait moins anachronique de choisir ce dernier en fonction des compétences que les élus décident de transférer. C'est pourtant la première démarche qui s'impose dans le cas chambérien. Comme le relate la responsable du service économique à Chambéry Métropole, la réflexion fiscale n'est alimentée par aucune considération stratégique :

> *« C'était complètement déconnecté cette TP. Moi il me semblait que ça devait être un travail aussi du développement économique d'être associé sur ces questions de TP. Or on n'a pas du tout été associés. C'est-à-dire que toute la discussion financière liée à l'uniformisation des taux, j'ai pas été questionnée une fois. Donc il y avait une espèce de déconnexion de cet aspect purement financier, de ce qu'on peut faire en termes de stratégie de développement économique. »*[33]

La définition de l'intérêt communautaire retenue *a posteriori* est finalement totalisante : toutes les actions de développement économique sont qualifiées « d'intérêt communautaire », ce qui conduit les communes à transférer l'ensemble de leurs Zones d'Activité à la communauté d'agglomération. Par conséquent, l'adoption d'un régime fiscal spécifique, « déconnecté » d'une réflexion stratégique, facilite dans un deuxième temps un élargissement des périmètres concernés par une gestion intercommunale. Cette démarche assujettit les contours juridiques de l'institution aux enjeux financiers, à l'instar des débats de 1999 pour instaurer la communauté d'agglomération. Comme dans le cas des transports en commun, les arguments fiscaux commandent une intégration territoriale.

Les mécanismes fiscaux assujettissent donc généralement l'augmentation des ressources de l'EPCI à un élargissement du périmètre, ou à un transfert de nouvelles compétences. Les dispositions les plus récentes ne font que renforcer cette tendance. Face la diminution régulière des ressources

---

[30] Préfecture de la Savoie, Arrêté portant modification des statuts du SIAC, 5 mars 1979 (AMC, Boîte 2). Un syndicat « à la carte » permet en effet aux communes membres de n'adhérer que pour une partie seulement des compétences.
[31] Entretien n°25 avec M. Francis Supernant, Directeur du Bureau des Collectivités Locales, Préfecture de la Savoie.
[32] Entretien n°31 avec M. Jean-Claude Trotel, Adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président de Chambéry Métropole.
[33] Entretien n°54 avec Mme Geneviève Rollion, Chef du Service Economique, Chambéry Métropole.

financières de l'institution – les dotations de l'Etat pour l'essentiel –, les élus s'orientent donc plus facilement vers une intégration plus poussée qui permet de compenser ces pertes financières[34].

Confrontés aux nouveaux dispositifs juridiques et financiers, les élus conservent évidemment une marge de manœuvre irréductible dans le sens qu'ils souhaitent imprimer aux évolutions intercommunales. Cependant, nous venons de montrer que les exigences fonctionnelles et financières, exprimées avec force par les élus eux-mêmes, renforcées par de récents dispositifs législatifs, commandent traditionnellement une intégration de la structure intercommunale. Plus précisément, cette section montre comment la rencontre entre une instabilité institutionnelle intrinsèque et une culture de l'EPCI chambérien marquée par les exigences fonctionnelles d'autre part, se traduit assez régulièrement par la nécessité d'intégrer la structure. Or plus cette structure est intégrée, plus il est difficile de faire machine arrière[35]. L'analyse des récents transferts de service montre que d'autres logiques peuvent toutefois justifier l'intégration.

B. Les transferts de service : un nouveau rapport à l'environnement

Pendant très longtemps, la question des transferts de services s'est heurtée aux résistances des élus et des cadres des services techniques. Les enjeux financiers de ces transferts expliquent en partie ce blocage. Plus récemment toutefois, les agents se montrent beaucoup plus enclins à envisager une telle évolution organisationnelle. Essayons de comprendre cette tendance en distinguant le discours des cadres des services techniques (1) de celui des élus (2).

1. La résignation des services chambériens face aux transferts

Les services techniques chambériens, représentés par leur directeur, furent souvent présentés par nos interlocuteurs comme la principale opposition à l'intercommunalité. L'expérience des récents transferts montre toutefois que la position des services au sein de la ville est devenue plus inconfortable. Désavoués par leurs propres élus, inquiets pour leur avenir professionnel, les cadres ont progressivement modifié leur regard sur l'institution de coopération.

Des services municipaux qui se sentent désavoués par leurs élus

La façon dont les services municipaux envisagent leur hypothétique transfert est fortement marquée par les expériences des transferts précédents. Or l'analyse de leurs commentaires sur ces

[34] Sur le plan des mécanismes juridiques, Catherine Ribot (1997 : 36) avait déjà relevé que « L'extension territoriale de l'institution intercommunale est [donc] grandement facilitée puisque, non seulement elle n'est pas soumise aux règles du parallélisme des formes [opérer le retrait d'une commune dans les mêmes conditions que son adhésion, i.e. la constitution du syndicat], mais les communes membres ne peuvent s'opposer à une intégration qui bouleverserait les équilibres institutionnels. La croissance de l'institution ne dépend que d'elle-même ».

[35] Sur le plan des mécanismes juridiques, Catherine Ribot (1997 : 41) note en effet que « Plus la structure est territorialement, fonctionnellement ou financièrement intégrée, plus la dissolution s'avère difficile. Dans tous les cas, la règle du parallélisme des formes n'est pas respectée. Pour les syndicats, districts et communautés de communes, les règles de majorité sont moins contraignantes au moment de la dissolution que pour la création. Pour les communautés urbaines et de villes, au contraire, la majorité nécessaire est renforcé ».

premiers départs fait apparaître un réel traumatisme, ainsi qu'un changement dans le rapport de confiance qu'ils entretenaient avec les élus chambériens.

Les agents déplorent le plus souvent l'absence de concertation lors des transferts précédents. Les services ont plutôt été associés *a posteriori*, pour accompagner des décisions de transfert déjà entérinées par les élus : *« c'est pas de la concertation, c'est plutôt de l'enrobage pour accompagner la décision qui a déjà été prise »*, indique un chef de service[36]. Au plus haut niveau administratif et technique, les commentaires sont identiques. Le DGS et le DGST s'accordent au moins sur ce point : leurs services ont été peu associés pour la préparation des transferts, et beaucoup plus pour leur mise en œuvre :

> *« On a été averti au dernier moment, avant que ce soit fait quoi. Mais je suis même pas sûr… Pour la collecte, ça a dû être public avant qu'on le sache ! Le transfert du service collecte et ordures ménagères. C'est comme ça que ça marche. (rires) »*[37]
>
> *« Des membres de la direction générale dont je suis ont pu être associés mais c'était essentiellement les élus. En revanche, je pense les services ont été bien associés pour la mise en œuvre. »*[38]

Et le Directeur Général des Services d'expliquer comment, sur la collecte des ordures ménagères par exemple, les services ont dû réfléchir *a posteriori* à la division des tâches : qui positionne les bacs, qui les remet en place, qui les entretient, etc. Cette réflexion a été source de conflit, chacun cherchant à se décharger sur l'autre. Ces propos montrent que les transferts sont source de tensions. Ils illustrent également le déficit de négociation avec les services techniques. Ce silence de la part des élus chambériens jette un doute sinon sur leurs intentions, au moins sur leur rôle et leur position lors des transferts. N'ont-ils eux-mêmes pas été consultés ? Dans ce cas, qui défend les intérêts des services dans l'agglomération ? Ont-ils au contraire été associés ? Dans ce cas, pourquoi n'avoir pas travaillé avec leur chefs de services ? Ces premières expériences introduisent donc une suspicion vis-à-vis des élus chambériens.

Pour les personnels, ce manque de confiance des élus chambériens renvoie surtout à une mauvaise volonté présumée des cadres techniques, en particulièrement du Directeur. Les qualificatifs dont les agents s'affublent eux-mêmes (*« contre-pouvoir », « bunker », « Etat dans l'Etat »*) illustrent la façon dont ils s'estiment perçus par l'ensemble des agents de la structure de coopération, y compris les élus chambériens. Selon eux, cette image fait écho à l'histoire de l'intercommunalité. Une histoire récente, celle par exemple des négociations, parfois difficiles, entre élus et services. En effet, les altercations avec l'adjoint en charge des finances, Jean-Claude Trotel, sur la rémunération des honoraires (voir chapitre 4), ou encore l'incompréhension lors du transfert du service des eaux pèseraient dans l'appréciation qu'ont aujourd'hui les élus de la « capacité de résistance » de leurs propres services. D'autres agents des services techniques estiment faire aujourd'hui les frais d'une histoire parfois conflictuelle, d'une *« coopération intercommunale à domination chambérienne »*. Cette

[36] Entretien n°39 avec M. Olivier Déchelette, Chef du Service Aménagement Urbain, services techniques de Chambéry.
[37] Entretien n°60 avec M. Michel Desronziers, Directeur général des services techniques de la ville de Chambéry.

dimension historique prend d'autant plus d'importance que les agents ont peu changé depuis une quinzaine d'années. L'équipe chambérienne au pouvoir depuis 1989 s'est finalement peu renouvelée. Quant aux cadres des services techniques que nous avons rencontrés, une grande majorité d'entre eux est entrée à la ville durant les années quatre-vingt. Les relations qu'entretiennent élus et services techniques chambériens, sont donc marquées par l'histoire, pas nécessairement récente, entre la ville et l'EPCI.

L'avenir professionnel des cadres des services techniques est également au cœur de leurs doutes. Ces réflexions partent bien souvent d'un constat sans appel sur le mouvement d'intégration irrémédiable des services, qui semble condamner l'organisation municipale à se dépouiller progressivement de ses services. Tout d'abord, les cadres techniques constatent la multiplication des procédures et des règlements nécessairement formulés à l'échelle de l'agglomération. Schéma Directeur, Plan de Déplacements Urbains, Plan Local de l'Habitat, Dossier de Voirie d'Agglomération, Schéma de Cohérence Territoriale, etc., sont autant de procédures qui s'adressent au niveau intercommunal, reléguant la ville centre à un rôle de second plan. De façon corollaire, le nouveau contexte juridique ne fait que renforcer les inquiétudes des services de la ville. La loi Chevènement rend par exemple impossible toute mise à disposition de personnel, comme cela fut fait par le passé. Le transfert du personnel de collecte des ordures ménagères est ainsi rendu automatique. Parfois même, les dispositifs législatifs placent les services techniques dans des situations qu'ils jugent aberrantes. Le cas du PN28 (Passage à Niveau n°28), ouvrage souterrain sous la VRU évoqué à plusieurs reprises, en fournit un bon exemple. Le financement de cet ouvrage, dont les études ont été déjà largement réalisées par les services de la ville, a été confié à la communauté d'agglomération, suite au transfert des voiries d'intérêt communautaire. En raison d'une obligation de mise en concurrence avec le privé, les services techniques de la ville doivent ainsi présenter un dossier de référence, et répondre à un appel d'offres, examiné dans une commission où siègent plusieurs élus chambériens. Ainsi, les services ne sont plus maîtres d'œuvre en théorie, mais la loi leur fait courir le risque de ne l'être plus en pratique, quand bien même cela serait souhaité par les élus. Cette situation, jugée ubuesque par nombre d'élus et de responsables techniques, ne fait qu'aviver les inquiétudes des services sur la place qu'ils pourront occuper à l'avenir au sein de l'agglomération.

Les évolutions des effectifs de l'EPCI sont un autre facteur d'inquiétude. D'une part, les transferts massifs de personnels chambériens déstabilisent les routines de travail au sein des services techniques. Elles supposent une nouvelle répartition des tâches pour ceux qui restent, dans un environnement profondément bouleversé. Ainsi, les agents relèvent qui *« l'éclatement des services »*, qui la disparition d'une *« logique de proximité »*, qui encore la perte de *« synergie »* et de *« cohérence »*. D'autre part, l'embauche massive de cadres au sein de l'agglomération pose la question de l'articulation des missions, souvent désignée par le problème des « doublons ». La *« question des doublons »*, le *« problème des doublons »*, le *« risque des doublons »* sont des préoccupations récurrentes. Le « doublon » est ainsi stigmatisé de nombreuses manières : ici parce

[38] Entretien n°44 avec M. Pierre Laplane, DGS de Chambéry.

qu'il conduit à une inflation fiscale, là parce qu'il traduit l'autonomisation de la structure d'agglomération, là encore parce qu'il pose un problème d'articulation et de concurrence entre services. Mais surtout, le « doublon » pose des questions cruciales sur l'avenir professionnel des agents : *« A ce moment-là si on remet les mêmes choses à l'agglo qu'est-ce qu'on devient nous ? On est voués à disparaître »*[39]. Les embauches successives d'un ingénieur transports et plus récemment d'une vingtaine de cadres à la communauté d'agglomération ne font que renforcer ces inquiétudes. Selon la formule souvent utilisée par le DGST : *« le vent souffle là-bas »*. Parallèlement, la politique chambérienne en matière de personnel n'est pas jugée satisfaisante par les cadres des services techniques. Pris dans une logique de compression des effectifs, les agents critiquent l'absence de message politique clair en matière de gestion de personnel et de gestion de carrières, qu'il s'agisse des critères d'avancements, de l'évolution des effectifs ou encore des faveurs accordées à la mobilité professionnelle. Ce n'est plus l'incertitude mais l'impossibilité même d'un transfert qui devient alors problématique.

En définitive, les doutes presque existentiels qui traversent l'organisation municipale sont marqués par deux éléments saillants du contexte d'évolution de l'intercommunalité. L'histoire récente, tout d'abord, montre que les transferts de service sont possibles, et qu'ils ont tendance à s'accélérer. Les expériences parfois douloureuses des premiers transferts laissent aux services l'impression d'avoir été « lâchés » par leurs élus. Le contexte juridique, ensuite, tend à discréditer le niveau municipal comme échelon d'intervention pertinent, et favoriser le niveau intercommunal, en lui offrant par exemple la possibilité de procéder à des recrutements importants, plutôt que d'absorber les services chambériens. Ces éléments portent atteinte à un mode d'organisation professionnelle, jusqu'alors articulé autour du niveau municipal. Ils conduisent naturellement les services à modifier la façon dont ils envisagent un passage à la structure intercommunale.

Vers de nouvelles stratégies professionnelles

« Traumatisme » pour les uns, *« gêne »* pour les autres, *« très interpellés »* pour certains, *« déboussolés »* pour d'autres, les commentaires des fonctionnaires chambériens au développement de la communauté d'agglomération marquent plusieurs degrés d'inquiétude. En témoigne également l'importance de ce thème dans leurs propos. De manière générale, deux types de réactions coexistent : une critique virulente mais résignée, et une acceptation volontaire et plutôt optimiste.

Le DGST est résolument un bon représentant de la première tendance. Les termes qu'il utilise, autant que son sens de la formulation, sont édifiants [40] : *« Et là ils ont transféré au DUCC. C'était le premier signal de la fin des temps… (rires) la première fissure dans l'édifice. Première fringue du strip-tease qui est parti. » ; « Ça se concocte là-bas quoi. Il font leur projet tout seul parce qu'il y a pas de contre réflexion. Donc le vent souffle là-bas. Servez-vous quoi ! C'est le self service ! Moi, ils m'ont déjà piqué l'eau… c'est le strip-tease des services techniques ! On est vraiment à poil quoi ! » ; « Ils*

[39] Entretien n°39 avec M. Olivier Déchelette, Chef du Service Aménagement Urbain, services techniques de Chambéry.

ont plus aucun scrupule. Ils tirent n'importe où pour dire que le membre amputé il est mort. ». Le vocabulaire est donc clair : les transferts dénudent les services techniques à limage d'un *« striptease »* ; l'édifice se fissure progressivement, sans cohérence et sans logique, jusqu'à mourir complètement ; l'état d'esprit est à la résignation et à la défaite. Michel Desronziers parle de *« fin des temps »*, évoque une *« ambiance fin de règne »* dans ses services, puis avoue plus loin faire lui-même partie d'une *« espèce en voie de disparition »*. Ce discours alarmiste, catastrophiste, traduit l'impuissance du haut fonctionnaire à maîtriser et influencer le mouvement. Il manifeste aussi une déception, une rancœur, voire un sentiment de trahison à l'égard des élus. Il reproche par exemple au Maire de la ville de cautionner l'embauche d'une vingtaine de cadres au sein de l'agglomération. Il critique plus généralement, avec vigueur, le style politique autant que le leadership politique de l'agglomération : *« Avec un poisson pilote, on va pas maîtriser cet espèce de consensus mou. Autant affirmer une position politique clairement »*. Il déplore donc l'absence d'un pouvoir politique fort, chambérien, qui permette aux services techniques d'exercer leurs missions traditionnelles, ou d'être transférés dans de bonnes conditions. Faute d'un tel scénario, le DGST ne peut que s'inquiéter de la déliquescence de ses services, de l'ambiance exécrable qui y règne, comme un présage de la mort de l'institution municipale toute entière.

Les autres cadres des services techniques se montrent moins vigoureux, et moins contestataires. Pour le chef du service Aménagement, le développement de la communauté d'agglomération est naturel, mais les transferts financiers doivent être suivis de transferts de pouvoirs, notamment techniques [41]. Certains cadres envisagent même sans pessimisme leur départ à terme de l'organisation chambérienne : un responsable indique que les transferts ne poseront plus de problèmes, *« à partir du moment où on change pas les habitudes des gens »*[42] ; un autre cadre va encore plus loin, souhaitant évoluer rapidement vers un transfert total des services à l'agglomération : *« Moi je crois fermement que d'ici une dizaine d'années on parlera plus des services techniques de la ville de Chambéry ou des services techniques de La Motte, Saint Alban, et ainsi de suite, mais des services techniques de la communauté d'agglo »*[43]. Enfin, bon nombre de cadres estiment avec optimisme que le développement de la communauté d'agglomération leur donne *« une carte à jouer »* en étant présents dès le montage des services ; le passage à l'agglomération peut ainsi devenir *« motivant »*, *« dynamisant ».*

La force voire la virulence des propos de Michel Desronziers contraste donc avec la résignation, voire la motivation dont font preuve certains de ses collègues. Selon nous, plusieurs raisons peuvent l'expliquer. Le DGST est d'autant plus sensible aux mutations qui surviennent dans l'organisation chambérienne – en l'occurrence ici un certain délitement – qu'il y occupe une position hiérarchique dominante d'une part, et qu'il a contribué à sa mise en place d'autre part. Arrivé aux services techniques de la ville en 1975, il passe pour avoir mis sur pied l'essentiel de l'organisation actuelle.

---

[40] Les propos qui suivent sont tirés de notre entretien avec le DGST (Entretien n°60).
[41] Entretien n°39 avec M. Olivier Déchelette, Chef du Service Aménagement Urbain, services techniques de Chambéry.
[42] Entretien n°21 avec M. Joseph Coppa, Adjoint au Maire de Bassens en charge de l'urbanisme, délégué au DUCC, responsable du Service Urbanisme Opérationnel aux services techniques de la ville de Chambéry.

Cette organisation fonctionne en outre sur un mode très déconcentré qui lui confère un rôle de pivot incontournable. Les transferts réitérés de services sont donc vécus comme un démantèlement, un démembrement même puisqu'il se sent « amputé ». Ajoutons que, à un an de la retraite, Michel Desronziers peut sans risque, même s'il reconnaît lui aussi son impuissance vis-à-vis de cette tendance, multiplier les oppositions, les refus et les coups de colère.

Pour les ingénieurs les plus jeunes, les enjeux sont largement différents. Ils sont tout d'abord plus préoccupés par leur avenir professionnel, puisqu'ils sont encore loin d'achever leur carrière. La diminution régulière des effectifs au sein de la ville bouche un certain nombre de perspectives, alors que l'augmentation corollaire des services de la communauté semble les déplacer. Les jeunes ingénieurs sont ensuite plus sensibles à l'expérience des premiers transferts, et aux retours de leurs collègues passés de « l'autre côté de la barrière ». Négociés à conditions statutaires identiques pour les fonctionnaires titulaires, le transfert a même été l'occasion pour certains contractuels d'une revalorisation de leur salaire. Enfin, un certain nombre d'ingénieurs sont passés par d'autres structures territoriales avant d'arriver à Chambéry. De leurs points de vue, les services techniques ne représentent qu'une étape dans leur parcours géographique et professionnel, ce qui facilite l'idée d'un nouveau changement. Ainsi, malgré son haut niveau de responsabilité au sein de l'organisation municipale, le DGS en poste depuis 2 ans à Chambéry se montre plus ouvert : *« moi, je crois beaucoup à cette évolution là »*, concède-t-il à propos de l'intercommunalité [44].

La disposition des cadres des services techniques à l'égard de l'intercommunalité se retrouve également dans la façon étonnante avec laquelle ils prennent en exemple le cas de la Communauté Urbaine de Strasbourg, la CUS. Pour eux, celle-ci constitue un modèle du genre en matière de développement intercommunal, probablement l'exemple français le plus abouti : *« Strasbourg, c'est l'exemple type. Il y a plus de services techniques. Ce sont les services techniques de la communauté d'agglo. Moi j'espère qu'on va arriver à ça »*[45] ; *« Moi, je pense qu'une évolution style Strasbourg est sûrement souhaitable, plutôt que une évolution où on double les moyens dans des services techniques et communauté d'agglo »*[46]. Relevons ici que le cas strasbourgeois fut cité en exemple exclusivement par les agents des services chambériens, et par tous les agents des services chambériens. Dans un contexte où la comparaison avec d'autres agglomérations est fréquente, comment analyser ce monopole de la référence à la CUS ?

Tout d'abord, la récurrence tout autant que la localisation du discours donnent à voir, selon toute vraisemblance, une position construite collectivement. Elle apparaît, semble-t-il, il y a quelques années, à l'occasion du premier transfert. C'est en tout cas ce que prétend le DGST qui nous explique pourquoi, dès le milieu des années quatre-vingt-dix, il rédige une note de quelques pages au Maire de Chambéry, en lui suggérant d'évoluer vers un modèle inspiré de l'exemple strasbourgeois, où tous les

[43] Entretien n°36 avec M. Franck Dunoyer, Responsable du service de la Voirie, services techniques de la ville de Chambéry.
[44] Entretien n°44 avec M. Pierre Laplane, DGS de Chambéry.
[45] Entretien n°36 avec M. Franck Dunoyer, Responsable du service de la Voirie, services techniques de la ville de Chambéry.
[46] Entretien n°40 avec M. Jean Raubert, Adjoint au DGST de Chambéry.

services de la ville passeraient à la communauté[47]. Faute d'avoir pu prendre connaissance de cette note, il est délicat de préjuger de son contenu : envisage-t-elle un transfert massif des services chambériens vers l'institution de coopération, ou au contraire une intégration des services intercommunaux sous la coupe du DGST ? Les propos plus récents permettent de répondre à cette question : *« Moi je considère que on aurait dû ou on devrait, dans les villes centre, organiser en commun les services de la ville centre et les services de l'agglo. Et c'est un point de vue que partagent beaucoup de collègues. (...) C'est une organisation qui a été choisie à Strasbourg »*[48]. Diffusée, renforcée, cette idée peut s'assimiler à une réaction de défense face à la menace de l'intercommunalité, et face à la multiplication des transferts. L'insistance avec laquelle revient l'exemple strasbourgeois est à la mesure de l'inquiétude qui traverse les services. Hier comme aujourd'hui, le regroupement des services apparaît comme une solution mise en avant par les services de la ville. Hier, elle est une solution qui permet d'institutionnaliser l'élargissement de leur aire d'influence. Aujourd'hui, elle apparaît plus comme une solution de repli, celle qui permet de préserver au mieux leurs intérêts professionnels et leurs perspectives de carrière.

Dans un contexte marqué par une perte de confiance de leurs élus, et par des incertitudes importantes quant à leur avenir professionnel, la grande majorité des personnels communaux semble progressivement modifier sa perception du niveau intercommunal. Certes, les réactions des cadres à l'égard d'un éventuel transfert dépendent du lien historique avec l'institution municipale et, dans une moindre mesure, du niveau hiérarchique. Toutefois, dans une grande majorité de cas, le transfert est accepté, jugé inévitable, certains militant même pour suivre l'exemple de la CUS. Les élus tiennent, pour des raisons différentes, un raisonnement très similaire.

2. Des élus en concurrence avec l'extérieur

L'usage d'une comparaison avec les structures intercommunales voisines a toujours été une ressource importante, à la fois technique et politique. Ici, elle permet de s'inspirer des statuts d'une communauté voisine, pour préparer sa propre transformation. Là, elle sert d'argument aux élus pour justifier cette même transformation. L'évolution du registre sur lequel les élus effectuent cette comparaison montre selon nous que l'intégration est devenue nécessaire.

Du mimétisme institutionnel[49] à la concurrence institutionnelle

La référence aux pratiques intercommunales extérieures est très fréquemment un moyen de se rassurer, en exhibant les problèmes identiques rencontrés par des territoires voisins, en montrant qu'on se conforme aux pratiques générales. Cette référence fonde sa légitimité sur une double nécessité : faire comme les autres, ou faire mieux que les autres.

[47] Entretien n°60 avec M. Michel Desronziers, Directeur général des services techniques de la ville de Chambéry.
[48] Entretien n°44 avec M. Pierre Laplane, DGS de Chambéry.
[49] Le terme de « mimétisme institutionnel » est emprunté ici à Yves Mény (1993) pour désigner la façon dont les institutions empruntent et importent des modèles juridiques et réglementaires existants.

A l'occasion des grands changements de l'institution, politiques (comme pour les municipales) ou juridiques (comme pour la transformation en communauté d'agglomération), la comparaison avec l'extérieur est l'occasion de remettre en cause la singularité chambérienne. L'exemple d'autres agglomérations sert par exemple d'appui à certains agents politiques et administratifs pour stigmatiser, sans que cela soit toujours explicite, la tradition de ne pas accorder la présidence de l'institution à un(e) élu(e) de la ville centre. André Gilbertas adopte ce type de raisonnement :

> *« Cette situation n'est pas la situation majoritaire en France. Dans la région Rhône-Alpes, Grenoble se trouve sans avoir la majorité également, sans avoir la présidence, mais il y a eu un* deal *je crois qui a été établi et les choses fonctionnent bien. Mais Lyon c'est le Maire, Valence c'est le Maire qui est Président, Saint Etienne même chose, Roanne même chose… bon, Bourg, j'en suis pas certain… Annecy je crois que c'est la même chose également. C'est-à-dire que même en Rhône Alpes, mis à part Grenoble, nous sommes les seuls grande ville centre à ne pas avoir de pouvoir politique demain. »*[50]

Ces propos, repris par plusieurs agents de la structure de coopération, par quelques responsables techniques de la ville, par divers élus municipaux, placent la singularité chambérienne au niveau de l'anomalie, de l'anormalité. A l'inverse, la comparaison peut servir à rassurer les élus sur la situation chambérienne : Jean Blanc indique ici à propos des difficultés rencontrées à Grenoble et Lyon pour la mise en place d'une TPU : *« Ça montre bien que c'est pas si simple que ça »*[51] ; de même, André Gilbertas décharge le DUCC de ses difficultés en expliquant que vingt communautés d'agglomération seulement sont susceptibles de se créer[52]. Dans tous les cas, la comparaison avec l'extérieur sert à effacer les différences : soit elle milite pour une homogénéisation des pratiques ; soit elle nie l'exception chambérienne pour justifier sa situation. La comparaison est donc convoquée pour défendre des pratiques homogènes, une forme de mimétisme institutionnel, et s'oppose en même temps à la préservation des traditions locales. L'homogénéité semble donc une valeur partagée collectivement, qui peut être invoquée pour calquer la structure chambérienne sur une structure voisine, de taille comparable.

Assez récemment, s'opère un changement très net du registre sur lequel s'effectue la comparaison avec d'autres territoires. Plus précisément, l'année 1999, caractérisée par le passage en communauté d'agglomération, marque le recours à l'idée systématique d'intégration. Ici, le rapprochement sert d'argument pour défendre l'idée d'une politique économique cohérente. L'exemple de Grenoble sert à mettre en avant son Schéma Directeur, qui réglemente et gèle la construction de grandes surfaces sur le territoire de l'agglomération. Là, la politique culturelle de la ville d'Annecy sert à justifier le transfert de la Scène Nationale chambérienne à la communauté d'agglomération. Dans le même temps, on stigmatise la frilosité des décisions et des transferts réalisés à Chambéry. Dans tous les cas, la comparaison avec l'extérieur interroge la capacité de l'agglomération à faire aussi bien, voire mieux

[50] Entretien n°22 avec M. André Gilbertas, Maire de Chambéry.
[51] Entretien n°24 avec M. Jean Blanc, Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.
[52] Entretien n°22 avec M. André Gilbertas, Maire de Chambéry.

que les autres. De ce point de vue, on se réfère plus souvent aux expériences qui marchent plutôt qu'aux expériences malheureuses. Néanmoins, quelques rares voix dissidentes se font entendre.

Alors que l'ensemble des comparaisons avec d'autres structures intercommunales commande l'intégration de nouveaux services, peu d'exemples viennent tempérer ou nuancer cette tendance. Le cas de Michel Grunberger, adjoint au Maire de Chambéry, est donc exceptionnel[53]. Ce dernier considère en effet que les transferts de compétences vont trop loin, et sont trop rapides pour que les structures organisationnelles aient le temps de s'adapter. D'une part, les communautés d'agglomération ne sauraient se développer sans s'appuyer sur une élection au suffrage universel direct. D'autre part, les transferts récents ont été enchaînés trop rapidement, si bien que le personnel d'encadrement est aujourd'hui insuffisant, et l'organisation inadaptée. Cet adjoint milite donc pour un *« moratoire des transferts de compétences »*, pendant quelques mois au moins. Sa réflexion fait suite au propos de Louis Besson, citant l'exemple d'Annecy :

> *« Et il semblerait, en tout cas c'est Louis Besson qui nous l'a dit donc ça n'est absolument pas secret, qu'il a eu un coup de fil de son collègue Bosson, du Maire d'Annecy, qui lui a dit mais on est allé trop vite, je ne sais absolument plus où j'en suis, je ne peux plus faire un budget, etc. C'est vrai. Ils sont très amis avec Bosson sur Annecy. »*

Par cet exemple, la résistance au mouvement général d'intégration apparaît bien fragile. Le « moratoire » que Michel Grunberger appelle de ses vœux ressemble à une trêve assez courte dans un mouvement résolu, volontaire, presque inaltérable. L'argument d'une structure désorganisée ne semble en effet devoir tenir qu'un temps, face à une communauté d'agglomération qui s'organise, se structure, et qui vient de décider l'embauche de vingt-cinq cadres.

En définitive, le registre des comparaisons avec d'autres structures intercommunales semble avoir largement évolué. Pendant longtemps, la comparaison est utilisée, de façon sporadique, pour dénoncer l'exception chambérienne et ainsi justifier une évolution, ou au contraire un *statu quo*. Les références plus récentes marquent le passage d'une logique de comparaison à une logique de confrontation, d'une logique de mimétisme institutionnel à une logique de concurrence institutionnelle.

Les forces de la concurrence

Comment expliquer le passage récent d'un phénomène de mimétisme à un phénomène de concurrence ? A la lumière des propos des agents institutionnels, deux pistes d'explication peuvent être avancées. La première a trait aux mécanismes fiscaux, la seconde aux agents qui réclament cette concurrence.

L'idée de « concours », de « concurrence » avec les autres territoires est concomitante de la transformation en communauté d'agglomération. Naturellement, un tel constat nous invite à rechercher dans les transformations statutaires un indice qui permettrait d'expliquer cette

représentation nouvelle. Or dans la grande majorité des cas, ce discours de compétition est référé aux mécanismes fiscaux introduits par la loi Chevènement. Comme nous l'avons expliqué plus haut, le CIF est présenté très explicitement comme un « concours ». Vis-à-vis des autres communautés d'agglomération, il s'agit donc au moins d'être « aussi bon », plus souvent d'être « meilleurs ». Nous paraphrasons ici, par exemple, les propos de la secrétaire générale adjointe de la communauté d'agglomération :

> *« Le problème du CIF, c'est qu'y faut pas être bon, il faut être les meilleurs. Il y a Annecy qui passe en communauté d'agglo. Ils ont pris tout le volet social et personnes âgées, et qu'à terme ils pensent arriver à un effectif de 700 personnes. Ils sont certainement meilleurs que nous au niveau du CIF. »*[54]

L'une des forces du dispositif généralisé par la loi Chevènement tient donc à ce que nous serions tentés de qualifier une « intelligence de la comparaison ». En effet, ce dispositif bouleverse très fortement les règles qui commandaient auparavant la comparaison entre structures intercommunales. D'une part, il fractionne et définit les dotations financières selon le type d'EPCI, renforçant l'importance des catégories juridiques au sein desquelles la comparaison est possible. Ce faisant, il insinue donc la question essentielle de savoir comment on se situe par rapport aux communautés du même type D'autre part, il généralise l'usage d'un indicateur numérique – le CIF – pour calculer ces dotations, ce qui offre l'avantage de rapporter la comparaison à un calcul arithmétique simple. Par conséquent, ce type de dispositif place les structures du même type dans une situation de dépendance financière, et de concurrence : la mise en parallèle de Chambéry Métropole avec d'autres communautés d'agglomération se ramène facilement, inévitablement, à une comparaison du CIF ; elle implique rapidement une position de concurrence en vertu de la nécessité financière d'être *« les meilleurs »*.

Une deuxième raison de la réussite du discours sur la concurrence institutionnelle tient selon nous à la structuration des réseaux professionnels impliqués, directement ou indirectement, sur les questions intercommunales. En effet, si l'on dépasse le simple discours des élus pour rechercher qui mobilise la comparaison entre EPCI, on constate que la comparaison est pour l'essentiel maniée par quelques fonctionnaires. Souvenons-nous, par exemple, comment l'Etat joue des incitations et des garanties financières, dans les premiers moments de la coopération chambérienne. En particulier, les responsables de la préfecture usent de la comparaison avec d'autres agglomérations pour mettre en avant ou stimuler le dynamisme chambérien. Ici, de hauts-fonctionnaires (préfet, secrétaire général de la préfecture) mettent en avant l'innovation institutionnelle que constitue à l'époque le SIAURC, vis-à-vis notamment d'autres villes moyennes (chapitre 1). Là, les services déconcentrés reproduisent les techniques expérimentées sur d'autres territoires : un ingénieur du Ministère de l'Equipement suggère de « suivre le bon exemple d'Annecy » dans le choix du mode d'épuration[55] ; les services de la préfecture choisissent un montage institutionnel calqué sur l'exemple annecien pour organiser la

[53] Les propos qui suivent sont tirés de notre entretien avec cet adjoint (Entretien n°66 avec Michel Grunberger, Adjoint au Maire de Chambéry, délégué à Chambéry Métropole).
[54] Entretien n°42 avec Mme Marie-Jo Antignac, Adjointe au DGS de Chambéry Métropole.

dépollution du Lac du Bourget[56]. Pendant un temps, la comparaison avec l'extérieur est intimement liée à la diffusion de modèles techniques et juridiques expérimentés ou valorisés par les services déconcentrés de l'Etat.

Pour la période plus récente, les agents des services municipaux et intercommunaux semblent avoir pris le relais des fonctionnaires d'Etat. Ils s'appuient largement sur leurs réseaux professionnels pour alimenter réflexions et pratiques. La responsable du service économique de Chambéry Métropole explique qu'elle puise dans les réflexions faites au sein d'autres structures intercommunales, par le biais du Comité de pilotage des rencontres nationales des services économiques des villes moyennes[57]. La responsable du PLIE souligne l'emprunt aux expériences voisines pour le montage juridique de son service[58]. La responsable de la piscine / patinoire explique comment elle s'est rapidement inspirée du cas d'Annecy pour organiser son propre service à l'échelle de l'agglomération[59]. Le cas le plus exemplaire reste toutefois celui du DGS de Chambéry Métropole[60]. Dans son discours, ce dernier fait une référence frénétique – voire obsessionnelle – à l'extérieur, toujours sur le mode de l'identique, jamais pour souligner des différences : *« ça se passe quand même globalement comme ça dans la plupart des intercommunalités », « ici comme ailleurs », « A Chambéry comme ailleurs », « ça se passe aussi comme ça en sortant de l'agglo », « comme je l'ai vu dans un certain nombre de villes », « comme à Annecy »*, etc.

