

Quatorzième journée d'étude du GDR Cadres :

Encadrer sous contrainte : Les encadrants des organisations publiques

Recomposition institutionnelle et encadrants publics

L'intercommunalité comme révélateur des liens entre le directeur des services municipaux et le maire

Rémy Le Saout

Maître de conférences au département de sociologie de l'Université de Nantes
Centre Nantais de Sociologie – EA 3260

Alors que le travail au sein des administrations d'État fait l'objet d'une littérature sociologique relativement fournie, les recherches portant sur les fonctionnaires territoriaux sont beaucoup plus rares¹. Il semble cependant, grâce à l'impulsion de jeunes chercheurs, que l'administration locale française devienne depuis peu un objet d'étude moins marginalisé. Mais ces travaux, qui s'inscrivent plus largement dans l'intérêt renouvelé en France pour la petite fonction publique, portent essentiellement sur les services ouvriers de grandes collectivités². S'agissant de l'encadrement, nous disposons d'études plus anciennes³ dont les plus significatives traitent principalement des directeurs généraux des services municipaux (DGS), c'est-à-dire de cadres qui assurent la mise en oeuvre des décisions politiques relevant de l'action publique (réalisation d'équipements, élaboration de règlements, mise en place de services à la population...) et qui, en tant que plus haut responsable hiérarchique de la commune, doivent veiller à la bonne administration de la collectivité (gestion du personnel, organisation des services...).

¹ Pour une présentation récente de travaux sur l'administration, cf. Dreyfus (F.), Eymeri (J.M.) (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006. On peut noter, par ailleurs, que dans l'ouvrage de synthèse relative à la sociologie des professions de Claude Dubar et Pierre Tripier, il n'est fait aucune mention des agents de la fonction publique territoriale. Dubar (C.) et Tripier (P.), *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 2005.

² Jeanjean (A.), *Basses oeuvres. Ethnologie d'un réseau technique urbain : Les égouts de Montpellier*, Thèse d'ethnologie, Paris V, 1999. Pornon (C.), *Du cantonnier à l'agent d'entretien. La rationalisation d'un emploi public*, Thèse de sociologie, Grenoble II, 2005. On peut noter également la thèse en cours de Biland Emilie (EHES) sur les carrières professionnelles des agents d'exécution dans la fonction publique territoriale.

³ Encore faut-il noter que ces recherches ont été réalisées par des politistes. Dion (S.), *La politisation des mairies*, Paris, Economica, 1986. Fontaine (J.), « Etre cadre de catégorie A dans la mairie d'une grande ville », *Politique et management public*, n° 3, 1986. A signaler également, la thèse de Lamarzelle (D.), *Clarification des rôles entre élus et cadres des collectivités locales : de la zone grise à la zone à damiers*, Thèse de sciences de gestion, Paris 10, 1996.

Les recherches pionnières menées par Dominique Lorrain sur cette catégorie de dirigeants montrent que sans pour autant connaître des modifications brutales cette fonction tend, depuis les années soixante-dix, à se professionnaliser⁴. S'inscrivant dans cette perspective, les travaux d'Olivier Roubieu interrogent plus particulièrement le processus de renforcement de la position de DGS au sein des collectivités. Dans un article publié en 1994⁵, il décrit comment ces directeurs en s'appropriant de nouveaux savoirs professionnels basés sur le management public deviennent l'un des plus proches collaborateurs du maire au détriment des directeurs des services techniques. Olivier Roubieu indique également que l'acquisition par les DGS de cette place centrale et charnière entre l'administration et le maire contribue conjointement à politiser la fonction⁶. Cette politisation est tout d'abord liée aux finalités mêmes de la fonction. En assistant les élus - et avant tout le maire - dans les choix à opérer en matière d'action publique, le DGS s'engage étroitement dans le jeu politique et entretient la porosité des frontières entre les sphères politique et administrative. Mais cette situation d'interdépendance n'est qu'un aspect de la politisation. Ce processus s'observe également dans les rapports clientélistes ou partisans qui structurent les recrutements et les mobilités professionnelles des DGS. D'une part, parce que la carrière des directeurs généraux se fait principalement dans des collectivités de même couleur politique. D'autre part, parce que placés en situation de détachement sur un emploi fonctionnel, les DGS peuvent à tout moment être révoqués par la municipalité. Jean-Claude Thoenig et Katherine Burlen, dans un article publié en 1998⁷, cherchent quant à eux à repérer le degré d'autonomie fonctionnelle des DGS. Leur étude montre que l'autonomie relative de ces responsables dépend principalement du mode de gouvernement politique de la collectivité. En ce sens, plus le pouvoir mayoral est centralisé, plus il est concentré par le maire et plus le DGS se crée un espace substantiel d'action au détriment des chefs de services et des adjoints.

Bien qu'éclairantes sur les spécificités de la fonction de DGS, les recherches menées jusqu'ici se sont principalement centrées sur les relations particulières qui lient ces personnels administratifs aux acteurs politiques dans un espace institutionnel communal relativement stable. En revanche, elles n'intègrent pas dans leurs observations l'influence que peuvent avoir sur ces liens les récentes modifications de l'espace politico-administratif local associées au développement des établissements de coopération intercommunale en France. Cette faible prise en compte de la dimension intercommunale peut s'expliquer par le fait que les études les plus récentes consacrées aux DGS datent du milieu des années 90, une période où le phénomène intercommunal connaissait déjà une réelle dynamique mais n'avait pas atteint le niveau de développement qu'on lui connaît aujourd'hui. Pourtant, il s'agit là d'une évolution politique et institutionnelle majeure qui participe à recomposer les pratiques politico-administratives locales⁸.