La comparaison avec d'autres agglomérations est donc en grande partie alimentée par les personnels administratifs et techniques de la structure intercommunale. Cette localisation du discours illustre selon nous le rôle joué par les réseaux professionnels liés à l'intercommunalité. Ces réseaux sont en voie de structuration, voire déjà organisés de façon autonome, à l'instar des DGS des EPCI. Ainsi, Dominique Bergé se réfère souvent aux réunions avec ses collègues directeurs généraux des autres « agglos » au sein de l'Association des Communautés de France, soulignant les questions posées et résolues collectivement, au sein de cette association. En effet, l'ACF ne se contente pas de réunir les élus investis de responsabilités au niveau intercommunal, elle organise également des rencontres, conférences, séminaires, destinées aux professionnels qui travaillent au sein des structures de coopération. L'exemple du cabinet M.S., mandaté pour formaliser le volet financier de la transformation en communauté d'agglomération, va dans le même sens. Ce bureau d'étude a travaillé sur des questions analogues, dans d'autres communautés d'agglomération. Il semble même qu'il ait repris pour une large part ce qu'il avait pu proposer à Grenoble (voir le chapitre 3). La multiplication des références à d'autres expériences intercommunales est donc intimement liée au développement d'une forme d'expertise intercommunale spécifique, technique et juridique, qui dépasse le seul cadre territorial communautaire. L'organisation de cette expertise, au sein de réseaux professionnels par exemple, facilite la diffusion d'idées et d'initiatives menées dans des territoires voisins. De plus, ces

---

[55] M. Laurent, Extrait du Registre des Délibérations du SIAURC, 05/02/71, p. 8.
[56] Préfecture de la Savoie, Arrêté portant création du Comité Intersyndical du Lac du Bourget, 19/02/72 (AMC, Z138).
[57] Entretien n°54 avec Mme Geneviève Rollion, Chef du Service Economique, Chambéry Métropole.
[58] Entretien n°41 avec Mlle Patricia Letourneu, responsable du PLIE, Chambéry Métropole.
[59] Entretien n°47 avec Mlle Nathalie Richard, responsable de la piscine / patinoire, Chambéry Métropole.
[60] Les propos qui suivent sont tirés de notre entretien avec cet agent (Entretien n°57).

réseaux professionnels ont, par définition, un intérêt objectif au développement de l'intercommunalité. La référence à l'extérieur se fait donc plus naturellement pour justifier une intégration.

Finalement, l'instrumentalisation par les élus d'une comparaison avec l'extérieur a changé de sens. La nécessité de copier les autres a cédé la place à celle d'être meilleurs, notamment sur le plan fiscal. Ce changement tient non seulement à certaines dispositions introduites par la loi Chevènement, mais aussi au relais effectué par différents réseaux professionnels liés à l'intercommunalité. Au bout du compte, cette évolution montre que l'intégration est devenue nécessaire, voire vitale.

Les représentations des agents sur l'intégration intercommunale manifestent donc de profondes transformations. Du côté des services, le mouvement de transferts amorcé dans les années quatre-vingt-dix les place dans une position inconfortable, et les conduit à reconsidérer leur avenir au sein de la ville de Chambéry, et à modifier leurs stratégies professionnelles. Du côté des élus, les discours sur les expériences voisines traduisent un changement important de leur logique, inclinant Chambéry Métropole à devancer plutôt qu'à copier. Ces deux cas illustrent, pour deux populations différentes, la façon dont l'intégration de l'institution est finalement devenue légitime. Une telle légitimité procède, pour l'essentiel, d'un effet d'entraînement lié au développement de l'intercommunalité, développement à la fois endogène (l'accélération du nombre des transferts, la part plus importante des budgets consacrés à l'intercommunalité) et exogène (le développement des communautés d'agglomération en France, la structuration des réseaux professionnels liés à l'intercommunalité, la mise en concurrence avec d'autres EPCI). Au-delà de cette distinction conceptuelle, la forte légitimité de l'intégration s'explique par un rapport plus proche avec l'environnement intercommunal, c'est-à-dire précisément par la capacité des agents à lier développements endogène et exogène.

Section II. Intercommunalité et sémantique institutionnelle[61]

Les représentations collectives relatives au développement de la structure intercommunale et à son avenir nous semblent également déposées dans les mots et dans la structure du discours. Ces éléments recèlent un « sens » particulier conféré à l'intercommunalité, c'est-à-dire à la fois une signification singulière et une évolution légitime. Nous souhaitons donc rechercher dans les discours le contenu qu'on peut donner à ce « sens », entendu à la fois comme direction et comme signification. Nous faisons plus précisément l'hypothèse que ce discours recèle une vision très singulière de l'intercommunalité, qui fait de son intégration un avenir à la fois souhaitable et inévitable. Cette hypothèse peut être validée par l'analyse de la structure du discours, ce que nous avons baptisé la « grammaire intercommunale » (A). Elle l'est également par l'analyse du discours lui-même (B).

[61] Le terme de « sémantique institutionnelle » et le projet scientifique qui s'y rattache est emprunté à Marc Abélès (2001). Cet auteur insiste en effet sur les fonctions innovantes et institutionnalisantes de différents mots : « Le succès ou l'échec qu'ils connaissent ne sont évidemment pas dissociables de la réalité des rapports de force qui s'exercent dans le milieu concerné. Il faut donc étudier de près les conditions de production, à la fois politiques et sémantiques, de ces expressions, qui finissent par

A. Les règles de la « grammaire intercommunale »

Analyser la « grammaire intercommunale », c'est mettre en lumière les règles qui régissent le discours sur l'intercommunalité, et analyser leurs effets sur les représentations collectives. Dans cette perspective, nous souhaitons revenir tout d'abord sur la définition des termes récurrents de ce discours (1), puis sur la structure des relations qu'ils entretiennent (2).

1. Une terminologie de l'intercommunalité

La quasi-totalité des propos sur l'intercommunalité tenus par les agents lors de nos entretiens est marquée par l'emploi récurrent – voire systématique – de quelques termes précis. Revenons sur quelques uns de ces termes.

Le glissement sémantique de « l'intercommunalité »

Pour commencer, nous souhaitons partir du changement de sens important constaté dans les discours, relatif à l'usage du terme « intercommunalité » lui-même. Nous souhaitons notamment montrer que ce glissement sémantique révèle et entérine une disqualification déjà mentionnée.

Le sens du terme « intercommunalité » a en effet lui-même subi des modifications importantes et intéressantes. Désignant initialement l'ensemble des pratiques de coopération entre communes, instituées ou non[62], ce substantif est aujourd'hui employé dans une acception beaucoup plus restrictive : il désigne plus spécifiquement les institutions de coopération, et tout spécialement celles dotées d'une fiscalité propre[63]. Pour de nombreux agents, le passage en communauté d'agglomération a ainsi été l'occasion d'un passage « en intercommunalité », et plus précisément « en intercommunalité de projet ». Prenons, par exemple, les propos de l'adjoint au Maire de Chambéry en charge des finances :

> *« Mais on se rendait compte que ces compétences fiscalisées restaient quand même modestes par rapport à toutes les autres compétences. Donc l'idée de la communauté d'agglomération c'était aussi de passer d'un groupement de services à un groupement de projet et d'aménagement du territoire. C'était tout l'enjeu de la communauté d'agglomération. »*[64]

Le rapprochement établi ici entre la fiscalité et une coopération intercommunale « de projet » est sans ambiguité. Par rapport à la définition d'origine, le glissement est double. D'une part, le terme ne

---

jouer un rôle décisif dans la délimitation des territoires de la science » (Abélès 2001 : 509). Les mots utilisés produisent donc un univers de sens acceptable pour ceux qui doivent collaborer au développement de tel projet, de telle institution, etc.

[62] On peut notamment se reporter aux définitions qu'en donne le Petit Larousse Illustré :
INTERCOMMUNAL, E, AUX adj. Qui est commun à plusieurs communes ou qui les concerne. *Hôpital intercommunal.*
INTERCOMMUNALITE n.f. Caractère de ce qui est intercommunal.

[63] Cette remarque vaut aussi pour d'autres terrains, comme l'a remarqué Patrick Moquay (1996b : 8) : « Quand nous les interrogions sur l'intercommunalité - au sens le plus général de coopération entre communes -, nos interlocuteurs comprenaient souvent la question comme portant sur les seules communauté de communes. Et cela n'était pas propre à quelques personnes ou à un territoire donné, mais s'est rencontré tout au long des enquêtes. De très nombreux acteurs locaux disent « mettre en place l'intercommunalité » comme ils diraient « créer une communauté de communes » (ou de ville). Derrière le terme intercommunalité, ils voient une structures, plus qu'un mode de fonctionnement ou un principe d'action. »

[64] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, Adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président de Chambéry Métropole.

renvoie plus à une pratique, un processus, mais à un type d'institution. Dit autrement, on est passé d'une situation où *on fait de l'intercommunalité*, à une situation où *on est dans une intercommunalité*. D'autre part, le terme s'est chargé d'un sens restrictif lié à la fiscalité propre, excluant par conséquent les pratiques plus anciennes, celles instituées par les associations de type loi 1901, les SIVU ou les SIVOM. Ce déplacement prolonge une autre distinction fréquente, manifestant le même glissement : faute de précision, « l'intercommunalité » désigne une intercommunalité « de projet », fiscalisée, alors qu'elle exclut les pratiques plus anciennes, dites « de gestion »[65]. Cette double évolution a plusieurs conséquences importantes.

En premier lieu, ce glissement sémantique marque un déplacement du regard des pratiques vers les structures juridiques. L'attention est donc moins portée sur le fond – et les fondements – de la coopération : la nature des prérogatives réellement exercées, l'ancienneté des habitudes de coopération, le type de relations de pouvoir au sein de la structure, etc. En revanche, l'attention porte beaucoup plus sur l'enveloppe juridique et formelle, qui renvoie pour l'essentiel au régime fiscal, aux blocs de compétences obligatoires, et, dans une moindre mesure, à la population regroupée. Cette évolution introduit par conséquent une confusion essentielle entre le fond et la forme. En particulier, elle tend le plus souvent à faire croire à l'existence systématique d'un lien entre les deux. Les agents lient ainsi, dans leurs discours, l'élaboration du « projet » à la nature juridique de la structure : le « projet » devient nécessaire en vertu du champs étendu des compétences obligatoires ; en retour, seule une structure à fiscalité propre semble à même de porter un « projet ». Il existe donc une équivalence stricte entre la formule juridique et l'existence d'un « projet » : la formule juridique est une condition à la fois nécessaire et suffisante à l'instauration d'un « projet de territoire ».

En second lieu, le glissement opère une mise en valeur des structures à fiscalité propre au détriment des structures plus anciennes. Automatiquement dotées d'un « projet », les EPCI à fiscalité propre se retrouvent affublés des vertus qui lui sont associées : plus modernes, plus cohérentes, plus transparentes, etc. (voir ci-après). L'existence d'une fiscalité intercommunale ne préjuge aucunement de l'existence d'un « projet » politique d'ensemble. Toutefois, la confusion relevée ci-dessus entre une démarche (assujettie à un « projet ») et un type d'institution (qualifié par un dispositif fiscal) renforce la hiérarchie qui s'opère entre différents types d'institutions. Les structures à fiscalité propre ne sont pas seulement celles que désigne le vocable « intercommunalité ». Ce sont aussi celles à même de porter le « projet de territoire ». Ce glissement déprécie donc doublement les formules syndicales : il leur refuse l'entrée dans la catégorie de l'« intercommunalité », il nie leur capacité à porter un « projet », et les exclut de fait du champs des « bonnes » pratiques, les reléguant dans la catégorie des structures anciennes et archaïques, celles de la « gestion ». Le glissement sémantique produit ainsi un double

[65] Maurice Bourjol a contesté à plusieurs reprises l'idée qu'un projet ne peut être porté que par un EPCI à fiscalité propre : « Le syndicat intercommunal d'études et de programmation (S.I.E.P.) apporte la démonstration de la capacité du syndicat d'assumer cette forme d'intercommunalité dans le respect des intérêts des communes » (Bourjol 1996 : 64). De même pour la charte intercommunale de développement et d'aménagement : « Innovation de la loi du 7 janvier 1983 (art.29) elle exprime l'autre politique en matière de coopération intercommunale : l'élément matériel (le projet) l'emporte sur l'organique (l'institution) ; le développement global l'emporte sur le saucissonnage bureaucratique ; l'unanimité des communes – gage de responsabilisation des élus – est exigée pour l'initiative, l'élaboration et l'approbation de la Charte, ainsi que le choix de l'institution (E.P.C.I.,

effet de qualification / légitimation, au bénéfice des EPCI à fiscalité propre et au détriment des SIVU, SIVOM, et autres formules anciennes. Il permet ainsi de réduire la famille des structures juridiques renvoyant au vocable « d'intercommunalité », toujours considérées comme pléthoriques et surabondantes. Dans le même temps, il délégitime ces structures en associant leurs pratiques à un technicisme archaïque.

Prenons un exemple pour illustrer notre propos. Jean-Louis Darmet[66], fonctionnaire du Conseil Général de la Savoie, s'enorgueillit d'être appelé par les maires du département sur les questions de coopération intercommunale. Plus encore, il s'avoue très fier d'avoir mis en place la première structure intercommunale à Taxe Professionnelle Unique de Savoie, à Aiguebelette. A propos du district, il explique : *« le problème du DUCC tel que je le vois moi, c'est qu'aujourd'hui c'est une intercommunalité de service. C'est-à-dire que le DUCC n'a pas de projet à long terme (...). Il n'y a qu'une logique technique là-dedans »*. Plus loin, il rit des propos d'anciens élus retranscrits sur une plaquette et plaidant pour une gestion en commun des problèmes techniques : *« c'est un morceau de bravoure ! »*, s'exclame-t-il. Ces réflexions éclairent l'opposition en valeur qui s'opère entre une intercommunalité moderne, intégrée sur le plan fiscal, et les logiques de coopération plus anciennes, passées de mode et déconsidérées.

Le glissement sémantique à propos du terme « intercommunalité » est donc révélateur d'un changement important, traduit en valeurs. D'un côté, les pratiques anciennes, archaïques, fondées sur une solidarité entre communes sont dépréciées. De l'autre, les EPCI à fiscalité propre, systématiquement associés au « projet », se révèlent plus modernes et plus adaptées. Revenons justement sur ce « projet ».

Les vertus incantatoires du « projet »

La rhétorique du « projet » imprègne littéralement les discours des agents. Les termes de « projet de territoire », de « projet d'agglomération », ou encore « d'intercommunalité de projet » reviennent régulièrement. Présentée comme une forme moderne d'action publique, l'action par « projet » prend différents aspects selon les agents. Faute de pouvoir en trouver une déclinaison concrète ou une définition partagée, nous essaierons d'en retenir quelques caractéristiques saillantes.

La recherche d'une (ou plusieurs) définition(s) du « projet » s'avère impossible à travers nos entretiens. Elle se heurte notamment à deux difficultés majeures. D'une part, aucun « projet » ne semble être porté par la structure de coopération. Par conséquent, les agents ne se réfèrent jamais à des exemples concrets, et ils évoquent au mieux d'hypothétiques équipements ou programmes devant être inscrits sur l'agenda politique de l'institution : la construction d'une grande salle destinée aux spectacles et aux événements sportifs ; la mise en place d'un schéma d'aménagement

---

conférence, etc.) ; le système est équilibré par l'intervention préfectorale qui définit en concertation le territoire objet de la Charte » (Bourjol 1996 : 65).

[66] Entretien n°15 avec M. Jean-Louis Darmet, chargé de mission à l'ASADAC, Conseil Général.

communautaire. La définition du « projet » se heurte donc au défaut d'exemples pouvant aujourd'hui rentrer dans ce cadre. D'autre part, le « projet » donne lieu, selon les interlocuteurs, à des définitions très différentes. « Projet de développement économique » pour certains, « projet d'aménagement de l'espace » pour d'autres, « projet de développement durable » pour d'autres encore, le « projet » offre à l'évidence une multiplicité d'appellations et de déclinaisons possibles, liées aux sensibilités et aux préoccupations individuelles. Ces différentes déclinaisons ainsi que les commentaires qui les accompagnent démontrent l'incapacité à informer le contenu du « projet » ou même ses principes généraux. Faute de pouvoir le cerner, nous nous sommes donc résolus à en rechercher les caractéristiques récurrentes. Elles sont au nombre de trois.

Le « projet » est d'abord un ingrédient essentiel permettant la mise en cohérence des différents secteurs d'action publique. Il s'oppose en ce sens au *« coup par coup »*, au *« cas par cas »* qui qualifient notamment les prises de compétence de l'institution. Jusqu'alors, les transferts de compétences autant que les actions intercommunales entreprises ont souvent relevé de différentes opportunités, techniques et politiques, aboutissant à des greffes successives, en ordre dispersé, ce que plusieurs agents qualifient aujourd'hui *« d'empilement »* des compétences. *A contrario*, la définition d'un « projet » permettrait à l'institution de délimiter, de façon plus cohérente, le champ des compétences indispensables dont elle doit se doter. Ce champ se définirait par référence à la nature et aux objectifs du « projet », en termes de développement économique, d'aménagement de l'espace ou de transports urbains par exemple. Aux pratiques antérieures, trop partielles, trop sectorielles, le « projet » oppose donc une approche plus large, plus englobante, et donc plus cohérente.

De façon corollaire, la rhétorique du « projet » s'oppose aux équilibres de pouvoir, et aux négociations individuelles, informelles, ce que nous avons qualifié d'arrangements institutionnels. Pour plusieurs élus, la gestion par « projet » doit ainsi permettre de faire table rase des compromis, des ajustements, et des blocages, en forçant la communauté à affirmer des choix plus volontaires, plus clairs. Pour tel Maire d'une commune périphérique, la logique du « projet » affranchirait le maire de ce type de tractation : *« quand il doit raisonner à l'échelle du tout, il n'est pas le représentant de commerce de sa commune »*[67]. Le Maire de Jacob Bellecombette ne dit pas autre chose en opposant « projet » et « intérêts » : *« Et je pense qu'on n'est pas aujourd'hui dans une communauté de projet, on est dans une communauté d'intérêts »*[68]. En se revendiquant d'une approche plus cohérente et plus globale, le « projet » doit donc permettre d'aboutir à une action publique intercommunale moins sectorielle, mais aussi moins négociée, plus intransigeante et plus claire.

Une deuxième caractéristique du « projet » est la façon dont il doit se tourner vers l'avenir, et rompre avec le passé. Cette conception marquerait le passage d'une institution qui assume les choix du passé à une institution élaborant et conduisant les choix d'avenir. Alors que l'intercommunalité a longtemps *« géré le quotidien »*, *« satisfait les besoins »*, une intercommunalité de « projet » devrait permettre d'élaborer une *« vision prospective de l'agglomération »*, de se projeter dans l'avenir, et par

[67] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.

conséquent mieux anticiper certains problèmes et certains besoins. Le Président du DUCC déplore par exemple qu'il *« y* [ait] *eu une politique générale tout au long de ces quarante-deux ans qui était non pas d'aller au devant des besoins, mais de satisfaire les besoins existants »*[69]. De même, le nouveau Maire de Cognin souligne le passage d'une coopération *« mutualisant les moyens qui auraient été, pris individuellement, insuffisants (...) à une coopération intercommunale de projet, capable de développer une vision du développement et de l'avenir de l'agglomération »*[70]. Le « projet » offrirait en ce sens la possibilité d'élaborer des politiques plus prévoyantes, plus anticipatives, qui dépassent le seul aspect de mise en commun de moyens. C'est, bien souvent, le sens d'une opposition très récurrente entre l'intercommunalité dite « de projet » et une intercommunalité « de gestion ».

Pour finir, la gestion par « projet » se caractérise par la nature des problèmes abordés, et rompt ainsi avec des compétences désignées comme traditionnellement « techniques » : l'eau potable, l'assainissement, le traitement des déchets, etc. Cette distinction affirme donc explicitement des différences de nature entre compétences, un *« niveau différent »* de compétences[71]. Ces nouvelles compétences appellent des réponses et des politiques qui sortent du champ des compétences techniques. Ainsi le développement économique, l'aménagement du territoire, le logement social, la politique de la ville sont systématiquement associées au « projet ». Elles sont également définies comme des compétences *« à caractère très politique »*[72], *« plus lourdes à gérer, et surtout beaucoup plus lourdes à articuler avec la vie de chacune des communes »*[73]. La nature des compétences associées au « projet » renforcerait en outre le lien existant entre les communes et la structure de coopération. Cette idée se retrouve également dans l'opposition entre l'intercommunalité « de projet », et ce que plusieurs agents nomment « intercommunalité de service », ou « intercommunalité de tuyaux ». Reprenant cette hiérarchie à son compte, le nouveau Maire de La Ravoire va jusqu'à railler la communauté d'agglomération en affirmant : *« on a fait l'agglo comme des plombiers »*[74].

Finalement, la rhétorique du « projet » présente deux caractéristiques. D'une part, l'incapacité à lui donner une (ou plusieurs) définition(s) principale(s) souligne sa forte polysémie, et partant sa capacité à susciter un consensus en articulant des représentations et des intérêts divergents. D'autre part, les caractéristiques associées au « projet » (cohérence des actions, modernité et anticipation, prise en charge d'actions moins techniques et plus politiques) qualifient de manière euphémisée certains travers de l'institution tout en proposant de réenchanter son fonctionnement[75]. Intéressons-nous maintenant à un autre terme, corollaire du « projet », le quartier.

---

[68] Entretien n°45 avec M. Jean-Louis Favre, Maire de Jacob Bellecombette.
[69] Entretien n°27 avec M. Marius Pillet, Maire de Saint Alban Leysse, Président du DUCC.
[70] Entretien n°67 avec M. Claude Vallier, Maire de Cognin, Vice-président de Chambéry Métropole.
[71] Entretien n°59 avec M. Bertrand Mattéi, ancien Maire de Barberaz, ancien Vice-Président du DUCC, puis de Chambéry Métropole.
[72] Entretien n°45 avec M. Jean-Louis Favre, Maire de Jacob Bellecombette.
[73] Entretien n°28 avec M. Jean Fressoz, Maire de Cognin, Vice-président de Chambéry Métropole en charge du personnel.
[74] Entretien n°62 avec M. Patrick Mignola, Maire de La Ravoire.
[75] En s'intéressant au projet urbain, Philippe Genestier (2001) a dressé des conclusions analogues. Tout d'abord, ce terme « joue un rôle stratégique en euphémisant les obstacles et en conciliant verbalement des contraires » (2001 : 119). Ensuite, il

Le « quartier », nouvel échelon de « proximité »

Les discours sur l'intercommunalité font, autant que pour le « projet », une référence explicite et récurrente à la politique des « quartiers ». Cette dernière apparaît comme un corollaire indispensable au développement de l'intercommunalité, permettant notamment de rétablir une certaine « proximité ». Revenons sur ces deux dimensions enchevêtrées.

Comme pour le « projet », aucune définition collective, consensuelle, ne semble s'imposer à propos du « quartier ». Un désaccord subsiste par exemple sur la taille supposée de chacun d'entre eux. Rares sont les élus qui s'aventurent à donner un ordre de grandeur de la population qui serait regroupée dans chaque entité. Parmi les quelques chiffres exprimés, on retiendra que les « quartiers » ont en moyenne de cinq à sept mille habitants, ce qui correspond non seulement à la taille moyenne des actuels quartiers chambériens, mais aussi à la taille moyenne des plus grosses communes périphériques. Quelques points de vue contradictoires se font néanmoins entendre, tel celui du Maire de Saint Jeoire Prieuré, pour lequel *« ça peut être vingt mille habitants, mais ça peut être trois mille, ou ça peut être mille. Donc cet échelon de quartier, à mon avis, est à géométrie variable »*[76]. La délimitation des futurs « quartiers » doit donc selon lui faire l'objet d'une négociation, et ne surtout pas être imposée par la ville centre. Faute d'un accord sur une idée commune du futur « quartier », sa taille – et plus largement sa définition – semble encore largement dépendante de la situation géographique de celui qui en parle.

L'accord est en revanche patent sur le rapport dialectique entre agglomération et « quartier ». Ce dernier apparaît en effet comme l'échelon géographique complémentaire à l'agglomération. Selon la nature des problèmes, l'échelle « pertinente » d'intervention apparaît être soit l'agglomération, soit le quartier. Chacun affiche en outre des spécificités marquées. L'échelle de l'agglomération est réservée aux questions d'aménagements, d'équipements publics et d'infrastructures. L'échelle du « quartier », en revanche, est plus adaptée aux problèmes qualifiés de « quotidiens » : *« problèmes de la vie quotidienne »*, *« services quotidiens »*, *« gestion du quotidien »*, etc. La dimension de la quotidienneté est, à l'évidence, une facette importante de la définition du « quartier ». Elle renvoie dont plutôt à la gestion de certains services au public, alors que la programmation à moyen et long termes des infrastructures, équipements, services, ainsi que leur réalisation, doit être décidée à l'échelon de l'agglomération. Pour plusieurs agents des services techniques de la ville, les différents transferts depuis la ville vers la communauté d'agglomération répondent à ce mode d'organisation à deux niveaux. Se sentant menacés, ils redoutent que les services de la ville en arrivent à ne plus effectuer que les POS de chaque quartier[77]. Cette complémentarité est bien résumée par les propos de l'ancien Président du SIAC :

---

permet « de réenchanter le monde dans une période où s'accentuent le désenchantement, la privatisation, la réflexivité, la secondarité et l'individuation » (2001 : 123).

[76] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.

[77] Entretien n°39 avec M. Olivier Déchelette, Chef du Service Aménagement Urbain, services techniques de Chambéry et Entretien n°60 avec M. Michel Desronziers, Directeur général des services techniques de la ville de Chambéry.

> *« Moi, ma philosophie, c'est de dire que les communes sont des lieux de vie, et l'intercommunalité se crée par nécessité objective. Le groupement de commune est fonctionnel, et la commune est un lieu de vie. Comme le quartier dans une ville. »*[78]

L'agglomération se caractérise par une « nécessité objective », en l'occurrence fonctionnelle. L'analogie utilisée ici entre les couples ville / quartier et agglomération / commune est largement partagée. Pour nombre d'agents, les actuelles communes sont destinées à devenir les futurs « quartiers » de la communauté d'agglomération, alors que la ville elle-même est progressivement censée disparaître, laissant la place à la dizaine de quartiers qui la composent actuellement. Sur ce point, le DGS de Chambéry lui-même indique : *« Moi, personnellement, à travers mon expérience, je pense que le fait communal chambérien est voué à disparaître »*[79]. Le Maire de Cognin assimile quant à lui les communes d'aujourd'hui aux cellules *« que seront demain les quartiers organisés »*[80]. On peut même relever les exclamations du DGST : *« Enfin ! C'est des mairies de quartier, les autres communes ! C'est des mairies de quartier ! »*[81]. Dans tous les cas, nombreux sont ceux qui estiment que l'organisation agglomération / « quartiers » doit supplanter à terme le mode d'organisation actuel, distinguant la ville centre et les communes périphériques.

Outre la quotidienneté, l'immédiateté, c'est la « proximité » qui semble être la deuxième caractéristique fondamentale associée au « quartier ». Une fois encore, préciser le terme utilisé s'impose. Moins controversée que pour le « quartier », une telle définition repose sur deux caractéristiques communes aux différents agents.

La « proximité » se définit tout d'abord par la propension à rapprocher la prise de décision publique des habitants. Associée selon nos interlocuteurs à la *« vie associative »*, à la *« vie de quartier »*, au *« voisinage »*, elle symbolise donc bien souvent la vivacité du tissus social et associatif. Dans l'ensemble, la « proximité » qualifie donc des dispositifs permettant une implication plus forte des habitants. Plus encore, elle est associée à une vie municipale plus démocratique, en tout cas plus participative. Certains agents parlent ainsi de *« démocratie de proximité »*[82], d'autres évoquent des *« conseils consultatifs de quartiers »* qui permettent de *« retravailler sur la proximité »*[83]. A de nombreux égards, cette « proximité » est donc un moyen d'obtenir un supplément de démocratie locale, un échange avec la population. Deuxième caractéristique forte, le terme se réfère fréquemment à la nécessité d'adapter les décisions au terrain, c'est-à-dire de décliner l'action en fonction des spécificités locales. Ici, elle évite de *« perdre le contact avec le terrain »* lorsque l'échelle de gestion des problèmes devient plus grande[84]. Là, elle renvoie, comme pour la politique de la ville, à

[78] Entretien n°65 avec M. Michel Maurin, ancien Maire de Challes les Eaux, ancien Président du SIAC.
[79] Entretien n°44 avec M. Pierre Laplane, DGS de Chambéry.
[80] Entretien n°67 avec M. Claude Vallier, Maire de Cognin, Vice-président de Chambéry Métropole.
[81] Entretien n°60 avec M. Michel Desronziers, Directeur général des services techniques de la ville de Chambéry.
[82] Entretien n°49 avec M. Pierre Dumas, ancien Maire de Chambéry.
[83] Entretien n°37 avec M. Henri Dupassieux, délégué à Chambéry Métropole.
[84] Entretien n°14 avec M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré, Vice-président du DUCC.

la possibilité *« de mener une action plus spécifique à un quartier »*[85]. La « proximité » est dans ce cas associée à la possibilité de mener une action plus ciblée, plus précise, plus proche du terrain.

On pourra finalement noter que quelques interlocuteurs ont parfois associé « proximité » et décentralisation. Le DGS indique par exemple que, à Chambéry, *« il y a des gestions de proximité, avec quand même des décentralisations très avancées, qui fait quand même référence »*[86]. D'autres ont même poussé la comparaison plus avant, associant la « proximité » à un caractère girondin, tout ce qui s'y oppose étant vu comme jacobin[87]. Ce rapprochement entre « proximité » et décentralisation nous invite ainsi à relever l'analogie entre certaines propriétés communes aux deux débats. Les arguments que nous avons mis en lumière (rapprocher la décision du citoyen, développer la démocratie participative, adapter la décision au cas par cas) font en effet un écho très net à ceux qui accompagnent et soutiennent généralement les réformes de décentralisation. En ce sens, la rhétorique de la « proximité » reprend, en les poussant un peu plus loin, les termes d'un débat déjà ancien sur la décentralisation administrative.

En définitive, faute d'une définition partagée du « quartier », nous en avons saisi quelques caractéristiques : la complémentarité avec l'agglomération, la quotidienneté, ainsi que la « proximité », entendue comme proximité avec la population, et comme connaissance des spécificités locales[88]. Ces caractéristiques répondent donc remarquablement à celles du « projet ». C'est ce que nous allons montrer dans la partie suivante.

2. La structure du discours et ses effets

Pour comprendre la structure du discours, nous avons choisi de revenir sur deux de ses dimensions : l'effet de système entre les termes mis en lumière précédemment, ainsi que l'analogie entre ce système et un débat plus général sur la décentralisation. Dans chaque cas, nous essaierons à la fois de décrire les phénomènes observés et leurs effets.

L'effet de système de la dialectique « projet » / « quartier »

L'usage récurrent et concomitant des termes de « projet », de « quartier », de « proximité » a des conséquences importantes sur les valeurs accordées à la coopération. En revenant sur les rapports entre ces termes, nous souhaitons montrer quelques uns des effets sur les représentations collectives.

---

[85] Entretien n°37 avec M. Henri Dupassieux, délégué à Chambéry Métropole.
[86] Entretien n°44 avec M. Pierre Laplane, DGS de Chambéry.
[87] Entretien n°47 avec M. Claude Richard, conseiller municipal de Chambéry, Vice-président de Chambéry Métropole en charge des transports.
[88] De manière générale, Philippe Genestier (1999 : 142) a insisté sur les forces proprement politiques du terme de « quartier » : « Il existe aujourd'hui une pensée répandue, cohérente et opératoire, qui tire sa force de conviction à la fois de sa nature morale (l'accès de tous à la ville, à la « civilisation urbaine », à « l'espace public », à la « reconnaissance »... énoncés comme des remèdes aux « fragmentations urbaines », aux « déchirures du tissu spatial et social », aux « ségrégations »...) et d'une épistémologie individualiste et subjectiviste (l'individu vu comme sujet éprouvant et comme personne et de reconnaissance par autrui). Il s'en suit une focalisation du regard, à la fois pour établir le diagnostic et pour concevoir la thérapeutique, sur l'espace à l'échelle de l'espace physique : la ville, le quartier. »

Nous avons mentionné que la rhétorique du « quartier », de la « proximité » est très complémentaire de celle du « projet ». Plus encore ici, nous voulons insister sur la façon dont ces termes se mettent en valeur mutuellement. En particulier, l'association presque systématique de « projet » et de « quartier » permet de faire émerger différentes oppositions conceptuelles qui correspondent également à l'une ou l'autre des échelles auxquelles ces termes renvoient. Plus encore, certains propos bien choisis permettent de saisir les connotations de chacun de ces termes.

Par exemple, la « gestion » quotidienne est connotée négativement dès lors qu'elle correspond à la reconduction d'une politique, sans renouvellement, sans innovation. N'oublions pas que cette dimension de la politique locale fut sérieusement critiquée lors des municipales de 1977 par les jeunes équipes de l'Union de la Gauche contestant l'immobilisme des notables les plus enracinés. Par opposition, le « projet » est vu positivement, comme en attestent différentes expressions : un ingénieur de l'Equipement souligne ici la *« densité de démarches de projets »* qui explique *« une situation exemplaire en Savoie »*[89] ; là, l'adjoint aux travaux de Cognin s'exclame : *« le projet, c'est l'avenir ! C'est demain ! »*[90] ; là encore, tel fonctionnaire du Conseil Général associe « l'intercommunalité de projet » à une forme de maturité politique, permettant à la structure de *« se prendre en charge »*, à la différence d'une *« intercommunalité de service où il n'y a qu'une logique technique »*[91]. Le couple « agglomération » / « quartier », en vertu de ce type de commentaires, débouche sur un ensemble d'oppositions qui peuvent être formalisées de la manière suivante[92].

Agglomération	Quartier
Projet, programmation	Gestion
Nouveau	Ancien
Général, global	Particulier
Clarté, transparence	Arrangements, négociations
Cohérence	Dispersement
Avenir	Quotidien
Officiel	Officieux
Politique (au sens noble)	Technique
Moderne	Désuet

Tableau 8 : Couples d'oppositions conceptuelles associées à « agglomération » et « quartier »

Ces couples d'oppositions ne font finalement que mettre en valeur l'échelle de l'agglomération, porteuse de « projet ». Plus qu'une façon de disqualifier le « quartier », cette opposition a plutôt pour conséquence de légitimer l'agglomération et le « projet », porteurs de modernité, d'avenir, de cohérence. L'articulation géographique « agglomération » / « quartier », traduite dans l'usage des termes « projet », « quartier » et « proximité », sert donc de faire-valoir à l'idée d'une intégration intercommunale, via la rhétorique du « projet ». Elle débouche ainsi sur un ensemble d'opinions très favorables, légitimant la structure intercommunale, sur la base de commentaires du type *« l'avenir, c'est l'intercommunalité »*. De plus, le « quartier » présente un deuxième intérêt. Fort de son caractère de « proximité » marqué, il légitime une procédure souvent jugée antidémocratique, en raison d'une

[89] Entretien n°5 avec M. Max Perret, Chef du service Aménagement et Urbanisme Ouest, DDE 73..
[90] Entretien n°43 avec M. Alain Ferrero, Adjoint au Maire de Cognin en charge des travaux, délégué à Chambéry Métropole.
[91] Entretien n°15 avec M. Jean-Louis Darmet, chargé de mission à l'ASADAC, Conseil Général.
[92] Ces oppositions ne sont pas sans faire écho à un ensemble d'oppositions parallèles mises à jour par Pierre Bourdieu (1990) dans le champs des pouvoirs territoriaux : central / local, général / particulier, conception / exécution, théorie / pratique, long terme / court terme, etc.

élection indirecte des délégués intercommunaux. En définitive, l'articulation discursive « agglomération » / « quartier » remplit deux fonctions majeures : d'une part elle met en valeur « l'agglomération » comme échelon pertinent, moderne, cohérent, et donc l'intercommunalité comme dispositif bénéficiant des mêmes valeurs. D'autre part, elle compense le manque de légitimité démocratique de l'intercommunalité par une idée de « proximité », permettant de réintroduire un supplément de démocratie participative.

Dans le même temps, cette opposition conceptuelle est porteuse de conséquences importantes, portant sur les compétences, ou sur les communes les plus petites. Elle opère en premier lieu une disqualification des compétences les plus anciennes au bénéfice des compétences plus récentes. En particulier, l'opposition « projet » / « gestion » est intimement associée aux compétences obligatoires dévolues aux structures intercommunales. Alors que les structures les plus anciennes, regroupées sous le vocable « d'intercommunalité de gestion », sont associées aux compétences techniques, et à la gestion des services publics industriels (eau potable, assainissement, traitement des déchets solides, etc.), les structures les plus récentes, celles de « l'intercommunalité de projet », sont plutôt dotées de blocs de compétences, tels l'aménagement du territoire ou le développement économique. Dès lors, la différence de valeur associée au couple « projet » / « gestion » resurgit sur la nature des compétences. Prenons un exemple :

> *« Parce que jusqu'à maintenant, le district avait essentiellement des compétences en matière de gestion de services publics industriels : l'eau, l'assainissement, les transports. Dont on voit pas toujours l'impact. A la limite le transfert de gestion n'a pas forcément un impact sur la façon dont est conçu le service. C'est plus une mutualisation de moyens qui permet éventuellement d'avoir une plus grande efficacité de gestion mais ça transforme pas… (...) Le district était ici quand même un district pas très étendu en termes de niveau de responsabilité »*[93]

En second lieu, la distinction « projet » / « gestion » opère une disqualification des communes périphériques, dès lors qu'elles sont, pour la grande majorité des agents, assimilées aux futurs « quartiers » de la future « agglomération ». Cette assimilation a au moins deux conséquences dévalorisantes pour ces communes. D'une part, les communes périphériques écopent, par transitivité, des qualificatifs généralement associés à l'échelon de « proximité », le « quartier ». D'autre part, le rapport dialectique « agglomération » / « quartier » fait de ce dernier une partie de la première. Dit autrement, il fait de la politique des « quartiers » une partie englobée par la politique de la ville[94]. Une telle représentation nie ainsi l'autonomie des « quartiers » (et donc des communes) en termes d'action publique. Diverses tendance à déprécier, en termes d'action publique, les communes périphériques se retrouvent ainsi dans les propos de quelques agents. Ainsi, le DGS de Chambéry Métropole indique très naturellement que son « projet de territoire » *« consiste à organiser les fonctions*

[93] Entretien n°44 avec M. Pierre Laplane, DGS de Chambéry.
[94] On pourrait s'arrêter ici sur le double sens de cette formulation. D'une part, pour des raisons d'imbrications d'échelles, la politique des quartiers est incluse dans la politique de la ville. D'autre part, on peut relever que la politique menée sur les quartiers dit « sensibles » (ou « mono fonctionnels ») est intégrée à un dispositif plus large, dénommé Politique de la Ville (un temps appelé Développement Social des Quartiers). Nous ferions ainsi volontiers l'hypothèse que le rapport de sens entre « quartier » et « ville » doit beaucoup aux effets historiques de la Politique de la Ville. Un tel projet dépasse cependant le cadre du présent propos.

urbaines » au sein de l'agglomération, évinçant purement et simplement les services qui intéressent le milieu rural[95].

Par conséquent, structuré autour de l'opposition entre « agglomération » et « quartier », le discours récurrent sur l'intercommunalité met en valeur et légitime le niveau intercommunal, et l'institution qui lui est associée. Dans le même temps, il déprécie les compétences anciennes et les communes périphériques. Un tel raisonnement peut être reproduit à un autre niveau.

Des analogies avec le débat à l'échelon supérieur

En effet, les termes du débat sur le fait communal semblent reprendre la structure dialectique que nous venons de mettre en évidence. Expliquons-nous sur ces ressemblances avant d'en présenter les effets analogues.

Interrogés sur l'intercommunalité en général, les agents de l'institution s'appuient sur un discours extrêmement rôdé, étonnamment récurrent, presque convenu. Le débat sur l'intercommunalité en France semble ainsi prendre une tournure toujours identique, et mobiliser des idées attendues, conformes à un unique modèle. Trois idées majeures le façonnent. D'une part, la France compte trente-six mille communes, héritage Révolutionnaire des paroisses de l'Ancien Régime. D'autre part, cela représente autant que tous ses voisins européens réunis. Enfin, l'intercommunalité souffre d'un « déficit démocratique » patent, lié à une élection au deuxième degré des représentants dans les structures intercommunales. La cohérence de ce discours est très forte, puisque le lien entre chacune de ces dimensions est en effet d'une logique implacable : les trente-six mille communes françaises renvoient autant à l'idée d'une spécificité française qu'à celle de la cellule démocratique « de base ». Le lien étonnamment récurrent entre ces trois commentaires constitue un autre exemple des règles de la « grammaire intercommunale »[96]. Or là aussi, la compréhension de cette structure permet de dégager plusieurs implications.

Tout d'abord, de telles assertions conduisent assez naturellement à renvoyer dos à dos l'Europe et les communes françaises. La comparaison avec les autres pays européens rend bien souvent, sur la base d'un sentiment d'exception, la situation française intenable. Les propos de plusieurs interlocuteurs montrent comment, pour eux, la France ne peut souffrir la comparaison avec les autres pays de l'Union Européenne. Ici, l'ancien Maire de Chambéry indique que *« La France ne peut pas rester dans cette situation déraisonnable… »*, vis-à-vis des pays européens[97]. Là, l'ancien Vice-président chargé des équipements sportifs propose de prendre exemple sur les fusions autoritaires réalisées en Allemagne pour fusionner les très petites communes qui ne devraient pas exister[98]. Le nouveau Président de Chambéry Métropole nous explique lui aussi que la France compte la moitié

[95] Entretien n°57 avec M. Dominique Bergé, DGS de Chambéry Métropole.
[96] Que d'autres auteurs ont pu qualifier de « prêt à penser intercommunal » (Alain Faure, « Les zones d'ombre du prêt à penser intercommunal » in *Bulletin CPAU*, n°35, juin 1999, pp. 48-50).
[97] Entretien n°22 avec M. André Gilbertas, Maire de Chambéry.
[98] Entretien n°48 avec M. Michel Boyer, ancien Adjoint au Maire de La Motte Servolex, ancien Vice-président de Chambéry Métropole en charge des équipements sportifs.

des communes européennes et ajoute : *« c'est un ratio qui veut bien dire ce qu'il veut dire »*[99]. La comparaison avec les différents états européens prend donc toujours l'allure d'un handicap. L'utilisation de la référence européenne ne laisse en règle générale aucune chance à l'exception territoriale française. Il y a ici une première analogie dans le type d'argumentation recours : comme pour la comparaison avec les autres structures intercommunales, la comparaison avec les autres pays européens incline à une harmonisation des pratiques.

Autre implication, les règles de la « grammaire intercommunale » conduisent à opposer deux architectures territoriales distinctes : un système articulant Europe, régions – et/ou pays – et structures intercommunales, et un autre système articulant Etat, départements et communes[100]. Dans les expressions relativement concordantes de ces deux types de découpage, il nous semble que l'on peut retrouver différentes dimensions de l'opposition conceptuelle mise en lumière au paragraphe précédent. Deux exemples permettent d'illustrer cette similitude. En premier lieu, l'opposition entre région et département[101] relève des mêmes logiques d'opposition que celles indiquées précédemment. Ainsi, pour de nombreux agents, le département est présenté comme une institution archaïque, sans avenir, et associé à la défense des intérêts ruraux : *« les cantons, ça correspond plus à rien »*[102] ; *« Est-ce que la bonne mesure c'est pas l'intercommunalité et puis la région ? Et plus le département. Est-ce que le département a vocation à rester ? »*[103] ; y compris le conseiller général du canton de Cognin, vice-président du conseil général, s'interroge sur l'avenir de cette institution :

> *« Alors tout à la fois est-ce que l'avenir du département est pas aussi peut-être menacé par le développement de ces grands regroupements intercommunaux ? Il est vrai que dans des départements comme le Rhône, on voit bien ce que la COURLY peut représenter par rapport au département lui-même. (...) Et donc c'est vrai un peu partout. Donc le département est peut-être pris entre deux feux. »*[104]

Les collectivités les plus anciennes sont donc associées à un certain archaïsme, voire à des positions réactionnaires. Les EPCI, la région, les pays ou même l'Europe bénéficient en revanche d'une image moderniste, en partie liée à leur institution récente (1999 pour les structures intercommunales les plus récentes, 1995 pour les pays, 1986 pour les régions, 1992 pour l'Europe de Maastricht). Cette dimension ajoute un parallèle supplémentaire – l'opposition archaïsme / modernité – avec le débat opposant, au niveau local, « agglomération » et « quartier ».

En second lieu, le débat sur les trente-six mille communes françaises est, dans les représentations collectives, systématiquement associé – sinon explicitement au moins de façon implicite – au milieu rural et à son extrême fragmentation. En effet, pour bon nombre d'agents, évoquer les trente-six mille

---

[99] Entretien n°50 avec M. Thierry Repentin, Adjoint au Maire de Chambéry chargé de la politique de la ville, Président de Chambéry Métropole.
[100] Cette opposition, commune aux agents du territoire d'étude, est aussi largement convoquée par des élus ou des analystes d'autres territoires. On pourra se reporter ainsi au débat qui oppose Jean-Louis Guigou et Jean-Pierre Balligand d'un côté, et Gilles Savary de l'autre (Savary 1999).
[101] Sa duplication au couple Europe / Etat nous semble plus problématique. Nous ne nous y attarderons pas ici.
[102] Entretien n°37 avec M. Henri Dupassieux, délégué à Chambéry Métropole.
[103] Entretien n°47 avec M. Claude Richard, conseiller municipal de Chambéry, Vice-président de Chambéry Métropole en charge des transports.

communes, c'est associer aux communes les plus petites un caractère rétrograde, passéiste, obsolète, lié à « l'esprit de clocher » hérité de l'Ancien Régime : *« la question des petites communes qui peuvent pas survivre, ça se pose au niveau des petites communes qui peuvent pas survivre »*[105] ; *« Je pense que c'est une réflexion d'élus des petites communes. C'est l'histoire des trente-six mille communes en France. Ça se retrouve. On continue à s'identifier à son clocher, on veut garder certaines compétences pour avoir encore certaines décisions au fin fond de sa campagne »*[106]. Par conséquent, la référence systématique aux trente-six mille communes françaises renvoie immédiatement au milieu rural, à l'esprit de clocher, et donc à une résistance intrinsèque. C'est, dans le même temps, occulter que les villes appartiennent aussi à ce groupe des trente-six mille, et qu'elles peuvent jouer, elles aussi parfois, un jeu d'opposition au développement des structures intercommunales.

Plusieurs analogies permettent donc de lier le débat sur le fait communal en France et l'évolution de la structure de coopération chambérienne : une nécessité d'harmoniser les pratiques avec l'extérieur ; une tendance à associer les structures anciennes à l'archaïsme et une résistance de courte vue, et les structures plus récentes à la modernité et au volontarisme. Ces débats relatifs aux structures de coopération permettent finalement d'informer notre analyse du discours, et mettent en évidence les formes d'une *sémantique institutionnelle*. Le discours sur l'intercommunalité en France, tel qu'il est construit et énoncé par les agents de l'institution, se structure ainsi autour de deux constantes. D'une part, il rend le découpage communal intenable en vertu d'une comparaison jugée handicapante. D'autre part, il établit un parallèle entre plusieurs couples d'opposition : moderne / ancien, général / particulier, programmation / gestion[107], etc. Dans ce cadre, le département et les communes les plus petites sont assimilées à des institutions archaïques, désuètes, et opposées à une intégration régionale ou intercommunale, jugée moderne et volontaire.

B. L'intégration naturalisée dans le discours

Il est temps de passer maintenant de l'analyse des structures du discours à celle du discours lui-même. A de nombreux égards, celle-ci révèle une conception univoque du développement de l'intercommunalité. En effet, nous souhaitons montrer comment prévalent deux représentations intégratrices par nature : une vision « évolutionniste » de l'intercommunalité (1), ainsi qu'un consensus sur la centralité (2).

---

[104] Entretien n°29 avec M. Jean Fressoz, Maire de Cognin, Vice-président de Chambéry Métropole en charge du personnel.
[105] Entretien n°64 avec M. Jean-Noël Parpillon, conseiller municipal de La Motte Servolex, Vice-président de Chambéry Métropole en charge de la communication.
[106] Entretien n°36 avec M. Franck Dunoyer, Responsable du service de la Voirie, services techniques de la ville de Chambéry.
[107] Se battant contre l'idée d'une organisation territoriale Europe / région / intercommunalité qui viendrait remplacer l'ancienne organisation Etat / département / commune, Gilles Savary (1999 : 131), professeur à l'IEP de Bordeaux et élu de la Communauté Urbaine de Bordeaux, suggère d'associer ces deux modèles : il propose ainsi de confier la « gestion de proximité » à une « filière administrative » (Etat, départements, communes), et la « gouvernabilité des territoires » à une « filière stratégique » (Etat, régions, agglomérations / pays). On a là un exemple éclairant de la façon dont l'opposition programmation / gestion opère également au sein du débat du niveau national.

1. « L'évolutionnisme intercommunal »

Ce que nous avons qualifié « d'évolutionnisme intercommunal » se caractérise par une double réduction au sujet des EPCI : l'idée d'une hiérarchie en valeur liée au niveau d'intégration ; l'idée d'une hiérarchie en valeur entre différents types de compétences. Nous allons analyser ces points de vue, afin de montrer qu'ils définissent implicitement, pour les acteurs concernés, un sens souhaitable à l'évolution de l'intercommunalité.

La surface juridique comme valeur

Pour de nombreux agents, la surface juridique et financière de l'institution est un indicateur, sinon exclusif, au moins très performant de la valeur d'une structure de coopération. En d'autres termes, ce type d'indicateur sert à comparer et hiérarchiser entre eux les différents EPCI, qu'ils appartiennent ou non à la même catégorie.

Les propos recueillis au sujet des différentes transformations sont très illustratifs de la hiérarchie qui s'opère sur la base des compétences. Interrogé sur l'abandon de la communauté de communes pour le district, l'ancien Maire de La Ravoire indique que c'est un pas en avant : *« les compétences qu'on avait au district sont supérieures à celles de la communauté de communes. Par conséquent ça n'avait pas beaucoup de sens. On allait pas faire marche arrière »*[108]. L'ancien Maire de Cognin fait une analyse contraire, indiquant qu'on a *« nivelé par le bas »* : *« C'était ridicule dans la mesure où on avait les compétences de la communauté de communes »*[109]. Si ces deux élus ne partagent pas les mêmes conclusions, ils s'accordent néanmoins pour indexer une « valeur » de la structure juridique sur l'étendue de ses compétences, comme l'indiquent certains termes *(« supérieures », « marche arrière »*). Plus encore, fort du classement qui s'opère sur la base des compétences, il devient impensable d'évoluer contre le sens d'une hiérarchie croissante : ça n'a *« pas beaucoup de sens »*, voire c'est tout simplement *« ridicule »*.

De telles appréciations se retrouvent à l'identique au sujet du récent passage en communauté d'agglomération. En raison de statuts proches entre district et communauté de communes, tel adjoint chambérien indique par exemple qu'une transformation en communauté de communes serait assimilable à un *« statu quo »*[110]. Le choix est présenté de façon encore plus tranchée par un fonctionnaire de la ville :

> *« la loi Chevènement de juillet 99, en fixant les obligations pour un district, proposait soit de franchir le pas et de passer en communauté d'agglomération. Soit, sinon, c'était une marche arrière. Parce qu'en fin de compte, vu la taille du district, on était à plus de cent mille habitants,*

[108] Entretien n°24 avec M. Jean Blanc, Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC.
[109] Entretien n°28 avec M. Jean Fressoz, Maire de Cognin, Vice-président de Chambéry Métropole en charge du personnel.
[110] Entretien n°37 avec M. Henri Dupassieux, délégué à Chambéry Métropole.

c'est soit il passait structure communauté d'agglomération, soit il revenait syndicat intercommunal, avec une perte de compétence »[111]

Là encore, le choix des transformations semble dicté par l'étendue des compétences, telles qu'elles sont définies juridiquement. Aller de l'avant, c'est évoluer vers une structure dotée de compétences plus nombreuses. A l'inverse, toute transformation vers un EPCI aux compétences obligatoires moins nombreuses, fut-il plus récent, est considéré comme une *« marche arrière »*. L'étendue des compétences est, au même titre que la taille démographique, un critère d'évaluation très performant.

Les remarques qui précèdent nous invitent à pointer l'étonnante congruence entre les hiérarchies établies par les agents et les catégories définies par le droit. La qualification et l'évaluation par les compétences s'appuie en effet sur les compétences obligatoires ou blocs de compétence prescrits par la loi. Ces dernières ne constituent parfois qu'une indication, laissant une grande marge de manœuvre quant à leur définition plus précise. S'appuyer sur ce type de critère, c'est donc oublier le flou juridique qui accompagne la définition de ces blocs, et également la façon dont ils sont « remplis ». En outre, rien n'empêche un district de multiplier ses prérogatives au-delà du minimum prescrit par la loi. Pourtant, les citations précédentes montrent qu'une *« marche arrière »* équivaut à une *« perte de compétence »*. Par conséquent, une stricte adéquation s'opère entre les compétences associées à un EPCI et celles qu'il est censé exercer en pratique. Une telle conception établit une hiérarchie entre les différentes formules juridiques sur la base de leurs compétences obligatoires, définies juridiquement. Parmi les EPCI à fiscalité propre, ce raisonnement autorise un classement dans l'ordre croissant suivant : district, communauté de communes, communauté de ville, communauté d'agglomération, communauté urbaine. Cette interprétation explique pourquoi la communauté urbaine est souvent considérée comme un modèle de référence en matière de coopération intercommunale. Dans le cas chambérien, la référence à la voisine lyonnaise, COURLY ou Grand Lyon, se fait ainsi souvent sur le mode de l'exemple à suivre, voire d'une certaine admiration : ici, elle appartient au groupe des *« agglos fortes »*, là à celui des *« grands regroupements intercommunaux ».* Elle n'est jamais stigmatisée, mais toujours mise en avant.

Finalement, l'étendue des compétences – et de façon corollaire la nature juridique de l'EPCI défini par ses compétences obligatoires – est un critère partagé et assez exclusif servant à qualifier et à évaluer une formule juridique, mais aussi les pratiques d'un EPCI existant. Par un juridisme assez étonnant, ce type de raisonnement permet de classer sur une même échelle les différents types d'EPCI, depuis le district jusqu'à la communauté urbaine. Dans le même temps, il définit un sens légitime à l'évolution, empêchant tout retour en arrière dans la hiérarchie ainsi établie.

De nouvelles compétences de « projet »

[111] Entretien n°36 avec M. Franck Dunoyer, Responsable du service de la Voirie, services techniques de la ville de Chambéry.

Ajoutons qu'au-delà de la surface juridique elle-même, la nature des compétences joue également un rôle dans l'appréciation des agents. En d'autre termes, les agents ne pratiquent pas uniquement une évaluation quantitative des compétences obligatoires, mais aussi une évaluation qualitative.

Sur ce point, un accord très large se forme autour de la hiérarchie existant entre différents types de prérogatives. On retrouve en réalité la traduction de l'opposition déjà analysée entre « intercommunalité de projet » et « intercommunalité de gestion ». Il existe, de façon analogue, des compétences « de projet » et des compétences « de gestion ». Du coup, ces dernières sont dépréciées alors que les premières sont plutôt mises en avant. Les valeurs associées aux différents types de coopération intercommunale resurgissent alors sur les compétences qui leurs sont associées. Ainsi, tel élu chambérien défend bec et ongle la communauté de communes contre le district, deux formules envisagées en 1995 : ce dernier *« permettait moins que la communauté de communes d'intervenir dans les domaines économique et aménagement du territoire. Donc la communauté de communes avait là un volet plus actuel par rapport à des agglomérations »*[112]. Plus *« actuels »*, ces nouveaux domaines permettent aussi de développer une « réelle » politique d'agglomération, avançant des idées, dessinant un avenir commun. Henri Dupassieux défend cette idée : *« Compétence eau, compétence déchets, compétence transports, maintenant politique de la ville... On est un peu plus sur du contenu »*[113]. De l'autre côté de l'échiquier politique, Patrick Mignola exprime un point de vue identique : *« les nouvelles compétences, en particulier le logement, la politique de la ville, [permettent] une vision urbanistique et harmonieuse de développement de l'agglo »*, ce qui en fait *« des champs absolument extraordinaires pour les vingt ans qui viennent, pour ne pas refaire les erreurs du passé »*[114]. Comme pour le « projet », ces nouvelles compétences sont associées à une modernité politique, synonyme de cohérence et de globalité, opposée aux prérogatives plus anciennes, techniques, désuètes, trop singulières[115].

L'appréciation des compétences rejaillit même sur l'intérêt accordé aux vice-présidences. La responsable de la piscine / patinoire rapporte ainsi les propos de « son » vice-président : selon elle, Michel Boyer n'a jamais considéré son poste comme très *« valorisant »*, à la différence d'autres responsabilités, celles par exemple liées aux *« nouvelles compétences économiques de Chambéry Métropole »*[116]. Les propos du jeune Président de Chambéry Métropole prolongent cette réflexion :

> *« Vice-président chargé des équipements sportifs, ça veut peut-être pas dire grand chose, comme ça, spontanément. (...) Si derrière ce mot-là il y a la définition d'une politique culturelle et sportive à l'échelle de l'agglomération, ça prend tout de suite du contenu, et je me demande si c'est*

[112] Entretien n°30 avec M. Jean-Claude Trotel, Adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président de Chambéry Métropole.
[113] Entretien n°37 avec M. Henri Dupassieux, délégué à Chambéry Métropole.
[114] Entretien n°62 avec M. Patrick Mignola, Maire de La Ravoire.
[115] Cette innovation est reprise par quelques analystes de l'intercommunalité, à l'instar de Patrick Moquay (1996a : 52) : « Au fil de l'histoire institutionnelle de l'intercommunalité, et plus encore ces dernières années, de nouvelles finalités sont progressivement assignées aux structures de coopération, qui passent de réalisations et d'interventions très techniques à des actions plus généralistes, plus « politiques », plus « stratégiques ». »
[116] Entretien n°47 avec Mlle Nathalie Richard, responsable de la piscine / patinoire, Chambéry Métropole.

pas ça qui primera demain. Plutôt qu'une vice-présidence chargée d'un service plus traditionnel comme les réseaux. »[117]

Thierry Repentin confirme implicitement que la vice-présidence consacrée aux équipements sportifs et culturels n'est pas, historiquement (*« spontanément »),* un poste politiquement important. De plus, il explique que c'est une politique culturelle et sportive à l'échelle de l'agglomération qui peut redorer le blason de ce type de prérogative. A l'inverse, il laisse entendre que les secteurs traditionnels, *« comme les réseaux »* techniques, seront moins importants à l'avenir. On retrouve donc bien l'opposition entre un « projet », ici culturel et sportif, et des prérogatives « techniques », plus archaïques *(« un service plus traditionnel »*). Une telle opposition se traduit dans l'envergure politique et l'intérêt présumés des postes de vice-présidents.

L'appréciation portée par les agents sur les différentes compétences nous semble, une fois encore, très fortement corrélée à l'évolution du droit. D'une part, si les compétences de « projet » sont « modernes », c'est aussi parce qu'elles apparaissent récemment dans les textes législatifs. D'autre part, si elles sont plus « globales », et permettent plus de « cohérence », c'est aussi parce que leur formulation se veut plus générale, et donc moins précise, plus floue. Ainsi, l'aménagement du territoire, le développement économique, la politique de la ville ou encore la préservation de l'environnement n'apparaissent que très récemment dans les lois portant réforme de l'intercommunalité[118]. Elles laissent en outre une grande latitude dans leur définition collective, plus en tout cas que la gestion des centres de secours, ou le logement social, qui étaient les compétences obligatoires des districts. Par conséquent, les vertus associées aux compétences de « projet » (plus englobantes, plus prévoyantes, mois sectorielles) traduisent en partie l'introduction de nouvelles catégories juridiques, et notamment l'instauration de « blocs de compétences ». Une fois encore, les représentations des agents apparaissent marquées par les catégories du droit.

Une hiérarchie s'établit donc entre les différents secteurs d'action publique du niveau intercommunal. Elle se traduit jusque le pouvoir présumés de chaque vice-présidence et dans la hiérarchie implicite entre vice-présidents. Elle aboutit finalement à déprécier les domaines d'activité traditionnels au bénéfice des compétences plus « modernes », aux contours flous, instaurées dans les dernières lois. Associée aux réformes les plus récentes, cette représentation favorise une transformation de l'institution en un EPCI doté de compétences plus nombreuses, plus larges, et donc plus intégré.

2. Centralité géographique et intégration : un discours univoque

Une autre représentation, également très partagée, concerne les « équipements de centralité ». Ce type de compétence particulier désigne la construction et la gestion d'équipements (culturels, sportifs,

[117] Entretien n°50 avec M. Thierry Repentin, Adjoint au Maire de Chambéry chargé de la politique de la ville, Président de Chambéry Métropole.
[118] La loi ATR (1992) introduit deux blocs de compétence nouveaux : l'aménagement du territoire et le développement économique. La loi Chevènement en ajoute deux : l'équilibre social de l'habitat, et la politique de la ville.

sociaux) remplissant une fonction à une échelle dépassant les frontières communales, notamment celles de la ville. Nous souhaitons souligner ici le très large consensus autour du nécessaire transfert des équipements de centralité, et nous interroger ensuite sur sa transposition éventuelle à d'autres domaines d'action publique.

Les « équipements de centralité » : une intégration indiscutable

Il s'agit donc de comprendre comment s'organise le débat sur les « équipements de centralité ». En reprenant les termes de ce débat, nous voulons notamment montrer que ce type de transfert à l'échelon intercommunal fait largement consensus, alors que tout point de vue contradictoire est souvent jugé inacceptable.

Le raisonnement relatif aux « équipements de centralité » suit un schéma toujours identique. Selon ce schéma, nombre d'équipements gérés par la ville bénéficient à une population qui dépasse largement la population chambérienne. Dès lors, cette dernière supporte des coûts d'investissement et de fonctionnement qui devraient théoriquement être répartis sur l'ensemble de l'agglomération. Ainsi, le DGS de la ville lui-même considère différents services et équipements *« à vocation intercommunale »* (comme la médiathèque dont, explique-t-il, 50% des lecteurs viennent de l'extérieur), c'est-à-dire qui *« auront vocation à un moment ou un autre à être transférés »*[119]. Son homologue au district indique également à propos de la ville : *« c'est eux qui ont les plus gros équipements, et ils supportent beaucoup de choses, y compris pour les gens de l'extérieur »* ; fort de cette situation inégalitaire, il faut donc *« soulager »* la ville[120]. Cette dernière expression fait d'ailleurs un écho très net à la terminologie utilisée par les agents. Il s'agit ici de *« soulager »* la ville, de la *« délester »* ou de la *« décharger »*, afin qu'elle puisse *« alléger »* ses impôts. La question des équipements de centralité s'inscrit donc dans une rhétorique encore très convenue sur ce que nous serions tentés de qualifier d'« intercommunalité de soulagement », légitimée par l'idée que la ville supporte des charges indues, au bénéfice des autres communes de l'agglomération.

Cette idée ne semble en outre souffrir aucune remise en cause, ni aucune contestation. Au-delà du consensus sur la légitimité d'une « intercommunalité de soulagement », les agents affirment le caractère univoque de ce débat : *« Il est évident que c'est un besoin réel dans l'agglomération et que ça passe nécessairement par une coopération »*[121] ; *« Il y a des sujets qui poseront pas de problème : sur les grands équipements, on le sait ça »*[122] ; *« Le problème des transferts c'est de soulager la ville centre. C'est bien naturel, tout le monde en est convaincu »*[123]. Le DGS de Chambéry Métropole constate pour sa part une évolution des mentalités depuis le début des années quatre-vingt-dix. Selon lui, un accord assez général s'est établi entre les élus sur la *« gestion de grands équipements »* : la solution du transfert s'est ainsi substituée à celle qui consistait, par exemple, à différencier les tarifs

[119] Entretien n°44 avec M. Pierre Laplane, DGS de Chambéry.
[120] Entretien n°20 avec Mme Jacqueline Vincent, Secrétaire Générale du DUCC.
[121] Entretien n°45 avec M. Jean-Louis Favre, Maire de Jacob Bellecombette.
[122] Entretien n°28 avec M. Jean Fressoz, Maire de Cognin, Vice-président de Chambéry Métropole en charge du personnel.
[123] Entretien n°42 avec Mme Marie-Jo Antignac, Adjointe au DGS de Chambéry Métropole.

selon les usagers, en permettant aux habitants de la ville de payer moins cher[124]. Le consensus s'opère donc non seulement sur la légitimité des transferts des « équipements de centralité », mais aussi sur l'idée que ces transferts ne sont même plus l'objet de débats. En pratique, c'est le déséquilibre fiscal entre ville centre et commune périphériques qui est unanimement jugé intolérable, voire scandaleux *(« Et les autres ils ont des bas niveaux d'impôts et ils bénéficient de tous les équipements, ce qui est quand même un peu scandaleux »*[125]). Ce point de vue tend naturellement à décourager tout débat, à disqualifier toute contestation, toute opposition au transfert.

Néanmoins, une opinion dissonante se fait parfois entendre qui a trait au processus décisionnel. De rares individus regrettent en effet qu'un transfert *a posteriori* n'aboutisse finalement au monopole de la décision par la ville de Chambéry. Celle-ci décide en effet la mise sur l'agenda de tel équipement, elle calibre librement sa taille, elle en choisit l'implantation géographique en privilégiant plutôt son propre territoire, et elle réalise le montage financier, en sollicitant éventuellement diverses subventions. Pour certains, le transfert consiste donc à *« refiler »* à l'agglomération des charges financières dont la ville porte finalement seule la responsabilité politique. Les réponses faites à ces remarques oscillent généralement entre deux tendances contradictoires :

> *« Peut-on tenir rigueur à une commune chef-lieu de département, ou chef-lieu d'une agglomération, peut-on leur tenir rigueur d'avoir pris une décision par le passé de réaliser un équipement à leur seul frais, dimensionné pour répondre aux besoins de leur population mais aussi souvent pour les besoins d'une population qui les dépassait largement ? Peut-on leur tenir rigueur d'avoir pris cette décision alors que les structures intercommunales n'étaient pas aussi développées qu'elles le sont, n'avaient pas les compétences pour d'ailleurs programmer la réalisation de tel équipement ? On peut aussi se poser la question de savoir si on ne tiendrait pas rigueur à ces mêmes communes de n'avoir pas eu l'ambition de réaliser des équipements qui sont rentrés dans la vie quotidienne de ses habitants. (...) Mais on peut pas me tenir rigueur, quand même, à trente-huit ans, d'être éventuellement responsable de mauvaise gestion de relations humaines il y a trente ou quarante ans. »*[126]

Les propos du Président de Chambéry Métropole, élu de la ville centre, manifestent son hésitation, et peut-être plus encore son malaise. D'un côté il rappelle et réaffirme le nécessaire rayonnement de la ville, au bénéfice de l'agglomération, ce qui justifie les choix des municipalités précédentes. De l'autre, il associe l'absence de transferts à une *« mauvaise gestion de relations humaines »* et donc à une forme de dysfonctionnement, cherchant en même temps à dégager sa responsabilité personnelle. En définitive, la situation de déséquilibre sur les « équipements de centralité » apparaît au mieux comme le résultat d'une politique ambitieuse et visionnaire de Chambéry, répondant à une nécessité pour l'agglomération, au pire comme un dysfonctionnement dont les communes périphériques portent elles aussi une part de responsabilité.

---

[124] Entretien n°57 avec M. Dominique Bergé, DGS de Chambéry Métropole.
[125] Entretien n°39 avec M. Olivier Déchelette, Chef du Service Aménagement Urbain, services techniques de Chambéry.
[126] Entretien n°50 avec M. Thierry Repentin, Adjoint au Maire de Chambéry chargé de la politique de la ville, Président de Chambéry Métropole.

Le discours sur les « équipements de centralité » apparaît donc largement partagé, et inattaquable[127]. Les agents s'entendent non seulement sur l'issue de cette question, mais aussi sur l'idée qu'elle n'est plus l'objet de débat. Les rares critiques adressées à ce type de transferts sont en outre renvoyées devant l'histoire de l'institution, et souvent balayées. Quel parallèle peut alors être fait avec les autres compétences ?

La transposition de la « centralité » à d'autres compétences

Pour comprendre le sens profond du débat, nous proposons d'en expliquer certaines raisons essentielles, afin de mieux comprendre sa portée et ses conséquences sur une intégration d'autres services au niveau intercommunal.

Au préalable, nous souhaitons souligner l'avènement tardif de ce débat sur le terrain chambérien. En effet, les questions relatives aux équipements de centralité ont pu être longtemps évitées dès lors que la ville a disposé de ressources suffisantes pour leur construction. La fusion de 1961 joue en ce sens un rôle essentiel : elle met la ville de Chambéry à l'abri de besoins, à la fois en termes d'espaces disponibles, mais aussi en termes financiers puisqu'elle peut construire une zone industrielle sur son propre territoire. Fort de cette configuration particulière, la ville échappe longtemps aux nécessités de rechercher des ressources extérieures pour financer ses équipements collectifs. Elle s'affranchit donc facilement de l'avis des élus des communes périphériques, pouvant décider seule de la mise sur l'agenda puis de la réalisation de nombreux projets. Plusieurs interlocuteurs ont ainsi mentionné que Chambéry était une ville très bien dotée en termes d'équipements sportifs, culturels. La question du partage des coûts n'est posée que tardivement au sein de l'agglomération, à un stade avancé de développement de l'institution de coopération. Entre autres phénomènes, les dispositions financières de la loi Chevènement accélèrent le mouvement de transfert : faute de les effectuer rapidement, la ville risque en effet de voir son *Attribution de Compensation* fortement minorée lors d'un transfert ultérieur. Au bout du compte, l'avènement tardif et soudain du récent débat sur les équipements de centralité s'explique par une configuration laissant une forte autonomie financière et foncière à la ville centre, et par un contexte législatif plus pressant pour cette dernière.

Sur le fond, la terminologie utilisée (« équipement de centralité »), consacrée par l'usage, renvoie à un débat sur la nature des équipements à transférer. Elle met aussi en branle deux processus cognitifs importants. En premier lieu, la « centralité » annonce immédiatement l'opposition qui existe entre un centre et une périphérie, en l'occurrence entre la ville centre et les communes périphériques. En second lieu, l'« équipement de centralité » est associé à certaines prérogatives, politique culturelle et politique sportive pour l'essentiel, participant au rayonnement de la ville. Cette acceptation collective a des conséquences importantes.

[127] On pourra d'ailleurs relever que l'Association des Maires des Grandes Villes de France a produit un rapport (AMGVF 1996) sur les charges de centralité des grandes villes, en estimant les coûts pour les villes centres de ce type d'équipements. Ceci l'amène à plaider pour que les charges de centralité soient prises en compte comme une mission d'aménagement du territoire.

Tout d'abord, cette conception véhicule une tension presque structurelle entre centre et périphérie. La tension naît de la différence qui s'instaure entre ces deux pôles. Plus qu'une tension, elle fonde une inégalité dans la mesure où le rayonnement de la ville est jugé bénéfique pour l'ensemble de l'agglomération. Le rayonnement participe de l'attractivité, de la capacité à séduire habitants et investisseurs. Il bénéficie donc à l'ensemble des communes, pas seulement à Chambéry. Une telle représentation occulte en outre la possibilité pour d'autres communes que la commune centre de jouer la carte d'une centralité. En d'autres termes, parler d'« équipement de centralité » ne permet pas de penser la contribution des communes périphériques au rayonnement de la ville, à sa centralité, et notamment la façon dont elles fixent sur leur territoire des activités inhérentes à la centralité urbaine, mais jugées le plus souvent indésirables ou incompatible en centre ville : habitat social à grande échelle, zones commerciales, industries polluantes, etc. La rhétorique des « équipements de centralité » focalise donc l'attention sur les efforts handicapant la ville, et sur les bénéfices qu'en tirent les communes périphériques. Notons enfin que le raisonnement s'appuie sur un principe d'adéquation entre celui qui utilise un service, un équipement, et celui qui le finance. Il conduit en quelques sortes à assimiler client et usager.

Ce type de raisonnement peut être reconduit pour d'autres secteurs d'action publique. Par analogie, il devient en effet légitime de transférer une compétence dès lors qu'elle remplit au moins deux conditions : elle bénéficie à l'ensemble des communes de l'agglomération, et elle n'est exercée – et surtout financée – que par une commune seulement. Dans de telles conditions, la logique des « équipements de centralité » peut s'appliquer de manière efficace. Par exemple, les nouveaux « blocs de compétences » sont justiciables d'un raisonnement de ce type. Ici, en matière de développement économique, les efforts consentis par la ville pour démarcher et attirer les entreprises bénéficient à toute l'agglomération. Là, pour la politique de la ville, les politiques visant à sécuriser certains quartiers ont également des conséquences – bénéfiques mais aussi néfastes – pour l'ensemble des communes. L'analogie fonctionnerait encore pour l'aménagement de l'espace ou la préservation de l'environnement. Tous ces exemples montrent l'importance qu'il y a à nommer, à qualifier certaines compétences, leur simple désignation éclairant souvent des inégalités en pratique entre la ville centre et les autres communes. Ainsi, certaines prérogatives désignées par le droit peuvent n'avoir aucune traduction politique concrète pour les communes périphériques.

> *« Les nouvelles compétences, on les prend pas sur les communes qui en ont pas. On les prend pas sur les petites communes. Les petites communes elles ont déjà donné les compétences : elles ont plus la flotte, elles ont plus les déchets… (...) Par contre, dans une ville de la taille de Chambéry, d'Annecy, Grenoble, Saint Etienne, on fait ça, mais on fait du sport, de la culture pour l'ensemble de l'agglomération, de l'action sociale pour l'ensemble de l'agglomération, du tourisme pour l'ensemble de l'agglomération... Donc si on doit mutualiser, c'est là, c'est pas sur les autres communes. »*[128]

Par conséquent, la mise en avant de nouvelles compétences, plus larges, moins précises, rapporte souvent leur définition plus précise à la façon dont elles sont exercées par la ville centre, et non par

les communes périphériques. Fort d'un raisonnement analogue à celui des « équipements de centralité », le transfert des services et équipements correspondants est donc légitime, voire nécessaire.

A l'inverse, une frontière difficilement franchissable limite l'extension de l'analogie à certains équipements particuliers. En effet, alors que les élus se montrent souvent prêts à mutualiser ce qui constitue *a priori* une richesse pour l'agglomération (un centre culturel, une école de musique, une médiathèque), le raisonnement ne semble pouvoir être reproduit pour des politiques mutualisant la construction et la répartition des logements sociaux, les politiques d'aide aux chômeurs ou aux RMIstes, etc. Dit autrement, on est prêt à partager « ce dont on est riche », moins « ce dont on est pauvre ». Cette limite renvoie selon nous aux processus cognitifs mis en lumière ci-dessus, qui conduisent à assimiler « équipements de centralité » et rayonnement de l'agglomération, dans ce qu'il a de positif. Cette représentation interdit une analogie avec des équipements publics ou des services plus souvent associés à des handicaps. Malgré cette limite particulière, l'analogie avec les « équipements de centralité » ouvre un champ important aux transferts de nombreux services exercés par la ville de façon exclusive.

Vis-à-vis de la répartition des compétences, les représentations des agents s'accordent finalement sur deux dimensions importantes. D'une part, une hiérarchie en valeurs s'établit entre différents EPCI, ou entre différents niveaux d'intégration d'un même EPCI. La valeur d'une structure intercommunale se retrouve ainsi corrélée à sa surface juridique, ainsi qu'à la nature de ses compétences. D'autre part, un consensus sur les effets de « centralité » s'établit, qui offre à la ville un argument, potentiellement efficace, pour légitimer le transfert de nombreuses compétences qu'elle exerce de manière exclusive. Ces représentations alimentent la subtile *sémantique institutionnelle* qui associe notamment la ville centre au dynamisme. Elles contribuent ainsi explicitement et implicitement à légitimer l'intégration de l'institution de coopération.

Conclusion partielle

Nous venons donc de mettre à jour, dans le discours de nombreux agents, différents aspects d'une transformation profonde des représentations collectives de l'intercommunalité. L'évolution des stratégies des cadres des services techniques, l'évolution du registre de la comparaison avec des territoires voisins, la généralisation d'une « grammaire intercommunale » commune sont autant de signes d'un changement récent qui renforce substantiellement l'impact du discours intégrateur. Parmi les facteurs qui permettent d'expliquer ces transformations, deux d'entre eux méritent toute notre attention.

---

[128] Entretien n°57 avec M. Dominique Bergé, DGS de Chambéry Métropole.

Un premier facteur de réussite de l'intégration tient à l'accélération du mouvement d'intégration lui-même, qu'il s'agisse de l'EPCI chambérien ou des EPCI voisins. En d'autres termes, la multiplication récente des transferts de service est interprétée comme le signe d'une logique d'intégration implacable. Les agents des services techniques municipaux, traditionnellement assez réfractaires, y voient la mort annoncée d'un modèle d'organisation centré autour de Chambéry. Les élus l'interprètent comme la réussite édifiante d'un système d'action publique intercommunal, seule réponse satisfaisante à des problématiques locales qui dépassent le cadre de leur commune. Comme pour d'autres pratiques de l'institution, la pratique de l'intégration tend à s'objectiver : phénomène d'abord exceptionnel et controversé, l'intégration devient progressivement naturelle, routinière. L'intégration entre alors dans une logique circulaire, un processus d'engrenage[129], où le mouvement passé légitime le mouvement à venir. Ce premier facteur de légitimation renvoie donc à une expérience acquise et routinisée du développement, c'est-à-dire une forme d'apprentissage de l'intégration.

Une autre explication majeure de l'efficacité de la logique intégratrice est sans aucun doute la mise en place puis la généralisation du Coefficient d'Intégration Fiscale. Ce dernier se dissimule à de multiples endroits de notre analyse : il renforce les exigences financières de l'intégration ; il motive la concurrence entre EPCI du même type ; il consacre la distinction entre intercommunalité et intercommunalité à fiscalité propre ; il symbolise et quantifie le niveau d'intégration dans une échelle de valeurs. Le CIF a donc une force intégratrice qui se déploie à différents niveaux. La construction d'un indicateur fiscal formel se répercute sur l'appréciation normative (le « bon » sens de progression) et cognitive des agents (à quelle catégorie appartient-on ? Où se situe-t-on dans cette catégorie ?). En particulier, l'une des force du CIF est d'obliger à penser le développement et donc l'existence de l'institution au sein d'un environnement plus large, c'est-à-dire de forcer le passage d'une vision autonome, limitée à ses frontières géographiques, à une vision hétéronome, comme élément cohérent d'un ensemble de communautés elles-mêmes cohérentes. L'introduction du CIF permet en ce sens de penser simultanément effets de cohésion et équivalence structurelle[130], capacité d'intégration interne des différents intérêts communaux et capacité de représentation de ces intérêts. En ce sens, ce dispositif fiscal constitue l'amorce d'un réel processus de *gouvernance* territoriale[131].

[129] Le processus d'engrenage doit ici être compris comme un effet d'entraînement à la fois interne et externe : plus on intègre l'EPCI, plus il est légitime de l'intégrer ; plus les autres EPCI se développent, plus le développement de l'institution chambérienne s'impose.

[130] Dans la présentation des effets institutionnels sur les structures organisées, Scott (1995) mentionne le débat qui oppose deux types d'analyse : l'une sur les effets de cohésion entre systèmes (densité des réseaux relationnels) et l'autre sur les effets d'équivalence structurelle (types d'organisation similaires). Une question centrale de ce débat est de savoir selon quel(s) critère(s) des organisations fixent leurs frontières et leur identité. A cette question, le CIF offre une réponse éclairante sur le cas des structures intercommunales, dès lors qu'il permet simultanément de définir une catégorie et de s'y situer.

[131] Patrick Le Galès (1995 : 90) définit en effet la gouvernance de la manière suivante : « On voudrait sociologiser ce concept afin de définir la gouvernance, d'une part, en termes de capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux, et, d'autre part, en termes de capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'Etat, les autres villes et autres niveaux de gouvernement ».

Conclusion de la troisième partie

Cette partie avait pour objet de saisir les processus qui légitiment le renforcement de la structure intercommunale. En distinguant deux aspects de ce renforcement – la réduction des conflits et les évolutions des représentations sur l'intercommunalité – nous avons pu mettre à jour différents processus de ce type, qu'il nous semble dès lors possible de classer selon plusieurs critères. Un tel classement doit nous permettre de mieux saisir ensuite les conditions de possibilité et d'efficacité de l'intégration.

On peut tout d'abord diviser les processus selon qu'ils sont internes ou externes à l'institution. Certes, le succès du CIF dépend de son appropriation au niveau local, et formellement du vote de l'assemblée communautaire entérinant le passage en communauté d'agglomération. Toutefois, nous avons vu que ce dispositif bouleverse les représentations des agents en produisant des effets symboliques qui dépassent la simple définition des dotations de l'Etat. La stigmatisation des formes de coopération plus anciennes en est d'ailleurs une bonne illustration. L'exemple du CIF permet donc de saisir certains effets de la violence symbolique généralement produite par le droit. La légitimation relève dans ce cas de l'imposition de nouvelles catégories de classement, d'abord juridiques, mais ensuite inscrites dans les représentations. Ce type de processus nous renvoie donc aux logiques d'un dispositif extérieur à l'institution, imposé à l'institution.

Les processus de légitimation propres à l'institution nous semblent ensuite pouvoir être regroupés en deux entités. Certains d'entre eux, tels les processus de socialisation, ou les processus d'imitation sont inhérents à toute mécanique institutionnelle. Ils se rapportent en effet à deux dimensions essentielles de l'institutionnalisation : l'apprentissage des rôles et la structuration des liens sociaux. On peut en ce sens les qualifier de processus génériques. D'autres processus, tels les processus d'alignement, les processus de dénégation ou les processus d'engrenage sont en revanche intrinsèquement liés à certaine modalités singulières du fonctionnement de la coopération chambérienne. Ils répondent ici à l'exigence d'apolitisme et de consensus de l'institution, là à l'imprécision structurelle de sa définition juridique. Ces processus renvoient à des dispositions spécifiques, propres à la mécanique de la structure intercommunale chambérienne. C'est pourquoi nous les avons baptisé processus spécifiques.

Ce découpage nous permet finalement de mieux cerner les processus légitimant l'intégration et, par la même occasion, nous permettent de dégager diverses conditions expliquant la réussite de ces processus.

La réussite des processus externes de légitimation renvoie pour l'essentiel à une forme d'*intelligence institutionnelle*, déjà mentionnée dans l'analyse des réformes de la décennie quatre-vingt-dix. Dans le cas du CIF, l'efficacité institutionnelle de la réforme tient en grande partie à la façon dont le dispositif fiscal lie le développement intercommunal endogène (celui de la communauté d'agglomération) à un développement intercommunal exogène (celui des autres EPCI). Un tel lien

oblige les agents de l'institution à penser la *gouvernance* de l'institution, et donc à penser son évolution dans un cadre géographique et institutionnel élargi. Une telle représentation incline les agents à entrer dans une course à l'intégration avec les autres EPCI, et à développer une forme singulière d'*isomorphisme institutionnel*[1]. L'efficacité du CIF renvoie donc en partie à une efficacité juridique quasi-mécanique, et tout particulièrement aux réformes engagées par la loi Chevènement. En partie seulement, puisque l'efficacité de la réforme ne peut se comprendre en dehors des conditions de son appropriation locale. Ceci nous amène à revenir sur les processus de légitimation interne.

Les processus internes jouent en effet un rôle de légitimation fondamental de la logique intégratrice. Dans leur cas, l'efficacité est très directement liée à l'institutionnalisation de la coopération. En effet, ces processus fonctionnent d'autant mieux que l'institutionnalisation est plus forte : intégrer est d'autant plus légitime et s'y opposer d'autant plus difficile que l'apprentissage des rôles est rôdé et efficace, obligeant les élus les plus réfractaires à nuancer leurs critiques, et les conduisant finalement à manifester un soutien passif ou actif au développement de l'EPCI. Ce constat invite à considérer le degré d'institutionnalisation comme un facteur de réussite et d'efficacité des processus internes de légitimation. En d'autres termes, l'intégration se légitime d'autant plus facilement que l'institution est fortement développée. Cette analyse peut finalement constituer une piste d'explication institutionnelle originale au phénomène d'auto-corrélation souvent questionné par les observateurs[2], et les problèmes d'équité qu'elle suscite[3]. Elle vient également nuancer la distinction analytique proposée entre les deuxième et troisième partie. Les processus d'institutionnalisation de la coopération recèlent une forme de légitimation de son intégration. En particulier, dans une institution marquée par le respect du consensus, l'institutionnalisation inhibe les oppositions de toutes sortes, y compris celles qui concernent son renforcement.

Pour finir, l'efficacité des processus spécifiques nous renvoie directement aux principes institutionnels déjà mis en évidence dans la première partie. D'un côté, les *processus d'engrenage* s'appuient sur la logique techniciste, l'inflation des compétences étant inhérente à une certaine rationalité juridique et la concurrence rendue nécessaire par l'usage des outils financiers. D'un autre côté, les *processus de dénégation* et *d'alignement* s'adossent aux nécessités du consensus, en tout

---

[1] L'expression d'*isomorphisme institutionnel* est empruntée à Paul DiMaggio et Walter Powell (1983). Dans une analyse sociologique des effets institutionnels sur les organisations, ces derniers considèrent en effet qu'il existe une tendance à l'*isomorphisme* des structures (une forme d'équivalence entre types d'organisations) qu'ils expliquent par l'existence de traits culturels communs au sein de l'environnement. Ils soulignent alors un ensemble de processus sociaux (coercitifs, normatifs, mimétiques) qui permettent la diffusion de modèles dans un champs organisationnel. Les auteurs insistent également sur l'effet de la concurrence qui, dans notre cas, constitue une clé d'explication privilégiée de l'impact du CIF.

[2] De manière générale, les observateurs conviennent en effet que l'intercommunalité se développe là où elle est déjà bien implantée, alors qu'elle ne progresse pas ailleurs : « Comme on a souvent pu le constater concernant l'intercommunalité, la grande liberté laissée aux acteurs locaux se solde par des contrastes géographiques marqués. (...) Les taux régionaux d'intercommunalisation en milieu urbain sont fortement contrastés. Ces oppositions reproduisent en grande partie les contrastes qui caractérisent l'intercommunalité dans son ensemble. Ainsi, les régions de l'ouest, terres traditionnelles – à l'échelle d'un mouvement encore très jeune – de coopération enregistrent les plus fort taux (...). A l'inverse, dans les régions les moins intercommunalisées – Centre, Ile-de-France, Limousin, Languedoc-Roussillon – l'émergence de territoires intercommunaux urbains est plus timide » (« Une constellation d'agglomération », *Intercommunalités*, février 2001, p. 6).

[3] Parmi d'autres auteurs, Patrick Moquay (1997) relève en effet que l'une des conséquences de l'intercommunalité est le développement d'un « paradoxe inégalitaire », dès lors que ce phénomène renforce les effets de discrimination en offrant un avantage comparatif aux territoires structurés, et en leur donnant finalement un gain relatif plus important.

cas à la nécessité de jouer le jeu de ce consensus quand bien même un désaccord subsiste. Par conséquent, l'intégration se fonde sur la croyance collective en divers principes essentiels de la coopération intercommunale chambérienne. L'intégration est d'autant plus légitime qu'il existe une croyance profonde en ces principes. Cela revient donc à dire que ces principes sont, par nature, porteurs d'une logique d'intégration. L'intercommunalité chambérienne est donc porteuse d'une *rationalité institutionnelle*[4], à la fois technique et politique, qui est une rationalité fondamentalement intégratrice.

[4] Le terme est emprunté à Jacques Lagroye (1997b : 169-171), qui le tire lui-même de différents travaux néo-institutionnalistes. Il existe en effet des logiques propres à l'activité institutionnelle qui, par anticipation des effets et résistances, autorise certains types d'action et certains types d'enjeux. Par conséquent, l'institution véhicule et entretient des catégories (pratiques, types de rôle, formes de conduite, etc.) assimilables à une rationalité particulière, une *rationalité institutionnelle.*

CONCLUSION

Au terme de ce développement, il est temps de revenir sur les principaux enseignements de notre travail. Toutefois, avant de tenter la synthèse de cette recherche, nous souhaitons revenir sur la démarche qui fut la nôtre, avec ses biais et ses limites. La discussion sur certaines conditions objectives de déroulement la recherche offre un point d'appui solide pour discuter la validité de nos observations et, plus généralement, pour mettre en perspective nos interprétations et nos résultats. C'est seulement après ces observations préalables que nous pourrons rappeler les étapes essentielles de notre démonstration, en soulignant comment elles s'articulent, et comment elles valident notre hypothèse de départ. Il sera alors temps de comprendre ce que notre travail peut apporter à des questionnements plus généraux, qu'ils concernent l'analyse des institutions ou la compréhension des dynamiques intercommunales.

Regards rétrospectifs

Sans revenir longuement sur les enjeux scientifiques et les présupposés épistémologiques de notre méthode, rappelons qu'il s'agissait de réaliser une enquête de type ethnographique. Une telle enquête visait à comprendre les processus sociaux et politiques qui permettent d'expliquer l'évolution des représentations des agents concernant la structure de coopération chambérienne[1], et plus généralement l'intercommunalité. Elle supposait en outre de réunir finalement trois conditions : un travail empirique de longue durée, l'étude d'un milieu d'interconnaissance, ainsi qu'un questionnement réflexif sur nos principales analyses[2]. Revenons sur notre démarche de recherche afin de comprendre comment ces trois dimensions s'articulent.

Un regard rétrospectif sur notre parcours permet de distinguer grosso modo trois phases, qui correspondent à trois états d'avancement de la problématique. Après avoir étudié la genèse sociale et politique d'une loi réformant l'intercommunalité, nous avons voulu mieux comprendre sa mise en œuvre locale. Dans un premier temps, notre regard s'est donc porté sur l'effet d'une (puis de plusieurs) loi(s) sur une structure intercommunale singulière. Dans un deuxième temps, la connaissance plus fine de l'histoire de cette institution a déplacé le questionnement. Il s'agissait alors de comprendre plus précisément le lien I composition sociologique du personnel politique et les modes d'action publique concrets. Ce n'est finalement que dans un troisième et dernier temps que nous avons orienté notre regard vers les processus d'institutionnalisation. Cette évolution retracée *a posteriori* à grand traits nous permet de mettre en perspective trois aspects importants de la recherche.

Tout d'abord, il nous faut insister sur l'importance du facteur temps. Nécessaire pour s'installer dans une démarche de recherche, il l'est tout autant pour s'approprier une problématique et probablement aussi pour accepter ensuite de s'en détacher. Les réorientations, hésitations et revirements successifs doivent donc beaucoup aux conditions matérielles et temporelles confortables

[1] Nous avons largement répondu en introduction sur le choix du territoire chambérien comme territoire d'étude.

dont ce travail a bénéficié. Elles ont certes été un handicap en retardant trop longtemps notre départ sur le terrain. Elles sont surtout un avantage indéniable pour permettre le mûrissement de la réflexion. Inversement, quelques mois supplémentaires lui auraient très certainement donné une coloration différente.

La longue durée est une caractéristique importante de notre enquête de terrain. Au total, trois années se sont écoulées entre la première et la dernière campagne d'entretiens. Entre-temps, nos participations à différentes réunions, nos passages répétés dans les locaux et nos entretiens parfois redoublés ont suscité des échanges imprévus, des rencontres inopinées, des discussions informelles. Ces matériaux permettent de saisir plus finement les logiques d'action ou les enjeux de situations décisives, telles que la transformation en communauté d'agglomération en 1999 ou le renouvellement du conseil en 2001. Faute d'avoir pu nous installer durablement sur place, ce type de matériau reste limité à quelques échanges, souvent trop courts. Il faut toutefois rappeler ici que le temps passé sur place a modifié la nature de nos relations avec les agents de l'institution, facilitant les prises de contact et le déroulement des entretiens.

Ce long travail nous a permis de reconstituer finalement un véritable milieu d'interconnaissance. Chacune des personnes rencontrées et entretenues connaît, dans la grande majorité des cas, presque toutes les autres. Cela ne signifie pas que ces relations sont dénuées de conflits et de médisances. Cela signifie que chaque interaction, chaque commentaire est individualisé, et non anonyme. Sur ce point, le groupe d'acteurs observé a fait preuve d'une cohérence indiscutable, au-delà de nos espérances[3]. A tel point que les liens de parenté ou d'amitié renferment des explications très efficaces pour la compréhension de certains processus. Notre analyse des mécanismes de cooptation, par exemple, gagnerait très vraisemblablement à prendre en compte ces réseaux familiaux et amicaux, dont l'influence sur divers comportements politiques a été largement démontrée[4]. Cependant, faute d'avoir systématisé nos investigations en ce sens, nous avons dû laisser de côté ce type d'explication.

Enfin, l'analyse réflexive du parcours de recherche met en lumière le déplacement du regard qui s'opère au fil du temps. Or un tel déplacement a selon nous trois conséquences importantes.

En premier lieu, le choix fait très tôt de s'intéresser essentiellement au personnel politique laisse une place tardive et à certains égards résiduelle aux agents techniques et administratifs. Les entretiens avec ces personnels sont finalement moins exploités, et leur analyse se cantonne trop souvent à une compréhension factuelle des événements. Pourtant, nous avons montré que leur

---

[2] Ce sont selon Stéphane Beaud et Florence Weber « les trois conditions de l'enquête ethnographique » (Beaud & Weber 1997 : 294-299).

[3] Aux détours de plusieurs entretiens, nous avons souvent été très surpris par l'apparition de liens familiaux ou amicaux inattendus qui mettaient en relation différentes personnes rencontrées. Prenons l'exemple de Louis Besson. Michel Maurin, ancien Maire de Challes les Eaux et ancien Président du SIAC, nous apprît que Louis Besson était son beau-frère par alliance. Nous découvrîmes également que ce dernier fut nommé par Pierre Dumas à la Direction de la Maison de la Promotion Sociale de Chambéry, avant d'y céder sa place à Francis Ampe. Plusieurs Maires des communes de l'agglomération mentionnent également être d'anciens camarades de classe de Louis Besson.

[4] Nous pensons ici évidemment aux travaux de Marc Abélès sur l'éligibilité (Abélès 1989).

position est centrale dans les transferts, ou dans la diffusion de référents communs. La question du rôle conféré à ces agents mériterait donc d'être approfondie, et notre travail ne rend certainement pas assez compte de leur manière d'habiter et de travailler l'institution intercommunale... notamment par leurs contacts avec les élus.

En second lieu, la référence initiale aux dispositifs législatifs fait une place privilégiée aux droit, et marque d'une trace indélébile notre travail. Pour cette raison, le choix de l'objet empirique s'oriente rapidement vers une structure de coopération à fiscalité propre. Ce faisant, l'analyse d'une coopération intégrée vient grossir la proportion écrasante de travaux qui lui sont consacrés et qui la considèrent tout autant qu'ils l'authentifient comme la seule intercommunalité légitime. Ensuite, la définition scientifique de l'objet s'appuie, malgré nos efforts pour nous en dégager, sur une appréhension juridique de l'institution. Le périmètre d'étude, la liste des acteurs interrogés ou encore la sélection des archives pertinentes se fondent – au départ en tout cas – très largement sur des éléments statutaires. Notre volonté d'échapper au « magnétisme du droit » trouve donc certaines limites dans le choix et l'appréhension de l'objet même.

En dernier lieu, notre parcours témoigne de la volonté de nous affranchir de toute référence à l'Etat, et de nous centrer au maximum sur les processus locaux. Cette volonté se retrouve tout d'abord dans une méthode d'analyse qui considère le local comme espace propre de légitimation, et n'autorise l'explication par des facteurs externes que lorsque les dynamiques propres rendent insuffisamment compte des phénomènes observés. Elle se retrouve également dans une problématique centrée sur les *processus d'institutionnalisation*, qui confère aux phénomènes endogènes une dimension explicative privilégiée. En retour, elle limite certainement la compréhension des liens complexes entre ces processus et des variables sociales et politiques plus générales. Il nous faut donc affronter la question des limites inhérentes à l'objet, que cet objet soit scientifique ou empirique.

L'institution intercommunale apparaît, pas seulement par sa constitution juridique, comme une émanation des communes membres. Plusieurs des évolutions qui la traversent (la technicisation du politique, la remise en cause du rôle de l'Etat, la mise sur l'agenda de nouveaux types de problèmes, etc.) relèvent de transformations plus générales affectant les institutions communales. Plus précisément, dès lors que nous avons affaire aux mêmes élus, les pratiques et les croyances mises en jeu au niveau intercommunal doivent beaucoup à celles du niveau municipal. Il y a donc fort à parier qu'une confrontation plus systématique entre ces deux niveaux nous aurait donné des clés de compréhension et d'analyse très riches, en montrant par exemple les processus d'hybridation ou de reproduction à l'œuvre. Notre analyse aurait donc gagné à prendre en compte plus systématiquement l'institution communale et les travaux qui s'y réfèrent. Une telle remarque donne à voir une limite importante d'une approche par l'institution. Le choix empirique initial tend à assimiler, à l'inverse des

ambitions affichées par le projet scientifique néo-institutionnaliste[5], institution et type d'organisation. Ce postulat implicite interdit de penser ce que différents types d'organisation doivent aux mêmes dispositifs institutionnels (dans quelle mesure, par exemple, une commune et un EPCI peuvent-ils être considérés comme une institution identique), ou à l'inverse ce qui différencie les organisations qui sont *a priori* du même type (les différences fondamentales entre le fonctionnement politique d'une ville et celui d'une commune rurale par exemple). Dans un univers social et politique saturé par les institutions, ce handicap pose un problème opératoire crucial en même temps qu'il lance un réel défi de capitalisation scientifique au projet néo-institutionnaliste.

Pour finir, la nature des processus étudiés nous amène à poser la question difficile des conditions historiques, sociales et politiques singulières qui les rendent possibles. En d'autres termes qu'est-ce qui, au regard des processus mis en œuvre, caractérise le territoire chambérien ? Comment rendre compte, par exemple, du « consensus savoyard » parfois invoqué par nos interlocuteurs ? L'ambition de généralisation de nos résultats nous suggère quelques éléments de réponse à cette question. Nous en retiendrons trois principaux.

Premièrement, la perspective diachronique retenue offre un levier important et intéressant pour faire émerger les lignes de force de la *configuration institutionnelle* et leurs évolutions. Par exemple, elle permet de comprendre comment la fusion opérée en 1961 permet à la ville de se constituer un capital foncier et économique qui la met durablement à l'abri des nécessités de la coopération. Elle permet également de saisir l'impact du rapport de force politique sur le fonctionnement de l'institution, selon qu'il est équilibré ou non. De manière générale, le fil historique privilégié pour notre analyse ne permet pas seulement de mettre en évidence ce qu'une *configuration institutionnelle* doit à la précédente. Il offre aussi l'opportunité de mettre en lumière certains éléments saillants qui, à un moment donné, caractérisent la structure étudiée.

Deuxièmement, la référence au « consensus » est une dimension à la fois récurrente et déterminante dans la nature des processus étudiés. Les *arrangements institutionnels*, la légitimité des arguments techniques ou encore l'exercice euphémisé de la domination entretiennent un rapport dialectique évident avec cette caractéristique centrale de l'EPCI chambérien. Ainsi, bon nombre des processus analysés y trouvent non seulement une explication mais aussi une légitimité. Or sur ce point, ce « consensus » trouve un écho assez important dans d'autres structures de coopération, sous d'autres noms ou d'autres formes. Plus précisément, l'incontournable soumission de l'intercommunalité au fait communal a été mise à jour dans d'autres circonstances (Sorbets 1988, Savary 1998, Le Saout 2000a, 2000b) voire expliqué plus généralement par sa nature juridique (Domenach 1997) ou par l'élection indirecte de ses membres (Baraize & Négrier 2000). Ceci offre une perspective intéressante à nos observations.

[5] W. Richard Scott (1995 : 92-113) relève distingue par exemple trois niveaux d'analyse distincts : les systèmes sociaux (*societal systems*), les champs organisationnels (*organizational fields*), les populations organisationnelles (*organizationals populations*).

Troisièmement, la référence à la rationalité des choix collectifs est une deuxième caractéristique saillante des processus étudiés. La légitimité des arguments techniques et financiers, la place de l'expertise dans les processus de décision et de cooptation ainsi que la composition sociologique du personnel politique montrent le lien évident que l'institution entretient avec une forme de rationalisation de l'action collective. Or là encore, cette référence centrale pour notre analyse ne constitue pas une raison d'isoler le cas chambérien. Au contraire, le cadre de la *régulation croisée* a hier été décrit comme un double processus de « politisation de la technique » et de « technicisation du politique » (Duran & Thoenig 1996). Quant aux cadres plus récents de l'action publique locale, ils font plus régulièrement référence au « modèle de l'entreprise » (Mazères & Regourd 1990), et aux exigences d'efficacité assignées à une nouvelle « symbolique gestionnaire » (Faure 1988, 1991a, 1991b).

Par conséquent, les deux piliers sur lesquels repose notre analyse ne présentent pas un caractère d'exception vis-à-vis de travaux menés sur d'autres territoires. Dès lors, il nous semble qu'une partie des processus mis en lumière dans cette recherche peut trouver un terrain d'application possible dans d'autres structures intercommunales, voire d'autres institutions. Toutefois, quand bien même notre analyse a voulu intégrer différentes variables sociales et politiques, l'endogénéisation présente inévitablement des limites. Comment comprendre, par exemple, l'influence précise de l'autonomie économique de la ville centre, du syndicalisme agricole ou de la religion sur les processus étudiés ? Le passage de la monographie à la comparaison offrirait vraisemblablement une piste de réponse à ces interrogations, et une opportunité réelle de raffiner l'analyse. Elle permettrait par exemple de comprendre ce que le « consensus » récurrent doit à une culture politique singulière[6]. Malgré le vide évident que laisse l'absence d'analyse comparative, notre travail permet de livrer quelques résultats importants, qui peuvent éclairer l'analyse des institutions d'une part, et la compréhension des dynamiques intercommunales d'autre part.

Une intercommunalité chambérienne intégratrice

L'hypothèse centrale de notre recherche était, rappelons-le, que l'étude de certains processus institutionnels offre une clé de lecture particulièrement intéressante pour comprendre l'évolution des représentations des élus sur l'intercommunalité, et plus précisément pour expliquer le changement paradigmatique qu'a subi cet objet. En quelques années en effet, la suspicion que nourrissaient de nombreux élus à l'égard d'une coopération intégrée s'est muée en une bienveillance presque unanime, voire en une invocation parfois quasi-religieuse. Une telle intercommunalité n'est plus un danger mais une garantie pour l'avenir des communes. Sur la base de l'exemple chambérien, la mise

[6] C'est le sens d'une des remarques conclusives formulées par Emmanuel Négier dans un ouvrage collectif consacré à l'analyse comparative de différentes agglomérations françaises. L'auteur met notamment l'accent sur l'intérêt d'une « culture territoriale » spécifique pour comprendre les conditions d'institutionnalisation, et souligne ainsi la complémentarité entre ces approches : « Ne nous y trompons pas. En tablant sur la pertinence analytique de traits culturels, nous ne négligeons pas les effets de standardisation, ni même les vertus du comparatisme. Au contraire, la mise en avant de telles spécificités, parce qu'elle constitue une grille de lecture, demeure parfaitement généralisable » (Négrier 2001 : 278).

à jour des processus permettant d'expliquer ce changement a procédé d'une démonstration en trois temps.

Tout d'abord, la volonté de sortir d'une définition juridique de l'institution nous a conduit à rechercher les différentes *règles institutionnalisées*, qui, au sein de la structure juridique, administrent les pratiques et les croyances des élus. Sur l'ensemble de la période étudiée – plus d'une quarantaine d'années au total –, ces *règles institutionnalisées* se plient systématiquement à deux *principes institutionnels* forts : l'exercice euphémisé d'une domination de la ville centre, et la soumission des choix collectifs à une rationalité déclinée en termes techniques, financiers ou juridiques. Ces *principes institutionnels* simples définissent durablement un cadre à la fois pratique, normatif et cognitif pour les acteurs de la coopération chambérienne, qui fait un écho très net au contexte de *régulation croisée* dans lequel l'institution voit le jour.

Dans une deuxième partie, nous avons mis à jour différents *processus d'institutionnalisation* qui, par l'orientation singulière qu'ils donnent aux pratiques et aux croyances, permettent de comprendre comment l'institution de coopération devient progressivement acceptable, en se dotant notamment d'une réalité objective, extérieure aux individus qui la composent, sur le mode du cela va de soi. Plus encore, nous avons insisté sur la façon dont les *principes institutionnels* mis en lumière précédemment fournissent non seulement des conditions de possibilité mais plus encore des conditions d'efficacité aux *processus d'institutionnalisation*. Le respect de ces principes garantit en quelques sortes une forme de pacification des relations politiques dans l'institution, qui rend son existence tolérable.

Enfin, dans une troisième et dernière partie, nous nous sommes penché sur l'intégration de la structure en exhibant les processus qui la légitiment. En distinguant ces processus selon différents types (externes, génériques, spécifiques), nous avons montré que la légitimité de l'intégration est inhérente au renforcement de la coopération, mais aussi à une certaine *rationalité institutionnelle*. Dit autrement, les processus qui rendent l'institution acceptable pour les élus permettent à terme d'en faire un outil indispensable, souhaitable et nécessaire. Ce changement de regard s'explique par l'influence de contraintes externes (de nouveaux dispositifs législatifs), par des processus invoqués dans la partie précédente (les processus de socialisation par exemple), mais aussi par des processus singuliers qui tiennent à la nature des *principes institutionnels*.

Par le jeu et l'enchaînement de plusieurs processus, nous avons donc finalement tissé un lien de causalité entre la mise en place du premier établissement de coopération et la légitimité d'une intercommunalité plus intégrée, notamment fiscalisée. En acceptant de jouer le jeu d'une coopération, même *a minima*, les élus ont donc orienté leurs pratiques et leurs croyances dans un sens qui, à plus ou moins long terme, légitime une institution de plus en plus intégrée et qui se substitue aux communes dans un nombre toujours plus important de domaines.

Une perspective néo-institutionnaliste entre stabilité et changement

La démonstration proposée permet finalement de donner à voir, sur l'exemple chambérien, le lien dialectique entre l'évolution des pratiques et le changement des représentations. Dans le même temps, cette démonstration permet d'apporter un éclairage différent, parfois original, aux débats qui traversent le champ de l'analyse des institutions. En effet, en choisissant d'adopter une lecture néo-institutionnaliste de la coopération intercommunale, nous nous exposions aux risques inhérents à ce type de démarche[7]. Il est en effet souvent critiqué parce qu'il présente l'inconvénient majeur d'inciter le chercheur à passer d'une analyse des contraintes institutionnelles à une forme de déterminisme institutionnel, qui donne à l'institution un pouvoir explicatif exclusif à l'orientation générale des processus sociaux et politiques observés. De façon moins radicale, une analyse centrée sur les *processus d'institutionnalisation*, les *prescriptions de rôles* et autres *répertoires de comportements* présente l'inconvénient de privilégier la permanence et la résistance au détriment du changement. Pour cette raison, les approches néo-institutionnalistes risquent au mieux d'éprouver des difficultés à analyser et conceptualiser le changement, au pire de ne pouvoir en rendre compte.

Dans le prolongement de ces remarques, il pourrait ainsi être reproché à notre travail de conclure incidemment au déterminisme de la *configuration politique* initiale, de statuer à l'incroyable stabilité de l'institution, engoncée dans la rigidité des *principes institutionnels*, et enfin d'assimiler le changement à une mise en ordre régulière des pratiques et des croyances opérée par les *processus d'institutionnalisation*. Ces remarques nous permettent d'introduire les enseignements que nous voulons tirer de nos travaux et qui, en guise de réponse, viennent alimenter certains débats néo-institutionnalistes. Dans cette perspective, nous souhaitons revenir sur deux de ces débats, en insistant alternativement sur la stabilité ou sur le changement dans l'institution.

Institution et stabilité : retour sur la dépendance au sentier

L'analyse de la structure de coopération chambérienne donne à voir un cadre stabilisé des relations entre les agents et des mécanismes stabilisant ces relations. L'importance toute particulière que notre démonstration accorde aux processus d'institutionnalisation montre d'une part comment s'organise la convergence des pratiques et des croyances, et d'autre part comment cette convergence est encore renforcée par le rapport dialectique qu'entretiennent les deux niveaux, les croyances fournissant des cadres de signification et d'interprétation à l'action, et les comportements venant réactiver la pertinence de tels cadres. Sur une histoire de plus de quarante années, les *règles institutionnalisées* sont, malgré leurs évolutions, encadrées par des *principes institutionnels* qui, à l'issue de notre développement, apparaissent d'autant plus immuables qu'ils s'inscrivent dans un cadre dépassant l'institution intercommunale. Il faut même ajouter que l'évolution de l'institution semble constamment liée aux conditions qui lui donnent naissance. En particulier, la légitimité accordée à l'expertise technique et le rôle central mais discret joué par la ville centre font un écho net

[7] Ces risques sont notamment relevés par Thelen et Steinmo (1992).

et durable au contexte originel de *régulation croisée* dans lequel est né puis s'est développé le SIAURC.

Par conséquent, l'étude de cas chambérienne offre une illustration édifiante du concept de *dépendance au sentier* (*path dependency*), et valide l'importance fondamentale que ce concept accorde au contexte et à la configuration dans lesquels les changements institutionnels s'inscrivent[8]. Dans le même temps, elle soulève plusieurs problèmes relatifs à son usage. L'un concerne son champ d'application, un autre ses difficultés opératoires, et un troisième un biais épistémologique.

Notre première remarque porte sur le domaine de validité du concept. Rappelons que la « dépendance au sentier » s'appuie très largement sur la notion de rendement croissant (*increasing return*), mettant l'accent sur la façon dont le calcul coût /avantage donne la priorité à la stabilité plutôt qu'au changement. Or dans le cas de la VRU par exemple, notre analyse montre que plusieurs agents ont eu un intérêt certain à rompre avec les routines institutionnelles. La contestation des arguments techniques avancés par les services des Ponts et Chaussées, la remise en cause de l'interprétation des statuts par le préfet transgressent ainsi les principes de fonctionnement de l'institution. Pour autant, ils permettent à plusieurs élus de tirer parti de la contestation en occultant sa dimension politique, et en s'assurant le soutien de plusieurs élus qui ne sont pas fondamentalement opposés au projet. Par conséquent, les routines institutionnelles perdent dans certaines conditions leur capacité à orienter les comportements[9]. L'idée implicite que le calcul coût / avantage est toujours réalisable nous semble donc contestable. Dès lors, la pertinence du « sentier de dépendance » doit être relativisée et notamment rapportée à ses conditions historiques de possibilité, ou d'impossibilité.

Un second problème posé est celui du caractère opératoire du concept. Notre travail montre en effet le lien entre deux systèmes de représentation contradictoires. Le changement de paradigme s'opère en douceur, sur le temps long, sans qu'aucune rupture nette n'intervienne ni dans les pratiques ni dans les croyances. L'inversion de la « logique »[10] de coopération se réalise donc dans une certaine conitnuité, où chaque nouvelle configuration institutionnelle respecte la configuration précédente. Quand s'opère, dans ces conditions, le basculement (*path shifting*)[11] de la logique « coopérative » à la logique « intégrative » ? En 1999 avec le CIF ? En 1996 lors du premier transfert ? En 1995 avec la fiscalité additionnelle ? Chacun de ces événements marque une avancée de la logique d'intégration alors même qu'il s'inscrit, comme nous l'avons montré, dans le respect des routines institutionnelles. Difficile, dans ces conditions, de distinguer ce qui est lié aux choix antérieurs

[8] En effet, Paul Pierson (2000b) insiste fortement sur l'idée que l'analyste doit prêter une attention toute particulière à l'étude de la chronologie et de l'enchaînement (*timing and sequence*) qui caractérisent les moments importants de l'institution (*critical juncture*).

[9] Dans son étude sociologique des crises politiques, Michel Dobry (1992) explique en effet que ces crises s'inscrivent dans des « conjonctures fluides ». Or ces « conjonctures particulières » se caractérisent notamment par « l'effacement ou le brouillage des indices et repères et la perte d'efficacité des instruments d'évaluation qui (…) servent de support aux appréciations et calculs routiniers des acteurs » (Dobry 1992 : 150).

[10] Pour reprendre le terme utilisé par Maurice Bourjol (1996).

[11] Ce que plusieurs auteurs qualifient de *path shifting* pour signifier qu'on sort du sentier de dépendance. Ainsi, dans leur analyse consacrée aux politiques sociales, Bruno Palier et Giuliano Bonoli (1999) montrent que certaines lois introduisent une dose de changement, parfois non directement mais en affectant les conditions de possibilité des futures réformes, engageant ainsi les politiques sur un autre chemin de dépendance (*path shifting*).

de ce qui ne l'est pas[12]. Difficile donc de définir avec précision les limites qui bordent le « sentier de dépendance ». Dans notre cas, ce concept présente donc certaines difficultés de mise en œuvre.

Pour finir, l'usage du concept se heurte selon nous au problème de l'imputabilité des changements. Prenons l'exemple des transformations récentes. Celui-ci montre que, quand bien même elles respectent finalement l'intérêt des différentes communes, les options juridiques se décident en dernière minute, à la surprise générale, au prix d'ajustements inattendus ou de retours en arrière. Par conséquent, l'engagement de l'institution dans une certaine voie de développement n'est ni déterminé, ni définitif, mais plutôt incertain, chaotique et imprévisible, échappant parfois à la logique que lui insufflent les agents[13]. Or l'explication d'une configuration institutionnelle par la précédente relève selon nous d'une conception linéaire du changement, pour laquelle le lien de causalité entre ces deux configurations institutionnelles est univoque. Le risque est donc grand, pour établir la « dépendance au sentier », de rechercher dans le passé des éléments qui informent le changement, sans pourtant qu'ils ne l'expliquent de façon exclusive[14]. Pour cette raison, l'analyse risque alors de tomber dans une rationalisation *a posteriori* vraisemblablement abusive[15].

Malgré ces remarques, l'analyse des processus d'auto-renforcement permet d'insister sur l'influence éminemment importante de l'Etat. En premier lieu dans notre exemple chambérien, les *règles institutionnalisées* restent durablement marquées par une configuration initiale dominée par les agents des services déconcentrés. Par conséquent, l'Etat n'a pas seulement imposé la création du premier syndicat, il a dans le même temps défini le type de rationalité dominant et partant, orienté durablement les thèmes de la parole légitimatrice[16]. En second lieu, il faut relever ce que la stabilisation de l'institution doit par la suite aux dispositifs législatifs. L'intégration fiscale, fonctionnelle, territoriale s'appuie très largement sur les orientations et incitations inventées par les législateurs successifs. La mise en place du CIF constitue probablement l'exemple à la fois le plus récent et le

[12] C'est le point de vue défendu par Scharpf dans une analyse institutionnaliste de l'action publique. Selon lui, il n'y a « aucune raison de supposer une relation directe et automatique entre le contexte institutionnel et les produits (output) des politiques ou entre les produits et les résultats (outcome) des politiques. Dans un même environnement, des politiques identiques peuvent conduire à des résultats semblables, des structures institutionnelles différentes peuvent engendrer des politiques analogues, et telle structure institutionnelle peut susciter des politiques différentes. On voit donc que, dans la meilleure des hypothèses, le déterminisme structurel ne fait que tracer des limites, tandis que la relation empirique entre structures, politiques et résultats est, de façon générale, hautement contingente » (Scharpf 1986 : 195).

[13] Ce que nous avons mis en lumière grâce à l'exemple de l'intercommunalité est également rappelé par Alec Stone (1992 : 167) : « Mais, comme le montrent les histoires institutionnelles, une transformation des capacités et des fonctions institutionnelles peut se produire sans l'émergence préalable d'une nouveau consensus « systémique ». Une institution peut se développer « en décalage » avec le reste du système ; elle peut revendiquer de nouveaux pouvoirs et commencer à remplir de nouvelles fonctions politiques. Ce faisant, elle subvertit sa propre légitimité politique qui repose sur le consensus politique originel qui lui a donné naissance ».

[14] Le *sentier de dépendance* conduit en effet l'analyste à chercher ses explications en priorité dans le passé : « Under conditions of path dependence it is true that current circumstances in some sense 'cause' currents outcomes, but a focus on these simultaneous occurrences is highly misleading. It provides a 'snapshot' explanation for what should be seen as a moving picture. The necessary conditions for current outcomes occurred in the past. The crucial object of study becomes the critical juncture or triggering events, which set development along a particular path – which at first glance might seem commonplace or at least analytically uninteresting » (Pierson 2000 : 263).

[15] Comme l'explique Norbert Elias : « Une étude génétique rétrospective démontrera avec une grande certitude qu'une configuration doit être issue d'une certaine configuration précédente ou même de toute une série de configurations d'un type bien défini, sans pour autant démontrer que ces premières configurations devaient nécessairement se transformer en celles qui leur succèdent » (1991 : 195).

[16] Jacques Lagroye insiste sur l'intérêt à apporter aux conditions originelles de formation d'un appareil de coercition : « Ainsi, les contraintes qui permettent l'émergence ou le renforcement d'un appareil spécialisé de coercition définissent-elles en même temps les thèmes principaux du processus de légitimation » (Lagroye 1985 : 404).

plus édifiant des mécanismes juridiques qui rendent l'intégration possible, voire incontournable. Mais l'impact essentiel de ces lois réside, de manière plus insidieuse, dans les référents et les schèmes de pensée qu'elles véhiculent. Ainsi, ce qui se joue à travers les nombreuses tentatives de réforme des institutions locales, c'est moins l'organisation des convergences statutaires entre structures ou le saut quantitatif du nombre d'EPCI, mais bien plutôt la diffusion du modèle implicite d'une hiérarchie fonctionnelle entre niveaux intercommunal et communal, étayée par l'idée que celui-ci est à la fois moins adapté et moins efficace que celui-là. Dans une institution historiquement imprégnée des référents techniques et financiers, la greffe du modèle est très efficace. Au bout du compte, l'Etat réussit donc finalement à imposer l'idée selon laquelle la recomposition territoriale s'impose, pour des raisons d'efficacité, sans pour autant régler la question des décalages existant avec les espaces politiques ou sociaux[17].

Institution et changement : retour sur l'isomorphisme institutionnel

L'intérêt d'une analyse focalisée sur la stabilité ne doit pas nous empêcher d'envisager le changement. Plus précisément, cette stabilité tend à nous faire oublier que l'homogénéité et la permanence entre dans la définition même des *principes institutionnels*. Par construction, l'objet nous donne à voir les pratiques et croyances qui se pérennisent, et donc le fil qui permet de relier ensemble présent, passé et origine de l'institution. On aurait toutefois tout aussi bien pu mettre en lumière les dissensions internes, les conflits de pouvoir ou les échecs de la régulation que l'illusion du consensus a souvent tendance à occulter. L'histoire de l'institution est également marquée par des expérimentations, des tentatives échouées, des impasses et des retours en arrière[18]. Notre analyse ne montre-t-elle pas l'amnésie d'une institution qui, oubliant un système de représentation antérieur, le remplace à plus ou moins long terme par un autre, profondément différent ? Le changement est donc bien inhérent à l'institution, aux pratiques sans cesse renouvelées, aux réinterprétations toujours différentes.

A plusieurs égards, les changements qui nous intéressent peuvent être avantageusement décrits à l'aide du concept d'*isomorphisme institutionnel*. Rappelons que ce terme désigne l'inclinaison naturelle des institutions à reproduire des normes et procédures dominantes dans leur environnement social sur la base des exigences de compétitivité d'une part, et de l'importation de normes et de valeurs d'autre part. Plus encore, différents types *d'isomorphismes institutionnels* peuvent être

[17] Martin Vanier fait une analyse similaire des dispositifs portant réforme des pays : « On voit qu'entre les pays de la loi Pasqua, et ceux, contractuels, que la plupart des régions font émerger, il n'y a pas d'incompatibilité majeure, parce qu'ils ont une même référence doctrinale : l'intégration européenne et son nécessaire changement territorial. La contradiction essentielle n'est pas entre ces stratégies. Elle est entre toutes ces stratégies de nouvelle maille, rassemblés en un objectif de recomposition territoriale profonde, et l'évolution des rapports sociaux et politiques à l'espace contemporain, qui, l'un comme l'autre, n'appellent plus cette territorialité sur laquelle les dites stratégies veulent se fonder » (Vanier 1997 193-194).

[18] Un tel point de vue correspond aux critiques formulées par March et Olsen au sujet d'une « conception de l'histoire efficace » (*efficient history assumption*) qui tend à privilégier les processus de formatage de l'institution par son environnement. Les auteurs présentent les changements dans l'institution comme des processus plus imprévisibles et chaotiques (March & Olsen 1996 : 255-259).

distingués, qui rendent compte des transformations qui affectent l'institution chambérienne[19]. Essayons d'en souligner les vertus compréhensives, puis de les mettre en perspective.

Le cas chambérien donne à voir différentes formes d'isomorphisme institutionnel, variables dans le temps. En 1957, la création du SIAURC est imposée par les services de l'Etat, et se justifie essentiellement par la volonté de rationaliser la carte administrative. En 1994, il s'appuie sur les avantages comparatifs dont bénéficient les institutions voisines, et notamment ceux qu'offre la fiscalité additionnelle. Après 1999, il répond plus précisément aux exigences de concurrence avec les institutions de même type. Le cas chambérien peut donc illustrer différents types *d'isomorphisme institutionnel*. Les exemples de 1957 et de 1999 illustrent tout d'abord un *isomorphisme coercitif*. Imposé par l'Etat dans le premier cas, par les règles de fonctionnement de la communauté d'agglomération dans le deuxième, ce changement renvoie assez précisément au cadre réglementaire définissant les rapports entre Etat et collectivités locales, ou entre EPCI et communes membres. Les cas de 1994 et 1999 donnent à voir un *isomorphisme mimétique*, catalysé par les incitations financières et la comparaison entre communautés de même type juridique. Dans les deux cas, la dimension financière conditionne très largement la structuration de l'incertitude, et par conséquent la formulation des problèmes et des réponses institutionnelles qui leurs sont apportées. Ajoutons que notre analyse statistique a pu souligner l'uniformisation progressive du personnel politique intercommunal à Chambéry. En supposant que cette tendance est plus générale, comme tend à le montrer le cas lyonnais (Guéranger & Kuebler 2003), elle donne l'illustration d'un *isomorphisme normatif*, qui corrèle l'évolution du personnel politique et celle des structures de coopération.

Le cas de l'intercommunalité chambérienne permet donc de donner une traduction empirique au concept d'*isomorphisme institutionnel*, ainsi qu'à ses différentes déclinaisons. Pour autant, ce concept ne nous semble pas permettre d'épuiser la question des processus d'uniformisation institutionnelle, pas plus que celle, plus complexe, du changement dans les institutions. Revenons successivement sur certains aspects laissés en suspens, et sur les pistes de réflexion suscitées par notre recherche.

La typologie proposée distingue différents processus qui représentent finalement des formes idéal-typiques souvent imbriquées les unes avec les autres. La typologie ne propose alors aucune articulation entre ces différentes formes, ni aucune piste permettant d'expliquer la prédominance de l'une sur l'autre. Pour la transformation en communauté d'agglomération par exemple, les incitations financières pèsent si lourd qu'elles ne laissent finalement place à aucune alternative. *L'isomorphisme institutionnel* est-il alors *coercitif* ou *mimétique* ? De même, après cette transformation, le CIF facilite non seulement une intégration fiscale généralisée, mais suscite en même temps une forme d'identité collective vis-à-vis des autres communautés d'agglomération. S'agit-il alors d'un *isomorphisme*

[19] Rappelons que DiMaggio et Powell (1983) identifient trois types d'isomorphisme institutionnel. Un *isomorphisme coercitif* tout d'abord, qui renvoie à l'influence exercée par une organisation plus puissante – ou par plusieurs organisations – en vue du changement, et que subissent les autres organisations dans leurs pratiques institutionnelles. Un *isomorphisme mimétique* ensuite, qui renvoie à l'adoption de dispositifs efficaces et éprouvés, en vue notamment de réduire l'incertitude liée au changement. Un *isomorphisme normatif* enfin, qui désigne les effets normatifs des processus de socialisation qui conduisent les acteurs à adopter les mêmes référents cognitifs et, à terme, les mêmes solutions institutionnelles.

mimétique ou *normatif* ? L'analyse des transformations récentes de la structure intercommunale chambérienne montre donc les difficultés à identifier, à l'exclusion de toute autre, une forme singulière d'*isomorphisme institutionnel*.

De manière générale, il nous semble que cette typologie insiste peu sur les temporalités et les complémentarités des différents types d'*isomorphisme institutionnel*. Dans le cas chambérien – et plus généralement dans le cas français[20] – l'*isomorphisme coercitif* renvoie peu ou prou à l'application des dispositifs juridiques et réglementaires, en partie en raison du principe constitutionnel qui interdit la tutelle d'une collectivité sur une autre. Malgré les avatars de ces différents dispositifs, l'Etat monopolise par le droit la capacité de contraindre, d'influencer, ou plus généralement d'organiser la convergence des pratiques de coopération. Dans notre cas, l'*isomorphisme coercitif* renvoie donc à l'évolution du rôle accordé à l'Etat. Aussi, est-il aujourd'hui impensable pour le préfet d'imposer une coopération comme il le fit en 1957. Les travaux de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale au début des années quatre-vingt-dix montrent au contraire qu'il doit s'assurer, avant de suggérer une évolution juridique, de recueillir l'assentiment des élus concernés. Toutefois, on ne saurait pour autant statuer à l'effacement définitif de l'Etat ou de son représentant. D'une part, la loi de 1999 contient de nombreuses dispositions visant à simplifier et harmoniser les modalités de coopération. D'autre part, les dotations financières qui incitent les transformations juridiques constituent un levier très puissant pour organiser les convergences, comme l'a montré la création de Chambéry Métropole. Les outils à la disposition de l'Etat favorisant l'*isomorphisme coercitif* marquent donc une évolution plutôt qu'une disparition.

L'*isomorphisme mimétique* apparaît plus tardivement, dès lors que la comparaison avec d'autres structures est possible, et facilitée. Il doit donc nous amener à rechercher les processus de médiatisation des enjeux intercommunaux. Les flux d'information jouent un rôle capital pour rendre visibles les expériences voisines, et pour alimenter la comparaison. En simplifiant le plus souvent les enjeux, la médiatisation tend à faire de l'originalité un handicap, et de la convergence une solution rapide et efficace[21]. Plus généralement, la meilleure connaissance d'expériences voisines augmente la probabilité d'emprunter à une même solution institutionnelle. Les organes de presses spécialisés sur les questions intercommunales constituent en ce sens un vecteur de développement privilégié d'un *isomorphisme mimétique*[22].

---

[20] Nos réflexions empruntent largement à l'analyse proposée par Emmanuel Négrier (2003). Cet auteur considère en effet que, dans le cas des structures intercommunales des agglomérations françaises, on est passé d'un « isomorphisme vertical et coercitif », défini très largement par le cadre légal, à un « isomorphisme horizontal et mimétique », qui se déduit d'un apprentissage plus développé, laissant la place à l'interconnaissance, à la prévisibilité accrue du cadre réglementaire, et à la nécessité de légitimation. L'*isomorphisme normatif* est en revanche peu réutilisé.

[21] Comme l'explique David Apter (1991 : 25) : « Enfin, les médias jouent de plus en plus un rôle crucial en assurant à la fois une fonction critique (les choses vont mal), un rôle de proposition (voilà ce qu'on fait ailleurs) d'autant plus « efficaces » que diagnostic et remèdes sont souvent... sommaires. Pour peu qu'il y ait l'exploitation savante d'un événement-choc, le gouvernement ou l'administration ne disposent guère que d'une solution : emprunter au plus vite les recettes expérimentées à l'étranger ».

[22] Deux mensuels ont notamment vu le jour dans les années quatre-vingt-dix : *Intercommunalité, le journal des district et communautés de France*, organe de presse de l'ADCF, ainsi que *La Lettre de l'intercommunalité*, mensuel regroupant les agents administratifs et techniques impliqués dans les structures intercommunales.

Enfin, *l'isomorphisme normatif* peut largement s'expliquer par la structuration de réseaux politiques et professionnels intercommunaux. Certes, ces réseaux construisent un intérêt objectif favorisant les processus de convergence entre institutions. Ainsi, le bureau qui réalise l'étude de transformation en communauté d'agglomération s'appuie très largement sur ses expériences réussies à Voiron et à Grenoble. Mais plus encore, ces réseaux permettent de constituer une réelle culture professionnelle, sur la base de références, de formations et de valeurs communes. Ainsi, lors de notre entretien avec le Directeur Général des Services de Chambéry Métropole, ce dernier a fait une référence systématique aux expériences voisines, et aux points de vue exprimés par ses homologues. Ces communautés d'experts jouent donc très favorablement dans la diffusion et la généralisation de procédures et normes de coopération communes, et dans l'efficacité de l'*isomorphisme normatif*[23].

Pour une lecture dialectique des dynamiques intercommunales

Cette conclusion est enfin l'occasion de pointer, et de soumettre au débat, quelques lignes de force de notre analyse du phénomène intercommunal. Les éléments de discussion qui précèdent soulignent les mérites d'une approche associant continuité et changement. Pour prolonger cette réflexion, nous souhaitons mettre en relief les vertus d'une analyse dialectique des dynamiques institutionnelles, en montrant qu'elle permet de dégager trois composantes saillantes de l'intercommunalité.

L'institutionnalisation de l'intercommunalité se présente tout d'abord comme un processus associant changement et continuité. D'un côté, nos résultats montrent l'importance des effets de chaînage, l'héritage dû aux pratiques et croyances plus anciennes, l'intérêt heuristique de la configuration d'origine. De l'autre, l'institution donne lieu à des réinterprétations permanentes, à des comportements nouveaux, parfois antagonistes ou conflictuels, et en constante évolution. L'analyste doit donc saisir cette tension permanente en portant son regard sur les processus de greffe ou de rejet, en analysant les effets de composition et d'hybridation, en soulignant alternativement l'inertie des formes singulières ou bien les configurations originales qui en résultent[24].

---

[23] Yves Mény (1993 : 23) fait une remarque analogue concernant le rôle joué par les juristes dans la diffusion des modèles institutionnels dans la communauté européenne : « Particulièrement actifs en matière institutionnelle sont les réseaux de juristes qui, par leur profession pour ainsi dire, sont des bâtisseurs d'institutions. Leur rôle est ambivalent : sous un premier point de vue, les juristes, comme le relevait Tocqueville dans *la Démocrate en Amérique* sont, au sens premier du terme, les « conservateurs » du système juridique dans lequel ils s'insèrent. Mais si le changement s'impose, si les politiciens l'exigent, les juristes sont aussi ceux qui fourniront à la fois les instruments de légitimation de l'innovation et les outils pratiques pour opérer les réformes. Ce rôle qui de tout temps a été crucial prend aujourd'hui une ampleur nouvelle du fait de l'internationalisation des échanges, de la diffusion croissante de l'information, des besoins de création institutionnelle croissants tant dans les vieux Etats que dans les nouveaux pays indépendants ou ceux qui sortent du socialisme ».

[24] Ce projet rejoint les critiques adressées par Yves Mény (1993 : 9) au sujet de certaines approches institutionnalistes : « L'analyse culturaliste surévalue les capacités de résistance, l'analyse développementaliste, sans les ignorer complètement, ne leur fait qu'une part résiduelle et seconde au regard des évolutions inéluctables qu'elle prévoit, et néglige les phénomènes d'interaction entre produits importés et terres d'accueil ».
Ce projet consistant à saisir simultanément les processus de changement et de continuité dans les institutions est aussi décliné en termes néo-institutionnalistes. Kathleen Thelen suggère par exemple d'étudier la *dépendance au sentier* en essayant de dépasser cette opposition, et en conciliant l'analyse des bifurcations (*critical juncture*) et celle du renforcement (*policy feedback*) : « drawing together insights from the critical junctures literature and the literature on path dependency and policy feedbacks, I have argued that the key to understanding institutionnal evolution and change lies in specifying more precisely the reproduction and feedback mechanisms on which particular institutions rest » (Thelen 1999 : 399-400).

Sur ce point, le renforcement d'une rationalité des choix collectifs peut être analysé, lui aussi, dans cette double perspective. En continuité avec les pratiques antérieures, les élus inscrivent leur action dans un registre technique ou gestionnaire, en lui conférant la légitimité de savoirs établis, que ces savoirs portent sur la construction et la gestion d'équipements collectifs ou plus récemment sur la comptabilité analytique ou les finances publiques. Dans le même temps, l'extension de ce principe dans le champ des pratiques des élus multiplie les références à ce type de savoirs, réduisant l'espace du débat proprement politique à sa portion congrue. Ce faisant, le renforcement des structures de coopération contribue à modifier la nature des débats entre communes, en translatant sur le plan des modalités un nombre toujours plus important de questions qui concernent le plan des finalités[25].

Une deuxième perspective consiste à saisir l'institutionnalisation comme un processus associant entropie et mise en ordre. Certes, notre analyse insiste sur la convergence des pratiques et des croyances, sur les processus qui facilitent les ajustements entre agents, sur la prévisibilité croissante des comportements. Dans le même temps, le changement ne peut se résumer à un phénomène cumulatif et univoque, qui ferait de l'apprentissage et de la socialisation un processus de sédimentation progressive, chaque expérience nouvelle ajoutant une « couche » supplémentaire traduite dans l'actualisation des *règles institutionnalisées*. L'analyste doit plutôt rompre avec un incrémentalisme teinté de « positivisme », et considérer notamment l'occultation, l'effacement, l'amnésie, et les retours en arrière[26].

Dans une telle perspective, l'intercommunalité renvoie à la façon dont certaines règles encadrent des comportements désordonnés, et formalisent un compromis provisoire entre agents. Le conflit permet alors de comprendre jusqu'où fonctionne la régulation par l'institution[27], et cette dernière incarne en retour la quantité de désordre acceptable[28]. Dans ces conditions, si le développement de l'intercommunalité est associé à la crise de gouvernabilité des villes, ce n'est qu'en partie seulement pour ses vertus fonctionnelles, comme cela est le plus souvent avancé[29]. En effet, le renforcement

---

[25] Cette piste de recherche rejoint le constat effectué par Bernard Jouve et Christian Lefèvre à l'échelle de différentes métropoles européennes : « D'une rationalité analytique ou substantive, pour reprendre la terminologie de H. Simon (1976), on est passé à un mode de compréhension, d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques mettant l'accent sur une rationalité procédurale : c'est davantage le contenu des négociations qui compte que la décision finale » (Jouve & Lefèvre 1999 : 24-25).

[26] Il s'agit donc de travailler sur le rôle « d'opérateur historique » des processus d'institutionnalisation, à l'instar d'un des axes du projet de recherche formulé par Bernard Lacroix pour comprendre le maintien de l'ordre politique. Il s'agit concrètement de saisir « leur rôle d'opérateur historique (qui fait de ces mécanismes pratiques récurrents le principe de producteur de formes toujours nouvelles et des formes qu'ils pérennisent autant de réalités, pour un temps, indépassables) » (Lacroix 1985 : 514).

[27] Dans le cas de la VRU, cette limite est très visible. Avant 1977, un conflit politique majeur menace l'existence et le fonctionnement du syndicat. Après 1977, un tel conflit est pris en charge au sens où sont instituées des scènes de gestion et des procédures de sortie de crise. La multiplication et le renforcement des règles repousse les limites à l'intérieur desquelles ce désordre peut s'exprimer.

[28] Nous nous inspirons ici très largement d'un projet scientifique formulé, dans le champ de la sociologie du travail, par Jean-Daniel Reynaud. Considérant les problèmes de régulation des systèmes sociaux, cet auteur propose de partir d'une vision naturellement conflictuelle des relations sociales : « Plus généralement, quand on compare des systèmes sociaux étendus, voire des sociétés, on doit plutôt comparer la nature et l'étendue des régulations partielles qu'imaginer une régulation globale. Dit en sens inverse, un système social est caractérisé par la quantité de conflit ouvert permise, l'objet des conflits, la nature des procédures de conduite et de règlement des conflits » (Reynaud 1999 : 113).

[29] Voir par exemple l'analyse proposée par Olivier Borraz et Patrick Le Galès à ce sujet : « l'analyse des processus de gouvernance éclaire le mouvement de renforcement des institutions supracommunales auquel on assiste actuellement, notamment en France dans la suite des récentes lois dans le domaine de l'intercommunalité. Pour dire les choses plus simplement, les processus de gouvernance contribuent à la montée en puissance des communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes, comme formule d'organisation à l'échelle supracommunale. Ce faisant, ils incitent à se pencher sur le développement de formes gouvernementales à cette échelle. Ces formes constituent à la fois une

des EPCI autorise l'expression de conflits et d'antagonismes plus nombreux, et donne ainsi une nouvelle visibilité aux difficultés de coordination et d'ajustements. L'intégration de la coopération participe de la *mise sur l'agenda* de problèmes aux contours plus flous, aux temporalités plus variables, aux incertitudes moins structurées[30]. L'explication du lien entre intercommunalité et crise de la gouvernabilité serait alors moins univoque et fonctionnaliste que certaines analyses le laissent penser.

Pour finir, une troisième et dernière perspective consiste à voir les dynamiques institutionnelles comme un processus associant uniformisation et différenciation. D'un côté, l'institutionnalisation renforce le caractère univoque des discours et des représentations sur l'institution, et tend à lui conférer une fonction dominante. A l'inverse, son autonomisation progressive fait apparaître de nouvelles divisions, de nouveaux clivages, sur la base de problématiques originales. Dans ces conditions, l'analyse doit pouvoir rendre compte de la disparition d'anciens clivages, de la structuration de nouvelles coalitions, des déplacements qui s'opèrent, ou au contraire de l'homologie existant entre divisions anciennes et récentes[31].

Avec le développement de l'intercommunalité, l'évolution du rapport entre ville centre et communes périphériques pourrait relever de ce cadre d'analyse. Plus précisément, la domination euphémisée de la ville centre donne à voir un processus de différenciation et d'uniformisation. D'un côté, l'institutionnalisation du rapport de force inégal entre ces deux pôles consolide le présupposé selon lequel le centre est supérieur à la périphérie, la ville supérieure à la campagne, la commune centre supérieure aux communes périphériques, le national supérieur au local, ces derniers étant associés à la dépendance, l'inertie, la résistance, voire l'entrave ou l'entropie[32]. Dans le même temps, ce déséquilibre quasi structurel se résout finalement dans l'unité d'une institution qui consacre progressivement la disparition des frontières géographiques, sociales et politiques internes[33]. Bien

---

cristallisation des scènes d'action qui s'organisent autour de la gestion d'un problème et un lieu de légitimation de ces scènes. La légitimité demeure l'apanage du gouvernement. Mais sa définition et son contenu ne résultent plus (seulement ?) du suffrage universel et d'un rapport particulier à l'Etat, ils découlent au contraire d'une efficacité dans la gestion des problèmes urbains, jointe à la capacité de définir des principes et des valeurs qui tout à la fois prennent sens dans le contexte local tout en inscrivant la ville dans un environnement économique, politique et social plus large (c'est la double dimension d'intégration interne et externe de la gouvernance) » (Borraz & Le Galès 2001 : 362-363).

[30] A l'image des problèmes de décloisonnement et de politisation rencontrés par l'Etat suite à la décentralisation (Duran & Thoenig 1996 : 596-600).

[31] Cette ambition, orientée dans une perspective diachronique, rejoint les remarques effectuées par Daniel Gaxie (1997a : 284-285) au sujet de la structuration synchronique variable des champs politiques : « le passage d'un mode de structuration à un autre s'accompagne d'une amnésie apparente des coups joués, des arguments échangés et des convictions défendues dans d'autres états de la compétition donc, sans doute aussi, d'une neutralisation au moins partielle des attitudes et des habitus qui sont à l'œuvre dans d'autres configurations. Un député socialiste de Paris trouve des accents que l'on pourrait qualifier de « conservateurs » et de « libéraux » dans un débat qui serait centré sur la correction des inégalités sociales individuelles lorsqu'il déclare que la péréquation peut contrarier « le volontarisme » et « le dynamisme » et qu'elle est contraire à la décentralisation, à la liberté des collectivités territoriales et à l'expression du suffrage universel ». L'auteur donne aussi l'exemple des élus dénonçant unanimement les privilèges de la capitale qui accapare richesses, élites, équipements et subventions, face aux élus de la région parisienne qui se coalisent pour répondre et se défendre.

[32] Pierre Bourdieu (1990 : 86) relève la récurrence de ce point de vue en soulignant l'écho que lui donne la recherche : « La vision que l'on prend à partir des « centres » de pouvoir, celle qui fait apparaître les rites « périphériques » (géographiquement ou socialement) comme simple magie, les langues régionales comme patois, etc., s'impose insidieusement à la science sociale et il serait facile de montrer que nombre des usages de l'opposition entre « centre » et « périphérie » (ou entre *universal* et *parocchial*) outre qu'ils font disparaître sous les apparences de la neutralité descriptive, les effets de domination, tendent à établir une hiérarchie entre les deux termes opposés ».

[33] Marc Abélès (1989) relève par exemple que l'institutionnalisation du conseil général permet le passage d'un système polycentrique, divisé en cantons, à un système concentrique, autour du chef de l'exécutif. Malgré ce mouvement, l'histoire locale et les réseaux politiques et sociaux restent déterminants pour comprendre les logiques du vote.

évidemment, une telle interprétation suppose d'engager de vastes recherches empiriques, autant au niveau local que national d'ailleurs. Dans le même temps, elle invite à mener une analyse réflexive et un débat fondamental sur certains points de vue qui ont dominé et dominent la recherche sociologique et politologique sur le pouvoir local.

SOURCES

Archives

Archives Départementales de la Savoie (ADS)

Série	Référence	Intitulé
M	**4890**	Tableau des conseillers municipaux – 1953
M	**4891**	Tableau des conseillers municipaux – 1959
M	**4892**	Tableau des conseillers municipaux – 1965
M	**3862**	Municipales : résultats comparatifs : 45 – 72
M	**4701**	Renouvellement général Maires et adjoints 1971 (arrondissement de Chambéry)
M	**4736**	Mouvements (Conseillers Municipaux) : rapports au cabinet (59-64) + Mouvements (Conseillers Municipaux) : rapports au cabinet (56-71)
EL	**1033EL33**	Fichier électoral de la Savoie aux 28/5/86, 23/1/87, 13/2/87
W	**1022W12**	Personnel municipal - cartes d'identité des maires et adjoints
W	**1046W21**	Municipales de 83 : maires et adjoints, demandes de concours (>3500 habitants)
W	**985W1**	Conseils municipaux 1975
W	**985W2**	Municipales 71 : divers
W	**1016W30**	Municipales 1977 : résultats de propagande
W	**1046W20**	Liste nominative des maires et adjoints de Savoie (1/1/81)
W	**1046W22**	Municipales de 83 : répartition des conseillers
W	**1198W8**	Etudes diverses et variées sur le bassin chambérien

Archives Municipales de Chambéry (AMC)

Série	Référence	Intitulé
Dossiers du Maire (1977-1982)		
	Boîte 2	Transports en commun - Circulation (réorganisation des TC, SIAURC, etc .)
	Boîte 4	SERC – SEM
	Boîte 5	SIAURC - SIAC – SAIEM
	Boîte 6	Urbanisme (POS, SDAU, CAUE, etc.)
	Boîte 48	Conseil régional
	Boîte 50	Conseil général
	Boîte 51	Associations de maires (France, Savoie, Arrondissement de Chambéry, etc.)
	Boîte 52	FNSER, élus.
	Boîte 54	PS
Dossiers du secrétariat général		
	DM 75	SIAURC
	Z 239	SIAURC (délits) 1974 à 1977
Dossier Jeanneret		
	DA 100	Dossier « aménagement, urbanisation et logement » Projet d'aménagement des rives de l'Hyères, etc. Association de sauvegarde, etc.
	Z 124	Agglomération de Chambéry (modernisation, équipement, développement péri-urbain, etc.)
	Z 247	EDF et urbanisme (société chambérienne d'électricité, etc.)
	Z 250	SDAU
	Z 226	Renforcement : assainissement et eaux usées
	Z 240	SIAURC (1974-1979)
	Z 172	Fusion des communes de Bissy et de Chambéry le Vieux avec Chambéry (04/05/1961)
	Z 153	=> Renouvellement des CM
	Z 241	SIAURC (juin 1972 - janvier 1977) : AG ordinaires, comptes-rendus, etc.
Secrétariat général (documentation)		
	Z 114	Etude de réorganisation des TC (juin 1976) - SIAURC
	Z 124	Urbanisme - Agglomération de Chambéry
	Z 138	Région Bourget - Combe de Savoie - SDAU (1976)
D.G.S.T.		
	P 163	SIAURC (études, délibérations, AG, courriers, etc.)

Registres de délibérations de la structure intercommunale

Date de début	Date de fin	Registre dépouillé	Nom de la structure	Type de registre
16/03/57	02/12/68	OUI	SIAURC	Bureau et Comité
16/12/68	18/12/70	OUI	SIAURC	Bureau et Comité
05/02/71	10/06/74	OUI	SIAURC	Bureau et Comité
28/06/74	24/01/77	OUI	SIAURC	Bureau et Comité
22/04/77	12/12/80	OUI	SIAURC	Bureau (et Maires)
09/02/78	10/07/81	OUI	SIAURC	Comité
05/04/82	05/11/90	OUI	SIAC	Comité
09/03/90	09/10/92	OUI	SIAC	Bureau
07/01/91	08/11/94	OUI	SIAC	Comité
12/01/95	18/02/99	OUI	DUCC	Comité
13/01/95	12/03/99	OUI	DUCC	Bureau

Sources imprimées

Textes de lois

- Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *Journal Officiel de la République*, 8 février 1992, pp. 2064-2083.

- Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *Journal Officiel de la République*, 13 juillet 1999, pp. 10361-10400.

Rapports

- **AMGVF (1996)** (Association des Maires des Grandes Villes de France), *Les charges de centralité des grandes villes*, Rapport, AMGVF, 28 p.

- **Jean Auroux (1998)**, *Réforme des zonages et aménagement du territoire. Rapport à Monsieur le Premier Ministre*, 67 pages.

- **Olivier Guichard (1976)**, *Vivre ensemble. Rapport de la commission de développement des responsabilités locales*, Paris : La Documentation Française.

- **Pierre Mauroy (2000)**, *Refonder l'action publique locale. Rapport au Premier ministre du Comité pour l'avenir de la décentralisation*, Paris : La Documentation française, 192 p.

- **Jean-Pierre Sueur (1998)**, *Demain, la ville. Tome 1*, Paris : La Documentation Française.

Journaux et périodiques

- *Intercommunalités. Le journal des districts et communautés de France*, janvier 2000.

- *Intercommunalités. Le journal des districts et communautés de France*, février 2001.

- *Intercommunalités. Le journal des districts et communautés de France*, septembre 2001.

- *La Vie Nouvelle*, 18 novembre 1994.
- *Le Dauphiné Libéré*, 10 juillet 1980.
- *Le Dauphiné Libéré*, 10 novembre 1994.
- *Le Dauphiné Libéré*, 27 février 2001.
- *Le Dauphiné Libéré*, 12 mars 2002
- *Le Dauphiné Libéré*, 13 mars 2002
- *Le Dauphiné Libéré*, 14 mars 2002
- *Le Monde*, 1-2 décembre 1991.
- *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 75, décembre 1989.
- *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 77, février 1990.
- *L'Essor Savoyard*, 15 mars 2002.

Documents divers collectés sur le terrain

Propagande électorale

- Liste *Ensemble, et pour l'Avenir de La Motte Servolex*, Election municipale du 11 mars 2001, document photocopié, non daté, 1 page.
- *Le Livre bleu de l'agglomération chambérienne. Pour un mandat au service des citoyens. 2001-2007*, document photocopié, non daté, non signé, 43 pages.
- Programme de campagne de la liste *Ensemble, et pour l'Avenir de La Motte Servolex*, Election municipale du 11 mars 2001, non daté, 6 pages.
- Liste *Ensemble, et pour l'Avenir de La Motte Servolex*, « La Vie Economique, une dynamique pour la commune », Election municipale du 11 mars 2001, document photocopié, non daté, 1 page.

Documents édités par la structure intercommunale de Chambéry

- *Votre qualité de vie, ... le DUCC s'en occupe*, District Urbain de la Cluse de Chambéry, décembre 1998, 35 pages.

- Pascal Heymes (MS Conseils), *District Urbain de la Cluse de Chambéry. Simulations sur les critères de reversements des recettes communautaires en TP unique. Document de travail,* 26 novembre 1999, 51 pages.

- *Plan de Déplacements Urbains de la Cluse de Chambéry. Avant-projet 2001*, Chambéry Métropole, décembre 2001, 85 pages.

- *Le Guide Pratique de l'élu communautaire*, Chambéry Métropole Communauté d'agglomération, non daté, 30 pages.

Documents édités par la Préfecture de la Savoie

- Relevé de conclusions de la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale, 16 septembre 1992.

- Préfecture de la Savoie, *Schéma Départemental de la Coopération Intercommunale*, 29 septembre 1994, 57 pages.

Autres

- ASADAC, *L'intercommunalité dans le Département de la Savoie*, Conseil Général de la Savoie, septembre 1992, 25 pages.

- *Proposition de charte*, 3 pages, non daté, non signé (distribué par Louis Besson en début de séance, au conseil Municipal de Chambéry du 13 décembre 1999).

- *Evolution de l'intercommunalité après la loi n°99-586 du 12 juillet 1999. Rapport de M. Louis Besson*, 3 pages, non daté (distribué en début de séance, au Conseil Districal du 20 décembre 1999).

- *Lettre de Monsieur Jean-Pierre Burdin à Monsieur Patrick Mignola*, 26 décembre 2001, 2 pages.

- *Lettre de Monsieur Patrick Mignola à Monsieur Jean-Pierre Burdin*, 4 janvier 2002, 2 pages.

Sources orales : liste des entretiens

Les entretiens réalisés sont restitués dans leur ordre chronologique. La fonction indiquée est celle occupée à la date de l'entretien. Un ® indique, le cas échéant, si l'entretien a pu être intégralement retranscrit.

1. **M. Marius Pillet,** Maire de Saint Alban Leysse et Président du DUCC, 14 janvier 1999, 1 heure 30.

2. **M. François Pornon,** Directeur de l'ATFJ 73, 14 janvier 1999, 1 heure 30.
3. **M. Christian Sorrel,** Maître de conférence à la Faculté d'Histoire de l'Université de Savoie, 14 janvier 1999, 1 heure.
4. **Mlle Sylvie Castillan,** stagiaire à la Ville de Chambéry, Adjointe au Chef de projet « Développement Durable », 21 janvier 1999, 1 heure.
5. **M. Max Perret,** Chef du Service Aménagement et Urbanisme Ouest de la DDE de la Savoie, 21 janvier 1999, 1 heure 30.
6. **M. Michel Gérodolle,** ancien DDE de la Savoie, conseiller municipal de Chambéry, 21 janvier 1999, 2 heures.
7. **M. Louis Eynard-Machet ®,** Maire de Vimines, 27 avril 1999, 1 heure.
8. **M. Daniel Grosjean ®,** Maire de Challes les Eaux, 27 avril 1999, 1 heure.
9. **M. Bernard Fenestraz ®,** Délégué spécial à la Mairie Annexe de Chambéry le Vieux, 4 mai 1999, 1 heure.
10. **M. Roger Berrux ®,** Maire de Montagnole, 4 mai 1999, 1 heure.
11. **M. Guillaume Rotrou ®,** chef de la subdivision territoriale de Chambéry, Ministère de l'Equipement - Conseil Général, 4 mai 1999, 1 heure 30.
12. **Mme Françoise Dornier ®,** Conseillère Municipale de Chambéry, Adjointe spéciale à Bissy, déléguée au DUCC, 18 mai 1999, 1 heure.
13. **M. Roland Tissot ®,** Maire de Barby, 18 mai 1999, 2 heures.
14. **M. Jean-Marc Leoutre ®,** Maire de Saint Jeoire Prieuré et Vice-président du DUCC en charge des services de secours et de lutte contre l'incendie, 19 mai 1999, 2 heures 30.
15. **M. Jean Louis Darmet ®,** Chargé de mission à l'Agence Savoyarde d'Aide au Collectivités, 19 mai 1999, 1 heure.
16. **M. Richard Conca,** Adjoint au Maire de Barby chargé de l'Urbanisme, délégué au DUCC, 2 juin 1999, 1 heure 30.
17. **M. René Daquin,** habitant de Bissy, 27 juillet 1999, 1 heure.
18. **M. Michel Maurin,** ancien Maire de Challes les Eaux et ancien Président du SIAC, 3 août 1999, 2 heures.
19. **M. Gérard Duval,** Maire de Sonnaz, 3 août 1999, 1 heure.
20. **Mme Jacqueline Vincent ®,** Secrétaire Générale du DUCC, 4 août 1999, 2 heures.
21. **M. Joseph Coppa ®,** Adjoint au Maire de Bassens chargé de l'Urbanisme, délégué au DUCC, responsable de l'urbanisme opérationnel aux Services techniques de la ville de Chambéry, 5 août 1999, 1 heure.
22. **M. André Gilbertas ®,** Maire de Chambéry, 3 novembre 1999, 1 heure.
23. **M. Pierre Miscopein,** Secrétaire Général de Métropole Savoie, 3 novembre 1999, 1 heure 40.
24. **M. Jean Blanc ®,** Sénateur-Maire de La Ravoire, Rapporteur Général de la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale, 18 novembre 1999, 2 heures.
25. **M. Francis Supernant ®,** Directeur du Bureau des Collectivités Locales à la Préfecture de la Savoie, 23 novembre 1999, 2 heures.

26. **Mme Bernadette Laclais,** Directeur de Cabinet du Maire de Chambéry, Conseillère Régionale de la Savoie, 25 novembre 1999, 1 heure.
27. **M. Marius Pillet ®,** Maire de Saint Alban Leysse et Président du DUCC, 2 décembre 1999, 1 heure 30.
28. **M. Jean Fressoz ®,** Maire de Cognin, Conseiller Général de la Savoie, Vice Président de Chambéry Métropole, 27 avril 2000, 50 minutes.
29. **M. Jean Fressoz ®,** Maire de Cognin, Conseiller Général de la Savoie, Vice Président de Chambéry Métropole, 5 mai 2000, 1 heure.
30. **M. Jean Claude Trotel ®,** Adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président de Chambéry Métropole en charge des Finances, 5 mai 2000, 1 heure 45.
31. **M. Jean Claude Trotel ®,** Adjoint au Maire de Chambéry, Vice-président de Chambéry Métropole en charge des Finances, 23 mai 2000, 1 heure 45.
32. **M. Jean-Pierre Burdin ®,** Maire de Bassens, Vice-président de Chambéry Métropole en charge de l'Eau et l'Assainissement, 12 octobre 2000, 45 minutes.
33. **Mme Josée Jeanneret,** ancienne adjointe au Maire de Chambéry et déléguée au SIAC, 12 octobre 2000, 45 minutes.
34. **M. Jean-Claude Pillet ®,** responsable du Service Etudes et Aménagements Urbains aux Services Techniques de Chambéry, 22 novembre 2000, 1 heure.
35. **M. Franck Lietti ®,** employé de la piscine couverte de Chambéry, 23 novembre 2000, 1 heure 30.
36. **M. Franck Dunoyer ®,** Responsable du Service Voirie des Services techniques de la Ville de Chambéry, 29 novembre 2000, 1 heure 30.
37. **M. Henri Dupassieux ®,** Conseiller municipal de Chambéry, délégué à Chambéry Métropole, 20 mars 2001, 1 heure.
38. **M. Pierre Préau ®,** Universitaire Chambérien, 20 mars 2001, 2 heures 30.
39. **M. Olivier Déchelette ®,** Responsable du Service Aménagement Urbain à la Ville de Chambéry, 21 mars 2001, 1 heure 30.
40. **M. Jean Raubert ®,** Adjoint au Directeur Général des Services Techniques de la ville de Chambéry, 21 mars 2001, 1 heure.
41. **Mlle Patricia Letourneu ®,** Chargée de Mission Plan Local d'Insertion par l'Economique à Chambéry Métropole, 27 mars 2001, 1 heure 15.
42. **Mme Marie-Jo Antignac ®,** Secrétaire Générale Adjointe de Chambéry Métropole, 28 mars 2001, 1 heure 20.
43. **M. Alain Ferrero ®,** Adjoint au Maire de Cognin, délégué à Chambéry Métropole, 6 avril 2001, 1 heure.
44. **M. Laplane ®,** Directeur Général des Services de la ville de Chambéry, 6 avril 2001, 1 heure 30.
45. **M. Jean Louis Favre ®,** Maire de Jacob Bellecombette, 10 avril 2001, 1 heure.
46. **M. Denis Brondel ®,** Responsable du service Eau et Assainissement à Chambéry Métropole, 10 avril 2001, 1 heure 30.
47. **Mlle Nathalie Richard ®,** Responsable de la Piscine Patinoire à Chambéry Métropole, 20 avril 2001, 1 heure 30.

48. **M. Michel Boyer ®,** ancien adjoint au Maire de La Motte Servolex, ancien Vice-président du DUCC en charge des Equipements Sportifs, 23 avril 2001, 1 heure 30.
49. **M. Pierre Dumas ®,** ancien Maire de Chambéry, ancien Sénateur de la Savoie, 24 avril 2001, 2 heures.
50. **M. Thierry Repentin ®,** 2ème Adjoint au Maire de Chambéry, Président de Chambéry Métropole, 24 avril 2001, 45 minutes.
51. **M. Jean-Claude Monin ®,** Maire de Saint Jean d'Arvey, 24 avril 2001, 1 heure.
52. **M. Francis Ampe ®,** ancien Maire de Chambéry, 21 mai 2001, 1 heure 30.
53. **M. Claude Richard ®,** ancien Conseiller municipal de Chambéry, ancien Vice-président de Chambéry Métropole en charge des Transports, 29 mai 2001, 1 heure 30.
54. **Mme Geneviève Rolion ®,** Responsable du Service Economique à Chambéry Métropole, 29 mai 2001, 45 minutes.
55. **M. Jean Blanc ®,** Sénateur de la Savoie, ancien Maire de La Ravoire, ancien Président du SIAURC, 28 août 2001, 1 heure 30.
56. **M. Jean-Pierre Pasquon ®**, Directeur du Syndicat Intercommunal des Cours d'Eau de Chambéry (SICEC), 11 février 2002, 2 heures 30.
57. **M. Dominique Bergé ®**, Directeur Général des Services de Chambéry Métropole, 11 février 2002, 2 heures.
58. **M. Marcel Morin ®**, Directeur de l'OPAC de Chambéry, Président de la SAIEM (Société Anonyme Immobilière d'Economie Mixte), 12 février 2002, 45 minutes.
59. **M. Bertrand Mattéi ®**, Ancien Maire de Barberaz, Ancien Vice-président du DUCC, puis de Chambéry Métropole, 12 février 2002, 1 heure 30.
60. **M. Michel Desronziers ®**, Directeur Général des Services Techniques de la ville de Chambéry, 13 février 2002, 1 heure 30.
61. **M. Jean Germain ®**, Ancien Maire de La Motte Servolex, ancien Conseiller Général du canton de La Motte Servolex, 13 février 2002, 2 heures 10.
62. **M. Patrick Mignola ®**, Maire de La Ravoire, Conseiller Général du canton de La Ravoire, 15 février 2002, 1 heure.
63. **M. Auguste Bernard ®**, Ancien vice-président du SIAC, Ancien Maire de Jacob Bellecombette, 15 février 2002, 1 heure 15.
64. **M. Jean Noël Parpillon ®**, Vice-président de Chambéry Métropole, Conseiller Général du canton de La Motte Servolex, 15 février 2002, 1 heure 30.
65. **M. Michel Maurin ®**, Ancien Président du SIAC, Ancien Maire de Challes les Eaux, 21 février 2002, 3 heures 30.
66. **M. Michel Grunberger ®**, Adjoint au Maire de Chambéry, délégué à Chambéry Métropole, 21 février 2002, 1 heure.
67. **M. Claude Vallier ®**, Vice-président de Chambéry Métropole, Maire de Cognin, Président de l'ADSR (Association des élus Socialistes et Républicains de la Savoie), 22 février 2002, 2 heures 30.

68. **M. Xavier Dullin ®,** conseiller municipal d'opposition à Chambéry, Conseiller Régional Rhône-Alpes, 15 mars 2002, 1 heure 30.
69. **M. Maurice Meunier ®**, Ancien adjoint au Maire de Chambéry, ancien Vice-président du SIAC, Conseiller municipal d'opposition à Challes les Eaux, 15 mars 2002, 1 heure 30.
70. **M. Louis Besson ®**, Maire de Chambéry, ancien Président du SIAURC, 23 mai 2002, 1 heure.

Liste des observations réalisées

- Diverses réunions de la commission transport
- Le conseil municipal de Chambéry du 13 décembre 1999
- Le conseil districal du 20 décembre 1999
- Le Séminaire PDU du 7 avril 2000
- Réunion DVA du 6 septembre 2000
- Le conseil communautaire du 13 octobre 2000
- Réunion d'information du Contrat de Ville du 28 novembre 2000
- Le conseil communautaire du 21 avril 2001

BIBLIOGRAPHIE

Marc Abélès (1985), « Un anthropologue chez les élus locaux » in *Les Annales de la recherche urbaine*, n°28, pp. 54-60.

Marc Abélès (1986), « Le degré zéro de la politique. Réseaux de pouvoir et espace intercommunal dans le canton de Quarré-les-Tombes (Morvan) » in *Etudes rurales*, n°101-102, pp. 231-269.

Marc Abélès (1988), « Anthropologie des espaces politiques français » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 38, n° 5, pp. 807-817.

Marc Abélès (1989), *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris : Editions Odile Jacob, 361 p.

Marc Abélès (1999), « Pour une exploration des sémantiques institutionnelles » in *Ethnologie française*, vol XXIX, pp. 501-511.

David Apter (1991), « Un regard neuf sur l'institutionnalisme » in *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°129, pp. 493-513.

Jean-Bernard Auby (1994), « La coopération transfrontalière ou l'intercommunalité sous surveillance » in Jacques Caillosse (dir.), *Intercommunalités. Invariances et mutations du modèle communal français*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », pp. 173-180.

Fabrice Bardet, Bernard Jouve (1999), « De l'action urbaine moderniste au retour des notables péri-urbains : entreprise politique et territoire à Lyon » in *Sociologie du Travail*, n° 1, pp. 41-61.

François Baraize, Emmanuel Négrier (2000), « Communautés d'agglomération et développement politique », Communication au colloque européen *Décentralisation et développement durable*, Reims, 10-11 mai 2000.

François Baraize, Emmanuel Négrier (2001) (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris : L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques ».

Guy Baudelle (1995) (dir.), *De l' intercommunalité au pays*, Marseille : Editions de l'Aube, 116 p.

Guy Baudelle (1997), « La géographie et l'objet intercommunal » in Rémy Le Saout (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, pp. 219-226.

Stéphane Beaud (1996), « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'entretien ethnographique » in *Politix*, n°35.

Stéphane Beaud, Florence Weber (1997), *Guide de l'enquête de terrain*, Paris : La Découverte, coll. « Guides Repères », 328 p.

Howard S. Becker (2002), *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris : La Découverte, coll. « Guides Repères ».

Jeanne Becquart-Leclercq (1976), *Paradoxes du pouvoir local*, Paris : Presses de la FNSP.

François Benchendikh (2002), « L'intérêt communautaire dans les agglomérations en pratique » in *Actualité Juridique du Droit Administratif*, n° 21, pp. 1327-1331.

Marie-Claire Bernard (1985), « Des révélateurs du dynamisme périurbain. Les conseils municipaux en Languedoc », Actes du colloque *Les périphéries urbaines*, Angers, 6 et 7 décembre 1984, Caen : Centre de Publications de l'Université de Caen, pp. 177-182.

Marie-Christine Bernard-Gélabert (1996), *La coopération intercommunale*, Paris : L.G.D.J.

Marie-Christine Bernard-Gélabert, Patrick Labia (1992), *L'intercommunalité, mode d'emploi*, Paris : Economica.

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

Jean Billet (1986), « La gestion d'un espace urbanisé et l'autonomie locale : l'exemple du Grésivaudan » in *Revue de Géographie Alpine*, tome LXXIV, pp. 293-305.

Alain Blanchet, Anne Gotman (1996), *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Paris : Nathan Université.

Olivier Borraz (1995), « Politique, société et administration : les adjoints au maire à Besançon » in *Sociologie du travail*, n°2, pp. 221-248.

Olivier Borraz (1998a), *Gouverner une ville moyenne. Besançon 1959-1989*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Olivier Borraz (1998b), « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale » in Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau (dir.), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble : CERAT, pp. 85-100.

Olivier Borraz, Patrick Le Galès (2001), « Gouvernement local et gouvernance des villes » in Jean-Philippe Leresche (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris : Pédone, pp. 354-367.

Pascal Bouniol (1994), « Premier bilan des travaux des commissions départementales de la coopération intercommunale » in Jacques Caillosse (dir.), *Intercommunalités. Invariance et Mutations du modèle communal français*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », pp. 237-242.

Pierre Bourdieu, Jean-Claude Passeron (1964), *Les Héritiers*, Paris : Editions de Minuit.

Pierre Bourdieu (1980a), « L'identité et la représentation. Eléments pour une réflexion critique sur l'idée de région » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 35, pp. 63-72.

Pierre Bourdieu (1980b), *Le sens pratique*, Paris : Editions de Minuit.

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

Pierre Bourdieu (1986), « La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 64, pp. 3-19.

Pierre Bourdieu (1987), *Choses Dites*, Paris, Editions de Minuit.

Pierre Bourdieu (1989), « Intérêt et désintéressement. Cours du Collège de France à la faculté d'anthropologie et de sociologie de l'Université Lumière - Lyon 2 » in *Cahiers de Recherche*, n°7.

Pierre Bourdieu (1990), « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements » in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 81-82, pp. 86-96.

Pierre Bourdieu (1993), « Esprit d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique » in *Actes de la Recherches en Sciences Sociales*, n° 96-97, pp. 49-62.

Maurice Bourjol (1963), *Les districts urbains*, Nancy : Berger-Levrault.

Maurice Bourjol (1986), « L'intercommunalité : réflexion sur quelques principes juridiques » in *Correspondance Municipale*, n°268, pp. 23-37.

Maurice Bourjol (1994), *Intercommunalité et Union européenne. Réflexions sur le fédéralisme*; Paris : LGDJ, coll. « Décentralisation et développement local », 196 p.

Maurice Bourjol (1995), « La réforme des collectivités locales en quête de légitimité » in *Flux*, n°20, avril-juin, pp. 5-11.

Maurice Bourjol (1996), *La coopération intercommunale. Les deux logiques*, Paris : LGDJ, 122 p.

Christine Brémond (1992), *La solidarité financière intercommunale : partage ou mise en commun de la taxe professionnelle*, Paris : Syros Alternatives, coll. « Les cahiers de l'intercommunalité », n°2.

Jean-Louis Briquet, Frédéric Sawicki (1989), « L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche des lieux » in *Politix*, n°7-8, pp. 6-16.

Jean-Louis Briquet (1994), « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique » in *Politix*, n°28, pp. 16-26.

Guy Burgel (1993), « Comment peut-on être intercommunal ? » in *Pouvoirs Locaux*, n°16, pp. 55-57.

James McG. Burns (1978), *Leadership*, New York : Harper & Row.

Jacques Caillosse (1994) (dir.), *Intercommunalités. Invariances et mutations du modèle communal français*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », 271 p.

Jacques Caillosse, Patrick Le Lidec, Rémy Le Saout (2001), « Le « procès » en légitimité démocratique des EPCI » in *Pouvoirs Locaux*, n°48, pp. 91-97.

Jean-Paul Charrié (1995), « Intercommunalité à vocation économique : bassins de vie et pays en Aquitaine » in Guy Baudelle (dir.), *De l' intercommunalité au pays*, Marseille : Editions de l'Aube, pp. 97-111.

Claude Crétin (1985), « Notables traditionnels et nouveaux gestionnaires. Les conseils municipaux de la périphérie stéphanoise (1959-1983) », Actes du colloque *Les périphéries urbaines*, Angers, 6 et 7 décembre 1984, Caen : Centre de Publications de l'Université de Caen, pp. 193-197.

Etienne Criqui (1996), « Les élections municipales de juin 1995 : un renouvellement sans précédent des maires » in *La décentralisation en France : l'état des politiques publiques, la dynamique des réformes locales, la dimension européenne*, Institut de la Décentralisation, Paris : La Découverte, pp. 167-176.

Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig (1975), « La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France » in *Revue Française de Sociologie*, n°16, pp. 3-32.

Pierre Dagnelie (1975), *Théorie et méthodes statistiques, vol. 2*, Gembloux : Presses Agronomiques de Gembloux.

Jean de Lagarde (1983), *Initiation à l'analyse des données*, Paris : Bordas, pp. 65-84.

Alain Delcamp (1987), « Chapitre 3 : Défense des structures et libre coopération », in Alain Delcamp, *Le Sénat et la décentralisation (1969-1986). De la défense des libertés locales à la mise en œuvre de la décentralisation*, Thèse pour le Doctorat d'Etat en Droit Public, Paris I – Panthéon Sorbonne, tome I, pp. 147-195.

Yves Déloye (1997), « L'aménagement du territoire en débats. L'imaginaire d'une politique publique » in Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris : L'Harmattan, coll. « Logiques Juridiques », pp. 23-48.

Claude Dervin (1988), *Comment interpréter les résultats d'une analyse factorielle des correspondances ?*, Paris : ITCF.

Paul DiMaggio, William Powell (1983), « The Iron Cage revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields » in *American Sociological Review*, n°48, pp. 147-160.

Paul DiMaggio, William Powell (1997), « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations » in *Politix*, n°40, pp. 113-154.

Michel Dobry (1992), *Sociologie des crises politiques*, Paris : Presses de la FNSP.

Jacqueline Domenach (1997), *Les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans les structures intercommunales*, Note de travail, Paris : Institut de la Décentralisation.

Renaud Dorandeu (1994), « Les métiers avant le métier. Savoirs éclatés et modèle notabiliaire » in *Politix*, n°28, pp. 27-34.

Mary Douglas (1999), *Comment pensent les institutions ?*, Paris : La Découverte / MAUSS.

Anne-Cécile Douillet (2001), *Action publique et territoire. Le changement de l'action publique au regard des politiques de développement territorial*, Thèse de Science Politique, dir. Jean-Claude Thoenig, 392 p.

Jean-Pierre Ducasse (1983), « Les élections municipales à Chambéry, 1977 et 1983 : éléments d'analyse graphique et cartographique » in *Cahiers d'histoire de Lyon*, vol. 28, n°2-3, pp. 79-85.

Jean Dumas (1992), « Espace et territoire : la réforme administrative de la France et la géographie humaine » in *Mosella*, n°19, pp. 3-19.

Jean Dumas, Pierre Sadran (1981), « Le processus de réforme communale en France » in *Revue Française d'Administration Publique*, n° 17, pp. 93-131.

Elisabeth Dupoirier, Gérard Gunberg, Béatrice Roy (1985), « L'évolution électorale de la France urbaine (1971-1983) » in *Revue Française de Science Politique*, vol 35, n°1, pp. 46-70.

François Dupuy, Jean-Claude Thoenig (1983); *Sociologie de l'administration française*, Paris : Armand Colin.

François Dupuy Jean-Claude Thoenig (1985), *L'administration en miettes*, Paris : Fayard.

Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°4, pp. 580-623.

Norbert Elias (1991), *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.

Alain Faure (1988), « Des maires ruraux saisis par l'esprit d'entreprise » in *Economie et Humanisme*, n°300, pp. 51-62.

Alain Faure (1991a), « Maires ruraux : de la gestion des symboles à la symbolique gestionnaire » in *Politix*, n° 15, pp. 68-72.

Alain Faure (1991b), « Pouvoir local en France : le management mayoral à l'assaut du clientélisme » in *Politiques et Management Public*, vol. 9, n°3, pp. 115-132.

Alain Faure (1992), *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, Paris : L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », 224 p.

Alain Faure (1994), « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale » in *Revue Française de Science Politique*, vol 44, n°3, pp. 462-479.

Alain Faure (1997), « Les apprentissages du métier d'élu local : la tribu, le système et les arènes » in *Pôle Sud*, n°7, pp. 72-79.

Alain Faure (2002), *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, Thèse d'habilitation à diriger des recherches, CERAT – IEP de Grenoble, 257 pages.

Joseph Fontaine, Christian Le Bart (1994), « Sur le métier d'élu local » in Joseph Fontaine, Christian Le Bart (dir.), *Le métier d'élu local*, Paris : L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », pp. 11-26.

Philippe Garraud (1989), *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris : L'Harmattan, coll. « Logiques sociales ».

Philippe Garraud (1990), « Discours des maires et construction locale du politique » in *Mots*, n° 25, pp. 7-21.

Philippe Garraud (1994), « Le métier d'élu local : les contraintes d'un rôle » in Joseph Fontaine et Christian Le Bart (dir.), *Le métier d'élu local*, Paris : L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », pp. 29-54.

Jean-François Gaucher, Guy Baudelle (1995), « Les communautés de communes en Bretagne : conceptions territoriales et logiques politiques » in Guy Baudelle (dir.), *De l'intercommunalité au pays*, Marseille : Editions de l'Aube, pp. 61-70.

Jean-Pierre Gaudin (1986), « Pouvoirs locaux et territoires : une approche des espaces politiques » in *Etudes rurales*, vol 101-102, pp. 21-33.

Daniel Gaxie (1992), « Les structures politiques des institutions » in *Politix*, n°20, pp. 72-98.

Daniel Gaxie (1994), « Le maire entre discipline et libertés » in *Politix*, n°28, pp. 140-148.

Daniel Gaxie (1997a) (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris : L'Harmattan, coll. « Logiques Juridiques », 295 p.

Daniel Gaxie (1997b), « Les chemins tortueux de l'intercommunalité » in Rémy Le Saout (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, p.11-27.

Philippe Génestier (1999), « Le sortilège du quartier : quand le lieu est censé faire lien. Cadre cognitif et catégorie d'action publique » in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 82, pp. 142-153.

Philippe Génestier (2000), « Des projets en paroles et en images. La rhétorique du projet face à la crise du vouloir-politique » in *Espaces et Sociétés*, n° 105-106, pp. 101-126.

William Genieys, Andy Smith, François Baraize, Alain Faure, Emmanuel Négrier (2000), « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire » in *Pôle Sud*, n°13, pp. 103-120.

Yves Gorgeu (1992), *Communautés de communes et districts : le passage à la fiscalité propre et la DGF*, Paris : Syros Alternatives, coll. « Les cahiers de l'intercommunalité », n°3.

Pierre Grémion (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris : Seuil.

Catherine Grémion (1989), « Les décentralisateurs déstabilisés » in *Pouvoir*, n°49, pp. 81-91.

Catherine Grémion, Pierre Muller (1990), « De nouvelles élites locales ? » in *Esprit*, n°164, pp. 38-47.

Gérard Grunberg, Etienne Schweisguth (1996), « Bourdieu et la misère : une approche réductionniste » in *Revue Française de Science Politique*, vol 46, n°2, pp. 134-155.

Alain Guengant (1991), « La coopération fiscale intercommunale » in *Revue française de finances publiques*, n°34, pp. 9-30.

Alain Guengant (1992), *Taxe professionnelle et intercommunalité*, Paris : LGDJ.

David Guéranger (1996), *Administration territoriale de la République : sociogenèse d'une loi*, Mém. de DEA, dir. Alain Faure, IEP de Grenoble.

David Guéranger (1999), « De la loi Joxe à la loi Chevènement : premiers éléments pour une analyse comparative » in *Montagnes Méditerranéennes*, n°9, pp.23-26.

David Guéranger (2000), « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR » in *Politiques et Management Public*, vol. 18, n°3, pp. 121-134.

David Guéranger, Bernard Jouve (2003), « De l'urbanisme à ma maïeutique. Permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon » in Bernard Jouve & Christian Lefèvre (dir.), *Horizons*

métropolitains : projets et politiques urbaines en Europe, Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, à paraître.

David Guéranger, Daniel Kuebler (2003), « Existe-t-il une élite métropolitaine ? Une comparaison quantitative franco-suisse » in Bernard Jouve & Christian Lefèvre (dir.), *Horizons métropolitains : projets et politiques urbaines en Europe*, Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, à paraître.

Alain Guerreiro, P. Lamaison (1991), *Approche anthropologique de l'intercommunalité*, rapport de Synthèse, Marie Conseils – CDC.

Peter Hall, Rosemary Taylor (1997), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n°3-4, pp. 469-495.

Bertrand Hervieu (1997), « Le grand chambardement » in *Pouvoirs Locaux*, n°32, pp. 43-48.

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

M. Idrac (1983), « Equipements publics et relations intercommunales : les équipements scolaires dans l'agglomération de Toulouse » in *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, tome 54, fasc. 1, pp. 51-67.

Jean-Pierre Jambes & Philippe Tizon (1997), « Projets et territoires : vers de nouveaux modes de gouvernement local ? » in Rémy Le Saout (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, pp. 147-158.

Yves Jégouzo (1994), « L'intercommunalité de 1958 à 1992 : généalogie d'un échec ? » in Jacques Caillosse (dir.), *Intercommunalités. Invariances et mutations du modèle communal français*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », pp. 37-48.

Charles O. Jones (1970), *An introduction to the study of public policy*, Belmont : Duxbury Press.

Bernard Jouve, Christian Lefèvre (1996), « Dynamique institutionnelle et culture politique territoriale : la Cité Métropolitaine de Bologne » in *Revue Française de Sociologie*, vol. 37, n°3, pp. 369-396.

Bernard Jouve, Christian Lefèvre (1999), « Pouvoirs urbains : entreprises politiques, territoires et institutions en Europe » in Bernard Jouve, Christian Lefèvre (dir.), *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris : Anthropos, coll. « Villes », pp. 9-44.

Jean de Kervasdoue, Laurent Fabius, Myriem Mazodier, François Doublet (1976), « La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes » in *Revue Française de Sociologie*, vol. XVII, pp. 423-450.

Stephen D. Krasner (1984), « Approaches to the State. Alternative Conceptions and Historical Dynamics » in *Comparative Politics*, vol 16, n°2, pp. 223-246.

Patrick Labia (1994), « L'expérience de la loi de février 1992 : propos d'étape » in Jacques Caillosse (dir.), *Intercommunalités. Invariance et Mutations du modèle communal français*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », pp. 243-248.

Bernard Lacroix (1992), « Le politiste et l'analyse des institutions. Comment parler de la présidence de la République ? » in Bernard Lacroix & Jacques Lagroye (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris : Presses de la FNSP, pp. 13-77.

Bernard Lacroix, Jacques Lagroye (1992) (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris : Presses de la FNSP.

Bernard Lacroix (1985), « Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique », in Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), *Traité de Science Politique*, tome 1, Paris : PUF, pp. 469-565.

Jacques Lagroye (1985), « La légitimation » in Madeleine Grawitz, Jean Leca (dir.), *Traité de Science Politique*, tome 1, Paris : PUF, pp. 395-467.

Jacques Lagroye (1994), « Etre du métier » in *Politix*, n°28, pp. 5-15.

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

Jacques Lagroye (1997b), « Chapitre III. L'espace politique » in Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, 3ème édition, Paris : Presses de Science Po & Dalloz, pp. 129-203.

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

Christian Lefèvre (1993), « Les institutions d'agglomération » in Jean-Claude Némery & Serge Wachter, *Entre l'Europe et la Décentralisation. Les institutions territoriales françaises*, La Tour d'Aigues : DATAR / Editions de l'Aube, chapitre 10.

Christian Lefèvre (1994), « Intercommunalité et transports collectifs » in Jacques Caillosse (dir.), *Intercommunalités. Invariances et mutations du modèle communal français*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », pp. 75-85.

Christian Lefèvre (1996), *De l'intercommunalité fonctionnelle à la supracommunalité citoyenne*, Institut de la Décentralisation, Paris.

Patrick Le Galès (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°1, pp. 57-95.

Patrick Le Lidec (1997a), « A propos des luttes de définition autour de la notion de pays... » in Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques Juridiques », pp. 79-108.

Patrick Le Lidec (1997b), « L'Etat, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Vè République. Rapports de force et compromis » in Rémy Le Saout (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, pp. 65-84.

Bernard Lerousseau (1990), « L'intercommunalité » in Maurice Bourjol (dir.), *La commune, l'Etat et le droit*, Paris : LGDJ.

Bernard Lerousseau (1993), « Les institutions de l'intercommunalité dans la loi du 6 février 1992 » in Maurice Bourjol, *Intercommunalité et coopération intercommunale*, Paris : LGDJ.

Rémy Le Saout (1996), *Intercommunalité, démocratie et pouvoir politique. Pour une analyse sociologique des enjeux politiques contenus dans les dynamiques intercommunales*, Thèse de Sociologie, dir. Charles Suaud, Nantes.

Rémy Le Saout (1997) (dir.) , *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 235 p.

Rémy Le Saout (2000a), *Le Pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents de établissements intercommunaux*, Orléans : Cahiers du laboratoire des collectivités locales, 104 p.

Rémy Le Saout (2000b), « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n°3, juin 2000, pp. 439-461.

Sandrine Lévêque (1996), « L'entrée en politique. Bibliographie sur les conditions sociales de la professionnalisation et de la « réussite » politique en France » in *Politix*, n°35, pp. 171-187.

Pierre Limouzin, Jean-Pierre Martin (1986), « Les investissements de la communauté urbaine de Strasbourg (1968-1982) : la stratégie d'un acteur urbain » in *Annales de Géographie*, n°529, pp. 301-313.

Gérard Logié (1988), *La coopération intercommunale en milieu rural : un outil de développement*, Paris : Syros Alternatives / ADELS, coll. « La Décentralisation », n°11.

Gérard Logié (2000), *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Paris : La Découverte – Syros.

Dominique Lorrain (1989a), « L'élite modeste. Les cadres communaux urbains au milieu du gué », in *Revue Française d'Administration Publique*, n°49, pp. 81-92.

Dominique Lorrain (1989b), « La montée en puissance des villes » in *Economie et Humanisme*, n°305, pp. 6-21.

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

Albert Mabileau (1989a), « Une logique politique d'action communale : pouvoir du maire et politiques municipales » in Albert Mabileau, Claude Sorbets (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, CERVL, Paris : Pédone, pp. 21-51.

Albert Mabileau (1989b), « Les héritiers des notables » in *Pouvoirs*, n° 49, pp. 93-103.

Albert Mabileau (1991), *Le système local en France*, Paris : Montchrestien.

Albert Mabileau (1997), « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n° 3-4, pp. 340-376.

Yves Madiot (1973), Fusions et regroupements de communes : problèmes posés par la réforme des structures communales, Paris, LGDJ, n°9.

Yves Madiot (1994), « Intercommunalité et aménagement du territoire » in Jacques Caillosse (dir.), *Intercommunalités. Invariances et mutations du modèles communal français*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », pp. 249-263.

James G. March, Johan P. Olsen (1984), « The New Institutionnalism. Organizational Factors in Political Life » in *American Political Science Review*, n°78, pp. 734-749.

James G. March & Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York : The Free Press.

James G. March, Johan P. Olsen (1996), « Institutionnal Perspectives on Political Institutions » in *Governance. An International Journal of Policy and Administration*, vol 9., n°3, pp. 247-264.

Gérard Marcou (2000), « Les premiers mois d'application de la loi du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité » in *Travaux du Centre d'études et de prévisions*, CEP – Ministère de l'Intérieur, pp. 75-147.

Samuel Martin (1997), « Ni avec toi ni sans toi. Les intercommunalités dans la région urbaine grenobloise » in *Revue de Géographie Alpine*, n°4, p. 57-82.

Samuel Martin, Gilles Novarina (1985), « La coopération entre communes » in *Les Annales de la recherche urbaine*, n°28, pp. 71-78.

Samuel Martin, Gilles Novarina (1994), *Décentralisation et intercommunalité*, Paris : Syros Alternatives / ADELS, coll. « La Décentralisation », n°1.

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

Gilles Massardier (1997), « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur le construction concurrentielle des territoires politiques locaux » in Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris : L'Harmattan, coll. « Logiques Juridiques », pp. 139-164.

Pierre Mathiot (1996), « La recherche improbable de « nouvelles élites » locales » in *La décentralisation en France : l'état des politiques publiques, la dynamique des réformes locales, la dimension européenne*, Institut de la Décentralisation, Paris : La Découverte, pp. 155-166.

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (2001), « L'institutionnalisme centré sur les acteurs » in *Politix*, vol. 14, n°55, pp. 95-123.

Jean-Arnaud Mazères (1990), « Essai d'analyse archéologique de la décentralisation » in *Cahiers du L.E.R.A.S.S.*, n° 21, pp. 93-115.

Jean-Arnaud Mazères, Serge Regourd (1990), « Collectivités locales : du modèle communautaire et territorial au modèle fonctionnel de l'entreprise » in *Revue Française d'Administration Publique*, n°53, pp. 119-129.

Jean-Arnaud Mazères, Laure Ortiz (1995), « Intercommunalité et démocratie » in Maurice Bourjol (dir.), *Intercommunalité et développement du territoire*, Paris : LGDJ, coll. « Décentralisation et développement local », pp. 163-204.

Paul Meadows (1967), « The Rhetoric of Institutionnal Thoery » in *The Sociological Quaterly*, n°8, pp. 207-214.

Philippe Ménereault (1994), « Pour des approches géographiques de l'intercommunalité : une application aux transports urbains » in *Annales de Géographie*, n°579, pp. 491-506.

Yves Mény (1990), « L'optimum dimensionnel : rêve technocratique ou absurdité politique ? » in *Pouvoirs Locaux*, n°4, pp. 90-93.

Yves Mény, Jean-Claude Thoenig (1989), *Politiques publiques*, Paris : PUF, coll. « Thémis ».

Yves Mény (1993), « La greffe et le rejet » in Yves Mény (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel*, Paris : L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », pp. 7-38.

François-Xavier Merrien (1990), « Etat et politiques sociales. Contribution à une théorie néo-institutionnaliste » in *Sociologie du travail*, n°4, pp. 267-294.

Hervé Michel (1997a), *Intercommunalités et gouvernements locaux. L'exemple des départements de l'Ouest de la France*, Thèse de Science Politique, dir. Jacques Caillosse, Rennes.

Hervé Michel (1997b), « La structuration du renouvellement intercommunal par les gouvernements locaux » in Rémy Le Saout (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, pp. 179-216.

Hervé Michel (1999), *Intercommunalités et gouvernements locaux. L'exemple des départements de l'Ouest de la France*, Paris : L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques ».

Patrick Moquay (1996a), *Coopération intercommunale et société locale. Logiques d'action collective et d'institutionnalisation en milieu rural*, Thèse de Science Politique, dir. Jacques Palard, Bordeaux.

Patrick Moquay (1996b), *L'intercommunalité en 12 facteurs. Comprendre le contexte local*, Paris : Syros Alternatives, coll. « Les cahiers de l'intercommunalité ».

Patrick Moquay (1997), « L'intercommunalité comme objet politique local » in Rémy Le Saout (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, pp. 161-178.

Patrick Moquay (1998), *Coopération intercommunale et société locale*, Paris : L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques ».

Pierre Muller (1989), *Les politiques publiques*, Paris : PUF, coll. « Que sais-je ? ».

Olivier Nay (1997a), « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles » in *Politix*, n°38, pp. 18-46.

Olivier Nay (1997b), *La Région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris : L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques ».

Emmanuel Négrier (1995), « Intégration européenne et échanges politiques territorialisés » in *Pôle Sud*, n°3, pp. 38-54.

Emmanuel Négrier (1998), « Echange politique territorialisé et intégration européenne » in Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau (dir.), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble : CERAT, pp. 309-322.

Emmanuel Négrier (2003), « ¿ Hacia el fin del jacobinismo ? Lecciones de las nuevas politicas de reforma territorial en Francia », Conférence, Forum de science politique, Université Pompeu Fabra, Barcelona, 12 mars 2003.

Jean-Yves Nevers (1998), « La relance de l'intercommunalité, contextes et stratégies » in Richard Balme, Alain Faure, Albert Mabileau (dir.), Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe, Grenoble : CERAT, pp. 221-230.

Gérard Noiriel (1990), « Journal de terrain, journal de recherche et auto-analyse. Entretien avec Florence Weber » in *Genèses*, n°2, pp. 138-147.

Bruno Palier, Giuliano Bonoli (1999), « Phénomènes de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°3, pp. 399-420.

André Palluel-Guillard (1991), « Histoire » in Gilbert Durand *et alii*, *Chambéry, Savoie*, Les Marches : La Fontaine de Siloé, pp. 113-136.

Bernard Perrin (1986), « Décentralisation. Quel avenir pour les petites communes ? La solidarité, condition de l'autonomie » in *Correspondance municipale*, n°268, pp. 4-16.

Bernard Perrin (1990), « Loi Marcellin (1971) et Projet Joxe. Essai d'analyse comparée » in *Revue Administrative*, n°43, pp. 220-229.

Bernard Perrin (1994), *La coopération intercommunale. Bilan et perspectives*, Nancy : Berger-Levrault.

Stéphane Perrin, Patrick Plaisance (2001), *Pierre Dumas. Chambéry, une vie, une ville...*, Chambéry : Editions Sacrebleu.

Jean Peteaux (1994), « L'école des maires : les associations d'élus locaux » in *Politix*, n°28, pp. 49-63.

Philippe Petit (1993), *Le guide de la coopération intercommunale*, Paris : Editions du Moniteur.

Paul Pierson (2000a), « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics » in *American Political Science Review*, vol. 94, n°2, pp. 251-267.

Paul Pierson (2000b), « Not Just What, but When : Timing and Sequence in Political Processes » in *Studies in American Political Development*, vol 14, pp. 72-92.

Gilles Pollet (1995), « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. Essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique » in Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris : L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », pp. 25-47.

François Poulle (1992), « L'intercommunalité. Un enjeu pour la recomposition des espaces » in *Pour*, n°135, pp. 103-112.

Pierre Préau (1991), « Stratégie » in Gilbert Durand *et alii*, *Chambéry Savoie*, Chambéry : Editions La Fontaine de Siloé, pp. 138 et suivantes.

Pierre Préau (1992), « Les défis de la seconde moitié du XXème siècle » in Christian Sorrel (dir.), *Histoire de Chambéry*, Toulouse : Editions Privat, coll. « Histoire des villes », pp. 247-297.

Jean-Daniel Reynaud (1999), « Conflit et régulation sociale. Esquisse d'une théorie de la régulation conjointe » in Jean-Daniel Reynaud (dir.), *Le conflit, le travail et la règle*, 2ème édition augmentée, Toulouse : Octarès Editions, pp. 109-117.

Catherine Ribot (1993), *La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité*, Thèse de Droit Public, Montpellier I, dir. Jean-Louis Autin, 596 pages.

Catherine Ribot (1995), « La loi du 6 février 1992 : deux ans après » in Maurice Bourjol (dir.), *Intercommunalité et développement du territoire*, Paris : LGDJ, coll. « Décentralisation et développement local », pp. 63-86.

Catherine Ribot (1997), « L'autonomie institutionnelle des établissements publics de coopération intercommunale » in Rémy Le Saout (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, pp. 29-54.

Evelyne Ritaine (2001), « Recherche capital social, désespérément » in *Critique Internationale*, n°12, pp. 48-59.

Pascale Robert-Diard (1996), « Le lobby des élus locaux » in *Pouvoirs*, n°79, pp. 97-105.

Marcel Roncayolo (1985), « A la recherche des politiques urbaines » in Georges Duby (dir.), *Histoire de la France urbaine*, tome V, Paris : Seuil, pp. 74-131.

Marcel Roncayolo (1990), *La ville et ses territoires*, Paris : Follio Gallimard.

Gilles Savary (1998), « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration / désintégration politique. L'exemple de la Communauté Urbaine de Bordeaux » in *Politiques et Management Public*, vol 16, n°1, pp. 107-138.

Gilles Savary (1999), « Le principe d'intégration-subsidiarité : solution au dilemme territorial français ? Controverse avec Jean-Pierre Balligand et Jean-Louis Guigou » in *Pouvoirs*, n°88, pp. 123-138.

Fritz W. Scharpf (1986), « Echec des politiques et réforme des institutions : pourquoi la forme devrait-elle suivre la fonction ? » in *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°108, pp. 193-204.

W. Richard Scott (1995), *Institutions and organizations*, London : SAGE Publications.

Philip Selznick (1949), *TVA and the grass roots*, Berkeley : University of California Press.

Theda Skocpol (1985), « Bringing the State Back In : Strategies of Analysis in Current Research » in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol (dir.), *Bringing the State Back In*, Cambridge : Cambridge University Press, pp. 3-37.

Claude Sorbets (1983), « Le pouvoir d'agglomération : projections centrales et écran local » in Albert Mabileau (dir.), *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, CERVL, Paris : Pédone.

Claude Sorbets (1988), Traitement intégrés et / ou traitements in situ : réseaux communautaires dans le site de la communauté urbaine de Bordeaux, Rapport de recherche, Plan Urbain / Ministère de l'Equipement, CERVL / IEP de Bordeaux, Bordeaux.

Peter Sprent (1992), *Pratique des statistiques non paramétriques*, (trad. J.-P. Ley), Paris : INRA Editions.

Alec Stone (1992), « Le 'néo-institutionnalisme'. Défis conceptuels et méthodologiques » in *Politix*, n°20, pp. 156-168.

Clarence N. Stone (1995), « Political Leadership in Urban Politics » in Judge (D), Stoker (G) & Wolman (H) (dir.), *Theories of Urban Politics*, London : Sage Publications, pp. 96-116.

Yves Surel (1997), « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre » in *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n° 2, pp. 147-172.

Jean-Jacques Sueur (1988), « Développement local et droit négocié : l'expérience des chartes intercommunales de développement et d'aménagement » in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, n°1, pp. 199-246.

Yann Tanguy (1990), « Manifestation de volonté et capacité de représentation locale » in *Pouvoirs Locaux*, n°7, pp. 31-34.

Kathleen Thelen, Sven Steinmo (1992), « Historical institutionalism in comparative politics » in Sven Steinmo, Kathleen Thelen, Frank Longstreth (dir.), *Structuring politics. Hitorical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge : Cambridge University Press, pp. 1-32.

Kathleen Thelen (1999), « Historical institutionalism in comparative politics » in *Annual Review of Political Science*, vol 2, pp. 369-404.

André Thibault (1983), « Le local : un thème de travail » in *Espaces Géographiques*, n°2, pp. 108-114.

Jean-Claude Thoenig (1987), *L'ère des technocrates*, Paris : L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques ».

Jean-Claude Thoenig (1992), « La décentralisation, dix ans après » in *Pouvoirs*, n°60, pp. 5-16.

Jean-Claude Thoenig (1994), « Savoir savant et gestion locale » in *Politix*, n°28, pp. 64-75.

Jean-Claude Thoenig (1996), « La décentralisation du pouvoir local » in *Annuaire des Collectivités Locales*, vol. 16, pp. 17-61.

Sophie Tiévant (1983), « Les études de « communauté » et la ville : héritages et problèmes » in *Sociologie du Travail*, n° 2, pp. 243-256.

Jacques Trotial, Hubert Astier (1966), « La Réforme communale et l'aménagement du territoire » in *Le Moniteur des Travaux Publics*, n °15, pp. 17-34.

Martin Vanier (1995), « La petite fabrique de territoires, en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques » in *Revue de Géographie de Lyon*, vol 70, n°2, pp. 93-103.

Martin Vanier (1997), *De l'industrie au territoire. Parcours, positions et perspectives de recherche*, Thèse d'habilitation à diriger des recherches, dir. André Vant, 228 pages.

Martin Vanier (1999), « La recomposition territoriale. Un 'grand débat' idéal » in *Espaces et Sociétés*, n°96, pp. 125-143.

Gisèle Vianey (1987), *Agriculture, urbanisation et documents d'urbanisme dans l'agglomération de Chambéry*, thèse de Géographie, dir. J. David, Institut de Géographie Alpine.

Christian-Marie Wallon-Leducq (1996), « Scrutins locaux et « gouvernement » local : le poids des conservatismes » in *La décentralisation en France : l'état des politiques publiques, la dynamique des réformes locales, la dimension européenne*, Institut de la Décentralisation, Paris : La Découverte, pp. 147-154.

Max Weber (1971), *Economie et société*, Paris : Plon.

Max Weber (1994), *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris : Plon.

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

Jean-Pierre Worms (1985), « La décentralisation. Une boîte à outils simples et robustes » in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°28, pp. 7-11.

NOTICE METHODOLOGIQUE

Matériau quantitatif

Tests statistiques

Les deux tests utilisés dans le chapitre 5 sont d'une part le test des signes, et d'autre part le test de concordance de Kendall. Chacun des tests est appliqué aux différences entre les fréquences obtenues pour diverses modalités.

Deux mots sur les tests

Le test du signe part du principe suivant : si les populations considérées sont identiques, la fréquence d'une modalité pour une population donnée a la même probabilité d'être supérieure que d'être inférieure à celle de l'autre population. Dans le temps, la distribution du nombre de signes « plus » suit alors une loi binomiale de paramètre n=6 (nombre d'années), et p=1/2 (un signe sur deux). Une table de valeurs critiques permet de calculer, en fonction du nombre de signes « plus », la probabilité de rejeter l'hypothèse d'infériorité. Pour un nombre d'observations n=6, la répartition binomiale est la suivante :

Nombre de signes « plus »	0	1	2	3	4	5	6
Probabilité Pr(X<=r)	1,6%	10,9%	34,4%	65,6%	89,1%	98,4%	100%

La démarche est équivalente si l'on inverse le calcul des différences, comptant alors le nombre de signes « moins ». Pour les calculs suivants, nous nous cantonnerons donc aux résultats qui permettent d'obtenir une différence significative (c'est-à-dire supérieure à 95%), par conséquent ceux qui font apparaître 5 ou 6 signes identiques[1].

Le test de concordance de Kendall permet de tester la monotonie – l'augmentation ou la diminution – d'une série de données. Kendall a notamment remarqué que si les fortes valeurs d'une variable x ont tendance à s'associer aux fortes valeurs de y, il sera très probable que si, pour une paire d'observations (xi, yi) et (xj, yj), on a xi>xj, alors yi>yj. De telles paires d'observations sont dites **concordantes** (leur nombre sera noté Nc). A l'inverse, si xi>xj et yi<yj, les paires sont dites **discordantes** (leur nombre sera noté Nd). Des tables de valeurs critiques donnent, en fonction du nombre d'observations, les valeurs de Nc-Nd au-delà desquelles il est possible d'affirmer la monotonie avec une forte probabilité (95% et 99%) (Sprent 1992 : 159-162). Pour un nombre d'observations n=6, les valeurs critiques de la différence I Nc-Nd I sont les suivantes :

Test unilatéral		Test bilatéral	
5%	1%	5%	1%
11	**13**	**13**	**15**

En vertu des mêmes lois de symétrie que pour le test précédent, nous conserverons pour nos conclusions les différences significatives, c'est-à-dire les calculs pour lesquels Nc – Nd >= 11, ou bien Nc – Nd <= -11.

[1] Pour plus d'éléments, on pourra se reporter à Sprent (1992).

Tests sur les moyennes et sur les variances

Les chiffres en gras indiquent les tests que nous avons retenus pour l'analyse, dès lors qu'ils sont *significatifs* ou *juste significatifs*[2].

Comparaison entre mandats	1957	1959	1965	1989	1995	2001
municipaux / intercommunaux						
Moyenne	51/ 55	47 / 46	46 / 50	47 / 52	48 / 51	47 / 50
Test sur les moyennes	***> (97%)***	*< (31%)*	***> (98%)***	***> (>99%)***	***> (>99%)***	***> (99%)***
Variance	119 / 165	121 / 141	141 / 107	111 / 115	109 / 121	116 / 102
Test sur les variances	***> (95%)***	*> (80%)*	*< (82%)*	*> (64%)*	*> (78%)*	*< (73%)*
délégués / exécutif intercommunal						
Moyenne	55 / 57	46 / 47	50 / 51	52 / 54	51 / 52	50 / 51
Test sur les moyennes	*> (63%)*	*> (59%)*	***> (100%)***	*> (69%)*	*> (56%)*	*> (66%)*
Variance	165 / 125	141 / 119	107 / 142	115 / 56	121 / 26	102 / 99
Test sur les variances	*< (57%)*	*< (71%)*	*> (84%)*	*< (71%)*	***< (97%)***	*< (59%)*

Tests sur les classes d'âge

Le tableau suivant donne les différences entre les fréquences des différentes classes d'âge, calculées entre les mandats de conseillers et ceux de délégués.

	1957	1959	1965	1989	1995	2001	Signes	(Nc)	(Nd)	Nc	Nd	Nc-Nd
20-24	0	0,481	0,87	1,796	-0,067	1,084	**5 +**	4,3,2,0,1	1,1,1,2,0	10	5	5
25-29	-1,477	0,905	8,261	0,168	1,841	-0,232	4 +	5,2,0,1,0	0,2,3,1,1	8	7	1
30-34	5,759	-4,129	-1,546	2,564	-0,331	3,537	3 +	0,4,3,1,1	5,0,0,1,0	9	6	3
35-39	-3,384	-8,144	4,71	7,522	2,666	3,554	4 +	4,4,1,0,1	1,0,2,2,0	10	5	5
40-44	5,946	-0,227	-0,58	4,2	8,05	-1,407	3 +	1,2,2,1,0	4,2,1,1,1	6	9	-3
45-49	1,944	9,022	-3,889	0,009	0,503	2,611	**5 +**	2,0,3,2,1	3,4,0,0,0	8	7	1
50-54	6,563	6,561	1,498	1,31	-0,595	-3,986	4 +	0,0,0,0,0	5,4,3,2,1	0	15	**-15**
55-59	-4,675	2,658	-3,189	-2,021	-6,435	-0,358	**5 -**	4,0,2,1,1	1,4,1,1,1	8	8	0
60-64	0,804	-5,571	-1,111	-9,703	-0,809	-1,425	**5 -**	0,3,2,2,0	5,1,2,0,1	7	9	-2
65-69	-8,527	-0,056	-6,763	-4,22	-3,328	-3,379	**6 -**	5,0,3,2,0	0,4,0,0,1	10	5	5
70-74	-0,953	-1,499	1,304	-0,964	-1,495	0	4 -	2,4,0,1,1	3,0,3,1,0	8	7	1
75-79	-2	0	0,435	-0,665	0	0	2 -	5,1,0,2,0	0,1,3,0,0	8	4	4

Nous pouvons affirmer tout d'abord que les 20-24 et les 45-49 sont significativement sous-représentés parmi les délégués, à l'inverse d'une large tranche d'âge située entre 55 et 70 ans. De plus, la représentation des 50-54 ans devient de plus en plus forte parmi les délégués municipaux.

Tests sur le genre

Le tableau suivant donne les différences entre les taux de femmes élues, calculées entre les mandats de conseiller et ceux de délégué. Il montre que les femmes sont toujours sous-représentées parmi les délégués, et que cette sous-représentation tend à augmenter régulièrement.

	1957	1959	1965	1989	1995	2001	Signes	(Nc)	(Nd)	Nc	Nd	Nc-Nd
Delta (%femmes)	2,802	5,66	6,522	20,162	18,404	22,396	**6 +**	5,4,3,1,1	0,0,0,1,0	14	1	**13**

Le tableau ci-dessous donne les différences entre les taux de femmes élues, calculées entre les mandats de délégués et les mandats de vice-présidents. Le test ne permet pas ici d'affirmer avec certitude que les femmes sont sous-représentées parmi les vice-présidents, par rapport aux conseillers, dès lors qu'elles sont absentes des deux populations. C'est ce qui explique les valeurs nulles pour 1959 et 1965, et la difficulté incidente à évaluer l'évolution des différences. Nous sommes

malgré tout tentés d'affirmer que, malgré les valeurs tangentes des tests (p>89,1% pour le test des signes par exemple), les femmes sont sous-représentées parmi l'exécutif intercommunal, et que cette discrimination tend à augmenter.

	1957	1959	1965	1989	1995	2001	Signes	(Nc)	(Nd)	Nc	Nd	Nc-Nd
Delta (%femmes)	4,167	0	0	5,172	9,167	9,677	4 +	3,3,3,2,1	2,0,0,0,0	12	2	10

Test sur les catégories socioprofessionnelles

Le tableau suivant donne les différences entre les fréquences des différentes catégories socioprofessionnelles, calculées entre les élus municipaux et les élus intercommunaux.

	1957	1959	1965	1989	1995	2001	Signes	(Nc)	(Nd)	Nc	Nd	Nc-Nd
CSP1	5,029	6,41	11,063	-1,095	-0,132	0,551	4 +	2,1,0,2,1	3,3,3,0,0	6	9	-3
CSP2	-5,388	-5,604	-8,478	2,133	4,161	3,217	3 +	3,3,3,2,0	2,1,0,0,1	11	4	7
CSP31	-4,293	-1,054	-0,169	-3,621	-1,082	4,533	**5 -**	5,2,1,2,1	0,2,2,0,0	11	4	7
CSP32	-7,741	-10,461	-11,45	-3,181	-11,95	-15,828	**6 -**	1,1,1,0,0	4,3,2,2,1	3	12	-9
CSP33	-1,365	-6,466	-11,618	-5,081	-4,005	-3,895	**6 -**	0,3,3,2,1	5,1,0,0,0	9	6	3
CSP34	1,042	-2,108	0,7	0,337	0,826	-3,344	4 +	0,3,1,1,0	5,1,2,1,1	5	10	-5
CSP4	4,561	-5,965	3,406	6,465	10,642	11,393	**5 +**	3,4,3,2,1	2,0,0,0,0	13	2	**11**
CSP5	8,01	9,434	7,391	7,587	5,251	3,589	**6 +**	1,0,1,0,0	4,4,2,2,1	2	13	**-11**
CSP6	9,896	6,965	5,58	3,593	1,296	1,6	**6 +**	0,0,0,0,1	5,4,3,2,0	1	14	**-13**
CSP7	-2,73	3,302	2,609	-2,723	-4,005	1,172	3 +	4,0,0,1,1	1,4,3,1,0	6	9	-3
CSP74	-5,334	-1,526	-0,604	-8,243	-7,746	-7,825	**6 -**	2,1,0,2,0	3,3,3,0,1	5	10	-5
CSP8	0,719	4,245	3,043	4,79	6,473	4,301	**6 +**	5,3,3,1,0	0,1,0,1,1	12	3	9

Il montre qu'il existe une sous-représentation durable des professions intermédiaires (CSP4), employés (CSP5), ouvriers (CSP6), et des inactifs (CSP8). Et si l'écart se creuse pour les professions intermédiaires, il tend plutôt à se réduire significativement pour les employés et ouvriers. A l'inverse les professions du droit et de la médecine (CSP31), les cadres administratifs (CSP32) et techniques (CSP33), ainsi que les cadres retraités (CSP74) sont plutôt mieux représentés parmi les délégués. Aucune tendance significative ne peut être dégagée sur l'évolution de cette différence.

Le tableau suivant donne les différences entre les fréquences des différentes catégories socioprofessionnelles, calculées entre les mandats de délégués et les mandats de vice-présidents.

	1957	1959	1965	1989	1995	2001	Signes	Nc	Nd	Nc	Nd	Nc-Nd
CSP1	5	-2,759	-6,667	5,172	3,226	1,667	4 +	1,3,3,0,0	4,1,0,2,1	7	8	-1
CSP2	-19,167	-19,31	-10	6,897	4,839	-6,25	4 -	4,4,3,0,0	1,0,0,2,1	11	4	7
CSP31	8,333	3,448	3,333	8,621	6,452	0	**5 +**	1,2,2,0,0	4,2,1,2,1	5	10	-5
CSP32	12,5	17,241	-20	20,69	-24,194	-21,667	3 +	2,1,2,0,1	3,3,1,2,0	6	9	-3
CSP33	4,167	10,345	23,333	-39,655	-16,935	2,083	4 +	2,1,0,2,1	3,3,3,0,0	6	9	-3
CSP34	0	6,897	-16,667	6,897	6,452	3,75	4 +	4,0,3,0,0	1,3,0,2,1	7	7	0
CSP4	-15,833	-22,759	10	18,966	12,903	18,333	4 +	4,4,3,0,1	1,0,0,2,0	12	3	9
CSP5	4,167	0	0	5,172	4,839	3,75	4 +	2,3,3,0,0	3,0,0,2,1	8	6	2
CSP6	0	3,448	10	0	1,613	0	3 +	3,1,0,1,0	0,3,3,0,1	5	7	-2
CSP7	-15,833	0	0	-9,77	11,29	-5,833	3 -	5,1,1,2,0	0,2,2,0,1	9	5	4
CSP74	8,333	3,448	3,333	-24,712	-12,097	0,833	4 +	0,0,0,2,1	5,4,3,0,0	3	12	-9
CSP8	4,167	0	0	0	1,613	3,333	3 +	0,2,2,2,1	5,0,0,0,0	7	5	2

Peu de tendances significatives peuvent être recensées lorsqu'on compare ces deux types de mandats. Une exception toutefois : les professions de la santé et du droit (CSP31) sont globalement sous-représentées au niveau des vice-présidents.

[2] Nous désignerons par significatives les hypothèses qui sont confirmées par les tests avec un seuil de probabilité p>99%, et juste significatives celles qui ont un seuil p>95%.

Analyse Factorielle des Correspondances

Calculs des facteurs pour les variables principes (Age, CSP et Année) de l'AFCM du chapitre 5. Les valeurs propres des trois premiers axes factoriels sont respectivement 9,19%, 9,5% et 7,2% (sont indiquées en gras les valeurs, supérieures à un seuil, retenues pour l'analyse).

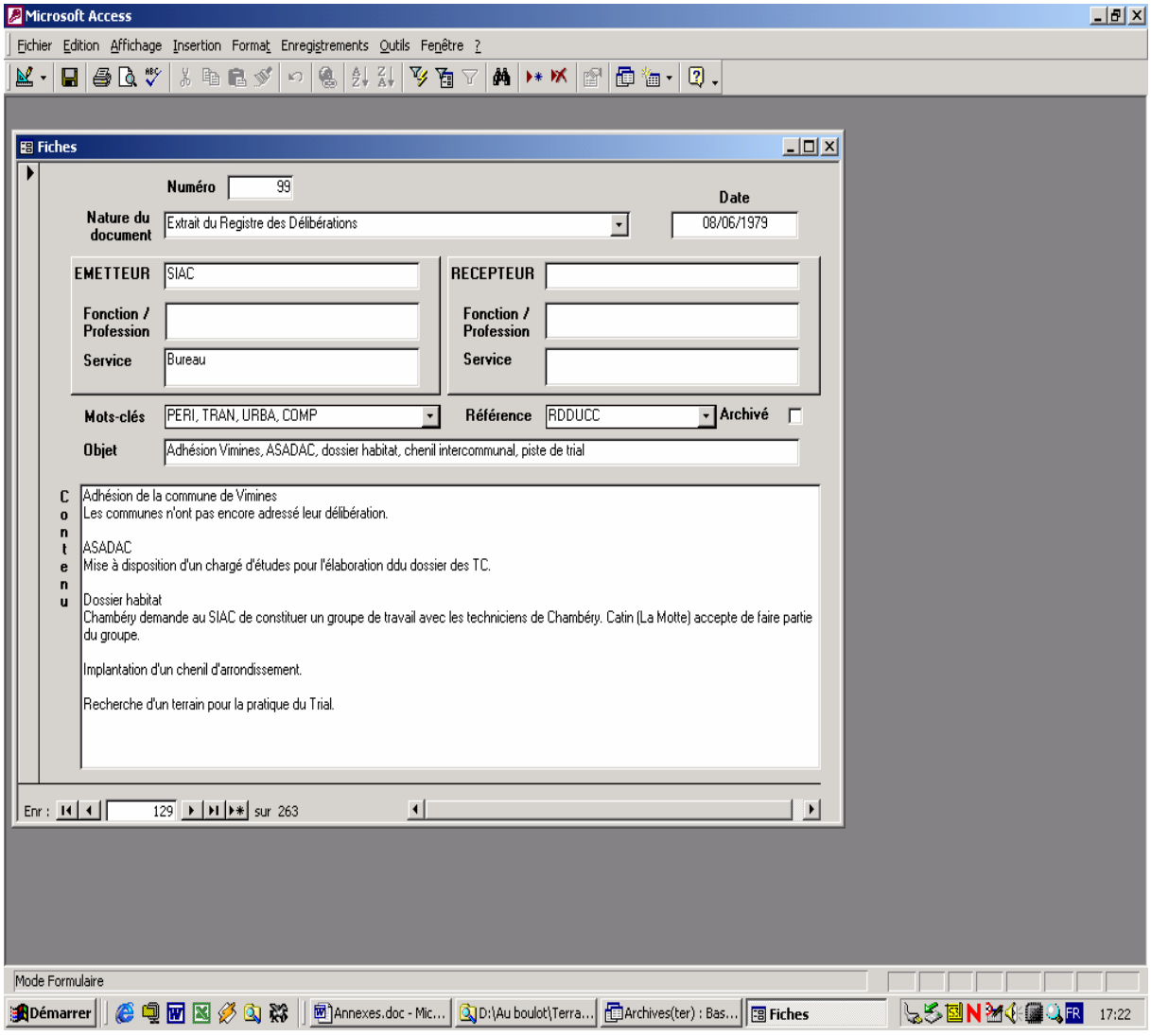
				Axe : 1			Axe : 2			Axe : 3		
	Qlt	**Poids**	**Inr**	**Coord**	**Cor**	**Ctr**	**Coord**	**Cor**	**Ctr**	**Coord**	**Cor**	**Ctr**
An.57	0,36	0,039	0,055	0,561	0,041	0,025	1,301	**0,223**	**0,136**	0,046	0	0
An.59	0,249	0,042	0,057	-0,155	0,003	0,002	1,136	**0,178**	**0,112**	-0,634	0,055	0,044
An.65	0,241	0,045	0,054	-0,104	0,002	0,001	0,851	**0,113**	**0,068**	0,594	0,055	0,041
An.89	0,287	0,064	0,051	-0,25	0,015	0,008	-0,584	**0,081**	**0,045**	0,476	0,054	0,038
An.95	0,162	0,07	0,049	-0,006	0	0	-0,632	**0,105**	**0,057**	0,435	0,05	0,034
An.01	0,402	0,075	0,048	0,077	0,002	0,001	-0,727	**0,152**	**0,081**	-0,848	0,207	0,139
Age.#1	0,374	0,054	0,052	-0,492	0,047	0,027	0,229	0,01	0,006	-0,303	0,018	0,013
Age.#2	0,181	0,055	0,052	-0,531	0,056	0,032	-0,233	0,011	0,006	0,627	0,077	0,056
Age.#3	0,426	0,051	0,053	-0,582	0,061	0,035	0,023	0	0	-1,34	0,324	0,237
Age.#4	0,261	0,054	0,052	-0,499	0,048	0,027	0,044	0	0	0,56	0,061	0,044
Age.#5	0,161	0,058	0,052	0,138	0,004	0,002	0,019	0	0	0,45	0,042	0,03
Age.#6	0,669	0,061	0,051	1,706	**0,654**	**0,363**	-0,074	0,001	0,001	-0,09	0,002	0,001
csp.agr	0,474	0,038	0,055	0,174	0,004	0,002	1,839	**0,432**	**0,263**	-0,543	0,038	0,029
csp.ent	0,283	0,036	0,055	0,137	0,002	0,001	0,915	**0,103**	**0,063**	1,01	0,125	0,096
csp.sup	0,05	0,029	0,057	-0,15	0,002	0,001	-0,594	0,034	0,021	-0,246	0,006	0,005
csp.cad	0,3	0,066	0,05	-0,383	0,036	0,02	-0,678	**0,113**	**0,062**	0,593	0,087	0,06
csp.int	0,487	0,064	0,05	-0,759	**0,136**	**0,074**	-0,41	0,04	0,022	-0,84	0,167	0,116
csp.emp-ouv	0,139	0,049	0,053	-0,525	0,048	0,028	0,339	0,02	0,012	0,299	0,015	0,011
csp.ret-ina	0,691	0,049	0,053	1,874	**0,607**	**0,35**	-0,663	**0,076**	**0,044**	-0,202	0,007	0,005

Pour la variable supplémentaire utilisée, les coordonnées factorielles sont les suivantes.

			Axe : 1		Axe : 2		Axe : 3	
	Qlt	**Poids**	**Coord**	**Cor**	**Coord**	**Cor**	**Coord**	**Cor**
Mandat.cm	0,371	0	**-0,112**	**0,188**	**0,101**	**0,153**	-0,038	0,022
Mandat.a	0,6	0	**0,22**	**0,196**	**-0,302**	**0,372**	0,01	0
Mandat.m	0,36	0	**0,501**	**0,32**	0,058	0,004	0,166	0,035
Mandat.cc	0,208	0	0,056	0,019	**-0,121**	**0,089**	0,124	0,094
Mandat.vp	0,21	0	**0,357**	**0,154**	-0,205	0,051	0,017	0

Matériau qualitatif

Présentation de la base de données historique



La base de données historiques a été réalisée à l'aide du logiciel Access 2000 (Copyright Microsoft Corporation Ltd). Comme l'indique la fenêtre ci-dessus, plusieurs champs ont été renseignés pour chaque archive sélectionnée, notamment l'organisme émetteur, la date d'émission, la source archivistique, ou encore un bref résumé. Lorsque nous l'avons jugé nécessaire, une photocopie du document a été réalisée puis classée sous un numéro de référence précis.

Au final, notre base compte 263 références pouvant faire l'objet de requêtes portant sur une période, un thème ou un mot-clé. Grâce à cet outil, nous avons notamment pu constituer un ensemble de chronologies concernant une compétence, un élu, ou une commune. Ces chronologies ont été

d'une aide précieuse, tout particulièrement dans l'approche d'un dossier (celui de la VRU par exemple), ou dans la préparation des entretiens.

Traitement des entretiens

Les entretiens avec les acteurs chambériens ont été réalisés dans des conditions matérielles et temporelles différentes. Dans la mesure du possible, notre exploitation de ce matériau très riche et très varié a essayé de prendre en compte ces différents facteurs et d'en déceler l'influence. Revenons sur les plus importants d'entre eux.

Des facteurs externes ont d'abord pu influencer le déroulement des entretiens. En général, nous avons essayé d'éviter une prise de rendez-vous téléphonique, assez impersonnelle, et nous lui avons préféré le contact direct. Les rendez-vous ont donc été pris sur le terrain, à l'occasion d'une réunion ou d'un conseil, après quelques échanges préalables. Par la suite, les entretiens ont été réalisés le plus souvent sur le lieu de travail de nos interlocuteurs, quelques fois à leur domicile, très rarement à l'extérieur. Or y compris dans un cadre professionnel, des différences substantielles apparaissent entre l'intimité et le calme d'un bureau isolé et fermé, et la promiscuité d'une salle de réunion soumise au passage des collègues de travail. Dans quelques cas, nous n'avons pu éviter cette dernière situation, qui donne lieu à des propos retenus, impersonnels, et difficilement utilisables. Plus généralement, nous avons attaché une attention toute particulière à la façon dont le cadre professionnel marque, au moins au départ, la nature du discours et l'orientation donnée par les acteurs à l'entretien.

Quelques facteurs internes doivent également être examinés. Tout d'abord, nous avons accordé une grande liberté d'expression aux acteurs, en utilisant une grille de questionnement à la fois souple et évolutive, qui n'a constitué qu'un cadre très large et peu contraignant pour le déroulement de l'entretien. Ajoutons que les entretiens ont été presque systématiquement enregistrés et retranscrits. A une exception près, nos interlocuteurs n'ont opposé aucun refus à l'utilisation du dictaphone. Ceci ne saurait éluder la question de l'autocensure, et il nous faut au contraire admettre que certains ont éprouvé, de ce fait, des difficultés à s'exprimer. Mais plusieurs éléments ont désamorcé en partie leurs craintes. D'une part, en insistant sur la confidentialité de l'échange, nous avons donné la garantie qu'aucun agent du milieu d'interconnaissance n'en serait informé. D'autre part, les entretiens ont été conduits sur des durées assez longues (plus d'une heure et quart en moyenne), et certains d'entre eux – six pour être exact – ont pu être reconduits. La longue durée, celle de l'entretien, a joué une fois de plus un rôle important et positif.

Pour finir, les entretiens ont été réalisés selon plusieurs campagnes qui s'étalent sur une période de trois ans. Durant cette période, des différences importantes apparaissent qui tiennent non seulement aux déplacements de notre propre questionnement, mais aussi aux divers contextes politiques. Les prises de position sont donc largement structurées par les enjeux du moment, qu'il s'agisse des luttes entre formations partisanes durant les élections municipales de 2001, ou encore des calculs financiers durant la transformation en communauté d'agglomération en 1999.

DOCUMENTS ANNEXES

Annexe A : Evolution des membres de l'exécutif intercommunal

	Président	Vice-présidents	Secrétaires
1957	M. Blanc, Maire de La Ravoire	M. Carrel, Maire de Cognin M. Perrier, Maire de Bassens	M. Mager, Adjoint au Maire de Chambéry M. Paturel, Adjoint au Maire de Chambéry
1959	M. Blanc, Maire de La Ravoire	M. Carrel, Maire de Cognin M. Perrier, Maire de Bassens	M. Mager, Adjoint au Maire de Chambéry M. Vidal, Adjoint au Maire de Chambéry
1965	M. Blanc, Maire de La Ravoire	M. Carrel, Maire de Cognin M. Perrier, Maire de Bassens	M. Facquin, Adjoint au Maire de Chambéry M. Guenot, Adjoint au Maire de Chambéry M. Mager, Adjoint au Maire de Chambéry
1971	M. Blanc, Maire de La Ravoire	M. Guillermin, Adjoint au Maire de Chambéry M. Hochard, Maire de La Motte Servolex	M. Coudurier, Adjoint au Maire de Chambéry M. Facquin, Adjoint au Maire de Chambéry M. Foray, Adjoint au Maire de Chambéry M. Richard, Maire de Jacob Bellecombette
1977	M. Besson, Maire de Barby	M. Ampe, Maire de Chambéry M. Hochard, Maire de La Motte Servolex M. Peguet, Adjoint au Maire de Chambéry	M. Cohen, Adjoint au Maire de Chambéry, M. Fressoz, Maire de Cognin M. Lapeyre, Adjoint au Maire de Chambéry M. Richard, Maire de Jacob Bellecombette M. Rosset, Adjoint au Maire de Chambéry
1978	M. Fressoz, Maire de Cognin	M. Ampe, Maire de Chambéry M. Hochard, Maire de La Motte Servolex M. Peguet, Adjoint au Maire de Chambéry	M. Constantin, Maire de Barberaz, Mme Jeanneret, Adjointe au Maire de Chambéry M. Lapeyre, Adjoint au Maire de Chambéry M. Midenet, Adjoint au Maire de Chambéry M. Richard, Maire de Jacob Bellecombette
1983	M. Maurin, Maire de Challes les Eaux	M. Bosser, Adjoint au Maire de Chambéry M. Constantin, Maire de Barberaz M. Folliet, Adjoint au Maire de Chambéry M. Guichon, Maire de Jacob Bellecombette	M. Chaboud, Adjoint au Maire de Chambéry M. Guigue, Maire de Bassens M. Hochard, Mairen de La Motte Servolex M. Pillet, Maire de Saint Alban Leysse M. Rossetti, Adjoint au Maire de Chambéry
1989	M. Maurin, Maire de Challes les Eaux	M. Bernard, Maire de Jacob Bellecombette M. Boyer, Adjoint au Maire de La Motte Servolex M. Crida, Adjoint au Maire de Chambéry M. Pillet, Maire de Saint Alban Leysse M. Richard, Adjoint au Maire de Chambéry	
1995	M. Pillet, Maire de Saint Alban Leysse	M. Besson, Maire de Chambéry M. Boyer, Adjoint au Maire de La Motte Servolex M. Burdin, Maire de Bassens M. Fressoz, Maire de Cognin M. Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré M. Mattéi, Maire de Barberaz M. Richard, Adjoint au Maire de Chambéry M. Trotel, Adjoint au Maire de Chambéry	
2001	M. Repentin, Adjoint au Maire de Chambéry	M. Pillet, Maire de Saint Alban Leysse M. Jean-Marc Léoutre, Maire de Saint Jeoire Prieuré M. Louis Besson, Maire de Chambéry M. Jean-Pierre Burdin, Maire de Bassens M. Parpillon, Adjoint au Maire de La Motte Servolex M. Bérard, Adjoint au Maire de Chambéry M. Pollier, Maire de Barberaz M. Vallier, Maire de Cognin M. Favre, Maire de Jacob Bellecombette Mme Laclais, Adjointe au Maire de Chambéry Mme Bonfils, Adjointe au Maire de Chambéry M. Albert, Maire de Saint Baldoph M. Mithieux, Maire de Vimines M. Vallet, Adjoint au Maire de Chambéry M. Trotel, Adjoint au Maire de Chambéry M. Caillat, Maire de Vérel Pragondran	

Annexe B : Evolution des populations des communes du syndicat

	1936	1946	1954	1962	1968	1975	1982	1990	1999
Barberaz	1457	2057	2050	2495	3235	3329	3793	4195	4663
Barby	270	290	309	328	550	1884	2672	3080	2958
Bassens	1970	2087	2833	3009	3548	4016	3625	3577	3503
Bissy	1269	1691	1614						
Challes les Eaux	805	1171	1294	1448	2031	2308	2580	2801	3931
Chambéry	28073	29975	32139	44237	51056	54415	53427	54120	55786
Chambéry-le-Vieux	625	614	685						
Cognin	2533	2828	2963	3143	3995	5397	6085	5779	5900
Jacob Bellecombette	562	712	733	806	1074	2410	2420	2592	3584
La Motte Servolex		2759	2845	2795	3281	5253	7182	9349	10912
La Ravoire	1256	1515	1489	1649	2694	4020	6659	6689	6555
Saint Alban Leysse	1423	1678	1959	2259	2837	2996	27997	3858	5071
Sain Baldoph	494	518	545	776	911	1153	1358	2227	2843
Saint Jeoire Prieuré	405	452	503	516	526	604	642	771	851
Sonnaz	465	440	453	462	459	667	849	977	1222
Vérel Pragondran	190	178	146	106	100	175	273	347	408
Vimines	726	700	649	681	640	862	1171	1351	1496
Voglans	503	502	572	699	824	831	898	1015	1032

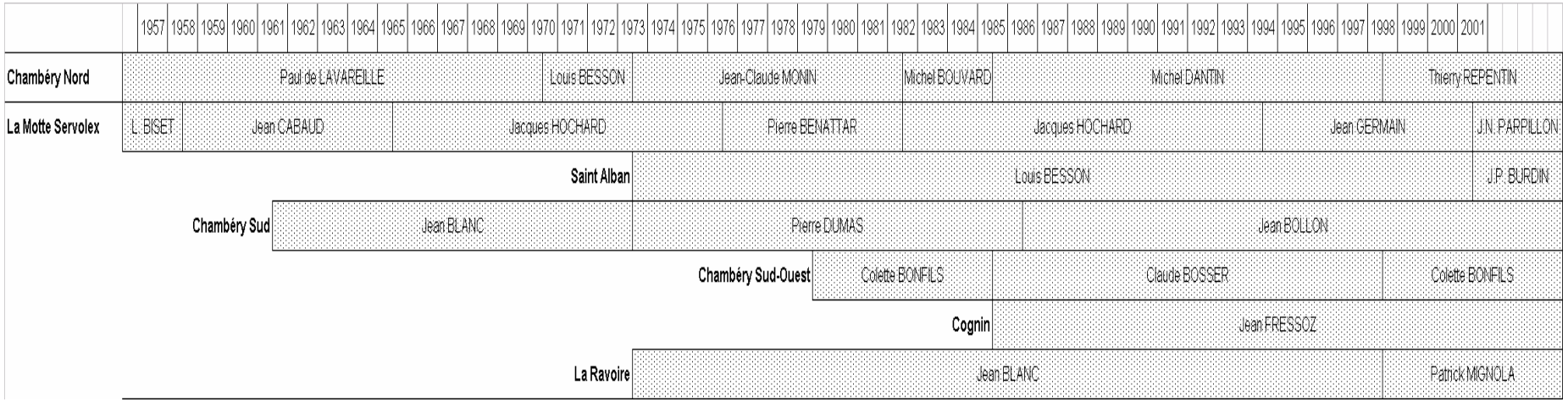
Source : Recensements Généraux de la Population, INSEE (ADS)

Annexe C : Présentation synoptique des mandats politiques locaux

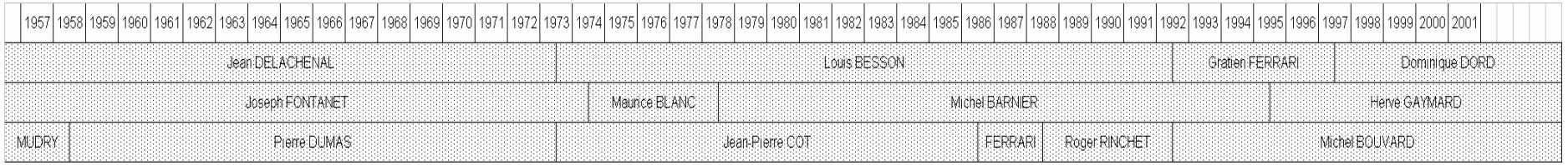
Conseillers régionaux de la Savoie

1986-1992	1992-1998	1998-2004
René GIRARD	Pierre DUMAS	Nicole GUILHAUDIN
Jacques JOND	Dominique DORD	Bernadette LACLAIS
Henri DUJOL	Henry PUJOL	Roger GANDET
Pierre DUMAS	Jacques JOND	Edouard SIMONIAN
Jean-Marie MEUNIER	Léone MARTIN-RETORD	André VAIRETTO
Roger RINCHET	Louis BESSON	Léone MARTIN-RETORD
Colette BONFILS	Roger FAVIER	Xabier DULLIN
Roger FAVIER	Régis RUFFIER des AIMES	Jacques JOND
Christian VELLIEUX	Georges RACT	Christian ROCHETTE
Roger GANDET	Gérard GUILLERME	Georges RACT
	Roger GANDET	Nicole MINA

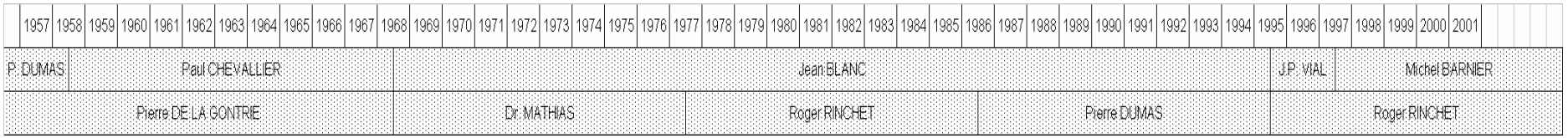
Conseillers Généraux du bassin chambérien.



Députés de la Savoie



Sénateurs de la Savoie



TABLES

Table des abréviations

AC	Attribution de Compensation
ADCF	Association des Districts et Communautés de France
AREA	Autoroutes Rhône et Alpes
ASADAC	Agence Savoyarde d'Aide au Développement et à l'Aménagement des Collectivités
ATR	Administration Territoriale de la République
CDCI	Commission Départementale de la Coopération Intercommunale
CISALB	Comité Intersyndical d'Assainissement du Lac du Bourget
CUS	Communauté Urbaine de Strasbourg
DDA	Directeur (ou Direction) Départemental(e de l'Agriculture
DDC	Directeur (ou Direction) Départemental(e) de la Construction
DDE	Directeur (ou Direction) Départemental(e) de l'Equipement
DGCL	Directeur (ou Direction) Général(e) des Collectivités Locales
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DGS	Directeur (ou Direction) Général(e) des Services
DGST	Directeur (ou Direction) Général(e) des Services Techniques
DI	Dotation d'Intercommunalité
DTA	Directive Territoriale d'Aménagement
DUCC	District Urbain de la Cluse de Chambéry
DVA	Dossier de Voiries d'Agglomération
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
OPAC	Office Public d'Aménagement et de Construction
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PLH	Plan Local de l'Habitat
PLIE	Plan Local d'Insertion par l'Economique
PLO	Projet de Loi d'Orientation
POS	Plan d'Occupation des Sols
SAIEM	Société Anonyme Immobilière d'Economie Mixte
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SDCI	Schéma Départemental de la Coopération Intercommunale
SIAC	Syndicat Intercommunal de l'Agglomération Chambérienne
SIAURC	Syndicat Intercommunal d'Assainissement et d'Urbanisme de Chambéry
SILB	Syndicat Intercommunal du Lac du Bourget
SIVOM	Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples
SIVU	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

SG	Secrétaire Général(e)
SOPC	Services Ordinaires des Ponts et Chaussées
TPU	Taxe Professionnelle Unique
STAC	Services de Transports de l'Agglomération Chambérienne
TPZ	Taxe Professionnelle de Zone
UDSR	Union Départementale des élus Socialistes et Républicains
VRU	Voie Rapide Urbaine
ZAC	Zone d'Aménagement Concertée
ZUP	Zone à Urbaniser en Priorité

Table des légendes et illustrations

Figure 1 : principales évolutions de la structure de coopération chambérienne 36

Figure 2 : plan de situation de l'agglomération chambérienne 37

Figure 3 : tracés des différentes options pour la Voie Rapide Urbaine.....90

Figure 4 : Chronologie du dossier Voie Rapide Urbaine 96

Graphique 1 : Evolution des effectifs administratifs et techniques.....186

Graphique 2: évolution des élus "redoublants 196

Graphique 3 : Evolutions du nombre de déléguées intercommunales 251

Graphique 4 : Représentation du plan factoriel (Axes 1 & 2) 256

Graphique 5 : Projection de variables supplémentaires sur le plan factoriel 259

Graphique 6 : Evolution comparée des taux de cadres et retraités.....261

Graphique 7 : Taux de réélection pour les mandats intercommunaux 262

Graphique 8 : Evolution du taux de cumul pour les élus intercommunaux.....263

Tableau 1 : Evolution des rapports de population 66

Tableau 2 : Vote des communes sur les différents dossiers syndicaux (séance du 10/06/1974).....105

Tableau 3 : Voté présumé des communes du SIAURC sur le dossier VRU.....105

Tableau 4 : Comparaison des compétences pour le passage en communauté d'agglomération.....132

Tableau 5 : Répartition des votes pour les transformations récentes.....158

Tableau 6 : Evolution comparée des effectifs politiques intercommunaux 177

Tableau 7: Evolution des primes des technicité des ingénieurs chambériens.....188

Tableau 8 : Couples d'oppositions conceptuelles associées à « agglomération » et « quartier » 345

Table des matières

SOMMAIRE **6**

INTRODUCTION **7**

L'intercommunalité comme objet politique ou les difficultés du regard scientifique *9*

L'intercommunalité comme objet scientifique : regards croisés sur l'intercommunalité *13*

L'intercommunalité comme politique publique 13

Les perspectives écologiques 16

L'environnement et ses facteurs 16

L'environnement structuré par les conflits politiques 20

Les perspectives processuelles 22

Les limites des analyses existantes *24*

Le magnétisme du droit 24

Les tentations du localisme 28

Choix et pertinence des objets : objet scientifique et objet empirique *30*

L'approche par le bas : un questionnement sur les processus d'institutionnalisation 30

Un questionnement de type néo-institutionnaliste 31

... ouvert à d'autres questionnements 33

Présentation du terrain d'étude : socio-histoire de l'agglomération chambérienne *35*

Protocole de recherche : une tentative ethnographique *39*

PREMIERE PARTIE : DEFINIR L'INSTITUTION. SOCIOGENESE DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE DE L'AGGLOMERATION CHAMBERIENNE **44**

CHAPITRE 1. INSTITUTION INTERCOMMUNALE ET CONFIGURATION POLITIQUE INITIALE : LA NAISSANCE DU PREMIER SYNDICAT **48**

SECTION I. L'AUTORITE DES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT 48

A. Les services préfectoraux pour une administration intercommunale *49*

1. La tutelle administrative des services préfectoraux 49

2. L'élitisme intercommunal des responsables préfectoraux 51

B. Le SIAURC comme outil technique *53*

1. La *mise sur l'agenda*, opération technique 53

2. L'institution sous contrôle 55

C. Une administration tournée vers la petite échelle *57*

1. Le poids du discours dominant : le cas du Préfet face à la fusion 57

2. Un contexte réglementaire favorable au regroupement 59

L'aménagement urbain et la politique des grands ensembles 59

Vers une nouvelle échelle administrative 61

SECTION II. CHAMBERY : LA FUSION AU DETRIMENT DE LA COOPERATION 63

A. Les promesses du renouvellement municipal de 1959 ..... *63*

1. Les enjeux socio-économiques du développement urbain 63

2. La dynamique électorale ... 64
3. Les ambitions du nouveau Maire : Chambéry *« capitale »* de l'agglomération ... 66
B. Le choix de la fusion au détriment de la coopération ... 67
1. Un syndicat intercommunal inadapté ... 67
2. La priorité au développement économique ... 69
C. La stratégie au SIAURC : une recherche de compensations ? ... 71
1. Des personnels chambériens de plus en plus impliqués ... 71
2. L'expertise technique, enjeu de pouvoir ... 73
3. Les enjeux financiers d'une coopération maîtrisée ... 74
SECTION III. LES ELUS DES COMMUNES PERIPHERIQUES : UN ROLE RESIDUEL ... 75
A. La référence à l'Etat : le prosélytisme du Président du SIAURC ... 76
1. Le respect et l'obéissance à « l'Etat » ... 76
2. Jean Blanc et les vertus de la fusion ... 77
3. La technique, outil pour le Président du SIAURC ... 79
B. Les contraintes de gestion politique de l'institution ... 80
1. Un Président coopté ... 81
2. Une institution sous surveillance chambérienne ... 82
3. Une institution nécessairement dépolitisée ... 83
CONCLUSION PARTIELLE ... 85

CHAPITRE 2. INSTITUTION INTERCOMMUNALE ET BOULEVERSEMENT DU SYSTEME POLITICO-ADMINISTRATIF LOCAL : LA CRISE DE LA VOIE RAPIDE URBAINE ... 87

SECTION I. LA CONTROVERSE COMME CRISE DU LEADERSHIP POLITIQUE ... 87
A. Un dossier VRU initié dans les cadres antérieurs ... 87
1. Le lancement du projet par la ville centre ... 88
La VRU, pierre angulaire d'une politique chambérienne ... 88
La négociation avec AREA, hors du syndicat ... 89
Le syndicat, structure de financement a posteriori ... 91
2. Le passage du relais au syndicat ... 93
La VRU dans le prolongement du Plan Directeur ... 93
Jean Blanc et la dilatation des compétences syndicales ... 94
La VRU, légitime sur le plan technique ... 96
B. La contestation du leadership politique ... 98
1. Des points de controverse formels ... 98
L'ambiguïté des compétences déléguées ... 98
Les risques d'une dérive financière ... 99
2. Une remise en cause du leadership politique ... 101
Louis Besson, meneur de l'opposition ... 101
La critique d'une démarche non concertée ... 103
Contexte de crise et effet de contagion ... 105
SECTION II. UN CONFLIT AUX CONSEQUENCES MITIGEES ... 106
A. L'impossible régulation du conflit ... 107
1. Des crispations partisanes au syndicat ... 107
Le retournement des municipales de 1977 ... 107

Un raidissement politique au syndicat 109
2. Un leadership politique problématique 110
Une mobilisation politique extra syndicale 110
Une ambiguïté révélatrice 111
B. Une réforme syndicale en demi-teinte *113*
1. Le conflit traduit dans les nouveaux règlements 113
Des compétences clarifiées 113
Des règles de représentation plus équitables 115
Un règlement intérieur plus précis 116
2. La pérennité des pratiques de coopération 118
La règle sous contrainte financière 118
Le maintien d'un consensus... 120
... sous le contrôle chambérien 121
CONCLUSION PARTIELLE 123

CHAPITRE 3. INSTITUTION INTERCOMMUNALE ET REFORMES NATIONALES : L'APPLICATION A CHAMBERY DES LOIS SUR L'INTERCOMMUNALITE 126

SECTION I. REFORME LOCALE DE L'INSTITUTION ET ESPRIT DES LOIS 126
A. Une application locale différenciée *127*
1. Une transformation *a minima* en 1992 127
Des études préalables sur le mode de la « libre administration » 127
Un pas en avant, deux pas en arrière 129
2. Le volontarisme de 1999 130
Une anticipation essentielle sur le vote de la loi 131
La réflexion empressée au sein de l'institution 132
Le volte-face final 133
B. Quelle explication dans le contenu des lois ? *135*
1. Une loi ATR progressivement vidée de son contenu 135
L'avènement difficile d'une loi nouvelle 136
De « nouveaux » dispositifs de coopération ? 137
2. Une loi Chevènement plus volontaire 139
Un contexte et des principes identiques à 1992 139
Quelles nouveautés sur la forme ? 140
SECTION II. LA CONTINUITE DES PRATIQUES DE COOPERATION 142
A. La permanence des contraintes financières *142*
1. L'évolution intercommunale appréhendée sous l'angle financier 143
Le cadrage initial : la réforme par simulations 143
Le choix de la formule sous l'emprise des critères financiers 145
2. D'autres débats passés sous silence 147
Les compétences 147
Le périmètre 148
B. Centralité et leadership dans la transformation *149*
1. La ville de Chambéry au centre des processus 149
L'expertise financière d'un élu de la ville 150

Louis Besson, leader de la « dernière chance » ... 151
2. Les positions contrastées des autres acteurs ... 153
Le rôle de catalyseur des services extérieurs de l'Etat ... 153
Une présidence conforme aux choix de la ville centre ... 155
C. L'affichage du consensus politique ... 156
1. Un consensus récurrent mais ambigu ... 156
L'invocation systématique du consensus ... 156
Un consensus à géométrie variable ... 158
2. Le consensus entre contrainte et ressource ... 159
Le consensus comme contrainte politique ... 159
Le consensus comme garantie politique ... 161
CONCLUSION PARTIELLE ... 164

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE ... 166

DEUXIEME PARTIE : LES PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DE LA COOPERATION CHAMBERIENNE ... 170

CHAPITRE 4 : INSTITUTIONNALISATION ET EVOLUTION DES PRATIQUES ... 173

SECTION I. LA FONCTIONNALISATION DE L'INSTITUTION ... 173
A. Vers une organisation politique plus fonctionnelle ... 173
1. Un processus de mise en forme ... 174
2. Un processus de différenciation : le *Bureau des vice-présidents* ... 176
3. Un processus d'autonomisation des vice-présidents ... 178
4. Un processus de spécialisation du personnel politique ... 181
B. La mise en place tardive de services techniques intercommunaux ... 183
1. Une accélération des transferts de services ... 184
D'une situation d'interdépendance ... 184
... à l'émancipation de la structure intercommunale ... 185
2. Les résistances « structurelles » aux transferts ... 187
Les transferts de services et leurs enjeux financiers ... 187
Les résistances des élus vis-à-vis des services ... 190
SECTION II. LES PRATIQUES DES ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS ... 193
A. La généralisation d'une régulation prophylactique ... 194
1. Les logiques de *cooptation* systématique ... 194
D'une cooptation municipale à une cooptation intercommunale ... 194
Les logiques de la cooptation ... 198
2. Le fonctionnement par anticipation : la régulation en amont ... 201
Le Bureau ou la régulation amont ... 201
La régulation en commission ... 203
La régulation informelle ... 205
B. Le camouflage communal systématisé ... 208
1. Principe de non-ingérence et troc intercommunal ... 208
De la libre administration communale à la non-ingérence ... 209

De la non-ingérence aux nécessités du *troc intercommunal* ... 212
2. L'euphémisation des intérêts communaux ... 214
Du devoir de représentation communale ... 215
Une éthique du désintéressement ... 216
La nécessité d'une dissimulation ... 218
CONCLUSION PARTIELLE ... 221

CHAPITRE 5 : INSTITUTIONNALISATION ET OBJECTIVATION DES REGLES ... 223

SECTION I. L'INSTITUTIONNALISATION D'UNE OPPOSITION TECHNIQUE / POLITIQUE ... 224
A. Le mimétisme communal ... 224
1 La mise en valeur des compétences individuelles ... 224
Une commune friande de compétences ... 224
Les exigences intercommunales de la compétence ... 226
2. Le rejet du politique ... 229
Les logiques communales de l'apolitisme ... 229
Un apolitisme intercommunal de rigueur ... 231
B. L'inscription dans les croyances ... 234
1 L'objectivation d'un référent technique ... 234
La recherche d'une catégorie de classement pertinente, la profession ... 235
De la profession comme ordre naturel ... 237
2. De l'objectivation de l'apolitisme ... 238
D'une censure langagière à la redéfinition du *politique* ... 238
La naturalisation des oppositions partisanes : le cas des « communes du Sud » ... 240
Amnésie et enchantement dans l'institution ... 243
SECTION II. INSTITUTIONNALISATION ET EVOLUTION DU PERSONNEL POLITIQUE ... 246
A. Institutionnalisation et autonomisation statistique ... 246
1. Eléments méthodologiques et protocole expérimental ... 246
Recueil des données ... 247
Autonomisation intercommunale et représentativité statistique ... 248
2. La représentativité intercommunale en questions ... 250
Avec l'âge ... 250
Avec le genre ... 251
Avec les catégories socioprofessionnelles ... 252
Pour conclure sur la représentativité ... 252
B. Quelques tendances de l'institutionnalisation ... 253
1. Caractérisation des mandats intercommunaux et de leurs évolutions ... 254
Eléments méthodologiques ... 254
L'espace politique des mandats municipaux ... 255
Position des mandats intercommunaux dans cet espace ... 258
2. Quelques pistes d'analyse des évolutions marquantes ... 259
La distinction entre centre et périphérie ... 260
La corrélation avec d'autres caractères sociopolitiques ... 261
CONCLUSION PARTIELLE ... 264

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE ... 266

TROISIEME PARTIE : LA LEGITIMATION DE L'INTEGRATION : UNE DYNAMIQUE IRREVERSIBLE ? 269

CHAPITRE 6. INSTITUTION INTERCOMMUNALE ET GESTION DES CONFLITS : LA QUESTION LANCINANTE DE L'INTEGRATION 271

SECTION I. LA REDUCTION DE LA DIALECTIQUE CENTRE / PERIPHERIE 271

A. D'une inégalité en pratiques à une inégalité en nature 272

1. De pratiques intercommunales différenciées... 272

La confrontation de fonctionnements différents 272

Des compétences intercommunales fondamentalement inégalitaires 274

2. ... à l'objectivation de ces différences 277

L'acceptation d'une incompétence 277

L'acceptation d'une résistance 279

B. L'impossible contestation des communes périphériques 282

1. Les prescriptions de rôles 282

Les contraintes des membres du Bureau : s'impliquer pour exister 282

Les contraintes du vice-président : se former pour s'imposer 285

2. Les effets sur les oppositions politiques potentielles 287

Les règles du fonctionnement intercommunal, facteurs de découragement 287

Vers une modification du regard sur l'institution 289

SECTION II. L'ECHEC D'UNE RADICALISATION POLITIQUE : LE CAS DES MUNICIPALES DE 2001 292

A. Intercommunalité et politique : une imbrication croissante 292

1. La politisation de l'intercommunalité 292

La structuration préalable par les coalitions partisanes 292

Une visibilité inédite des querelles de partis 294

2. L'intercommunalisation du politique 296

Intercommunalité et carrière politique : deux études de cas 297

Le Livre Bleu : une tentative de dépassement politique de la droite 299

B. L'effacement des affrontements partisans 301

1. La socialisation et ses effets 302

L'apprentissage direct ou indirect des règles 302

Les élus d'opposition sous contrainte 304

2. Les processus d'effacement des oppositions partisanes 306

L'alignement communal contre les oppositions politiques 306

La dénégation des oppositions partisanes 309

CONCLUSION PARTIELLE 311

CHAPITRE 7. UN NOUVEAU SENS A L'INTERCOMMUNALITE ? 313

SECTION I. UN RAPPORT NOUVEAU AUX TRANSFERTS DE SERVICE 313

A. L'intégration traditionnelle : des logiques fonctionnelles et financières 314

1. De nouvelles compétences comme exigence fonctionnelle 314

La gageure de la spécialisation fonctionnelle 314

Les exigences techniques de l'intégration 317

2. Intégration et efficacité financière ... 320
Finances intercommunales et intégration de nouvelles compétences ... 320
L'intégration territoriale à l'aune de la fiscalité ... 322
B. Les transferts de service : un nouveau rapport à l'environnement ... 325
1. La résignation des services chambériens face aux transferts ... 325
Des services municipaux qui se sentent désavoués par leurs élus ... 325
Vers de nouvelles stratégies professionnelles ... 328
2. Des élus en concurrence avec l'extérieur ... 331
Du mimétisme institutionnel à la concurrence institutionnelle ... 331
Les forces de la concurrence ... 333
SECTION II. INTERCOMMUNALITE ET SEMANTIQUE INSTITUTIONNELLE ... 336
A. Les règles de la « grammaire intercommunale » ... 337
1. Une terminologie de l'intercommunalité ... 337
Le glissement sémantique de « l'intercommunalité » ... 337
Les vertus incantatoires du « projet » ... 339
Le « quartier », nouvel échelon de « proximité » ... 342
2. La structure du discours et ses effets ... 344
L'effet de système de la dialectique « projet » / « quartier » ... 344
Des analogies avec le débat à l'échelon supérieur ... 347
B. L'intégration naturalisée dans le discours ... 349
1. « L'évolutionnisme intercommunal » ... 350
La surface juridique comme valeur ... 350
De nouvelles compétences de « projet » ... 351
2. Centralité géographique et intégration : un discours univoque ... 353
Les « équipements de centralité » : une intégration indiscutable ... 354
La transposition de la « centralité » à d'autres compétences ... 356
CONCLUSION PARTIELLE ... 358
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE ... 360
CONCLUSION ... 363
Regards rétrospectifs ... 364
Une intercommunalité chambérienne intégratrice ... 368
Une perspective néo-institutionnaliste entre stabilité et changement ... 370
Pour une lecture dialectique des dynamiques intercommunales ... 376
SOURCES ... 380
ARCHIVES ... 381
Archives Départementales de la Savoie (ADS) ... 381
Archives Municipales de Chambéry (AMC) ... 381
Registres de délibérations de la structure intercommunale ... 382
SOURCES IMPRIMEES ... 382
Textes de lois ... 382
Rapports ... 382

Journaux et périodiques 382
Documents divers collectés sur le terrain 383
Propagande électorale 383
Documents édités par la structure intercommunale de Chambéry 383
Documents édités par la Préfecture de la Savoie 384
Autres 384
SOURCES ORALES : LISTE DES ENTRETIENS 384
LISTE DES OBSERVATIONS REALISEES 388

BIBLIOGRAPHIE 389

NOTICE METHODOLOGIQUE 407

MATERIAU QUANTITATIF 408
Tests statistiques 408
Deux mots sur les tests 408
Tests sur les moyennes et sur les variances 409
Tests sur les classes d'âge 409
Tests sur le genre 409
Test sur les catégories socioprofessionnelles 410
Analyse Factorielle des Correspondances 411
MATERIAU QUALITATIF 412
Présentation de la base de données historique 412
Traitement des entretiens 413

DOCUMENTS ANNEXES 414

ANNEXE A : EVOLUTION DES MEMBRES DE L'EXECUTIF INTERCOMMUNAL 415
ANNEXE B : EVOLUTION DES POPULATIONS DES COMMUNES DU SYNDICAT 416
ANNEXE C : PRESENTATION SYNOPTIQUE DES MANDATS POLITIQUES LOCAUX 417
Conseillers régionaux de la Savoie 417
Conseillers Généraux du bassin chambérien. 418
Députés de la Savoie 418
Sénateurs de la Savoie 418

TABLES 419

TABLE DES ABREVIATIONS 420

TABLE DES LEGENDES ET ILLUSTRATIONS 422

TABLE DES MATIERES 423