⁴ Lorrain (D.), *Les mairies urbaines et leurs personnels*, Paris, La documentation française, 1990. Sur une temporalité plus longue, voir le récent travail socio-historique d'Emmanuel Bellanger. Bellanger (E.), *Administrer la « banlieue municipale » : Activité municipale, intercommunalité, pouvoir mayoral, personnel communal et tutelle préfectorale en Seine banlieue des années 1880 aux années 1950*, Thèse d'histoire, Paris 8, 2004.

⁵ Roubieu (O.), « Le modèle du «manager». L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », *Politix*, n° 28, 1994.

⁶ Roubieu (O.), *Des cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales*, Thèse de science politique, Paris I, 1999 et Roubieu (O.), « Des managers très politique. Les secrétaires généraux des villes », in V. Dubois (V.) et Dulong (D.) (dir.), *La question technocratique*, Strasbourg, PUS, 1999

⁷ Burlen (K.) et Thoenig (J.C.), «Les secrétaires généraux des villes », *Politiques et management public*, n°1, 1998.

⁸ Le Saout (R.) et Madoré (F.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004.

La possibilité offerte aux municipalités de se regrouper sous la forme d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est consubstantielle au développement des communes initiée par la Révolution française. Mais bien que cette problématique institutionnelle soit relativement ancienne, elle a connu en France un très fort renouveau au début des années quatre-vingt-dix et deux-mille avec l'élaboration de différentes réformes favorables à l'émergence d'une intercommunalité à fiscalité propre, c'est-à-dire, au développement de groupements qui peuvent directement prélever l'impôt sur les quatre taxes locales⁹. En créant, les communautés de communes, la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a permis le maillage de ce type d'intercommunalité sur le territoire français. Essentiellement saisi par les petites communes, ce dispositif a été revu par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. En proposant une nouvelle forme d'établissement, les communautés d'agglomération, et en rénovant les principes de la communauté urbaine, cette révision a fortement contribué au développement de la coopération dans l'espace urbain¹⁰. Au 1^{er} janvier 2007, 169 communautés d'agglomération et 14 communautés urbaines regroupent 3 269 communes et une population de 27 millions habitants. À ces établissements à caractère urbain, il convient d'ajouter 2 400 communautés de communes qui concernent 26,5 millions d'habitants. Autrement dit, les EPCI à fiscalité propre rassemblent désormais presque l'ensemble des communes et des Français, avec 33 414 communes et 54,2 millions d'habitants. En 2004, leurs dépenses se sont élevées à près de 30 milliards d'euros, ce qui place désormais les EPCI nettement devant les régions dont les dépenses ont atteint un peu plus de 17 milliards la même année. Enfin, avec presque deux cents mille agents (190 683), les effectifs des organismes intercommunaux représentent actuellement 10 % de l'ensemble des agents de la fonction publique territoriale. Mais plus que ce résultat, c'est l'évolution qui est particulièrement spectaculaire. Alors qu'entre 1994 et 2004, les effectifs des communes ont augmenté de 9 %, ceux des EPCI ont connu une croissance de 86 %, soit un gain de 88 126 salariés en dix ans¹¹. Ces différents indicateurs montrent précisément que les intercommunalités sont aujourd'hui des acteurs incontournables de l'action publique locale. Mais cette montée en puissance des établissements intercommunaux n'a pas entraîné de réduction radicale des prérogatives des municipalités. En tant qu'établissement public, les groupements intercommunaux ne se substituent aux municipalités que pour les compétences qui lui sont accordées soit par la loi, soit directement par les municipalités¹². En outre, ils sont dirigés par une assemblée composée de délégués, élus par les conseils municipaux¹³. C'est précisément parce que les maires ne veulent pas être

⁹ L'enjeu porte en priorité sur la taxe professionnelle dont le produit, conformément au principe de la taxe professionnelle unique (TPU) revient exclusivement au groupement intercommunal.

¹⁰ La création de ces types d'établissements est soumise à des seuils démographiques. Il faut au moins 50 000 habitants et une commune de plus de 15 000 habitants pour prétendre constituer une communauté d'agglomération et 500 000 habitants pour une communauté urbaine.

¹¹ Deschamps (F.) et Loonis (V.), « L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2004 », *INSEE-Première*, n° 1091, 2006.

¹² Selon les établissements (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine), la loi définit en partie les compétences à transférer. Par exemple, les communautés d'agglomération doivent obligatoirement gérer le développement économique, l'aménagement de l'espace, l'habitat, la politique de la ville. Par ailleurs, elles doivent choisir des compétences optionnelles dans un ensemble également fixé par la loi : voirie, environnement, culture et sport, eau, assainissement... Au-delà de ce cadre légal, les élus peuvent transférer d'autres compétences communales à l'échelon intercommunal.

¹³ Conformément à l'article L. 5211-6 CGCT, le nombre et la répartition des délégués s'opèrent soit par accord amiable entre les communes, soit en fonction de la population. Actuellement environ un peu plus de la moitié des EPCI ont opté pour une répartition à l'amiable ce qui montre le souhait des élus de ne pas être contraints par une stricte répartition démographique. Par ailleurs et sans relever d'une obligation légale, les maires des communes sont généralement élus à l'assemblée communautaire.

dépossédés de leur pouvoir d'intervention sur le territoire de leur commune qu'ils se sont engagés dans un travail politique de « domestication » de l'intercommunalité, c'est-à-dire de contrôle et de maîtrise politique de ces groupements¹⁴. Dès lors, plus qu'une institution séparée des communes comme le sont les autres collectivités locales, les EPCI sont avant tout des organisations sous contrôle municipal. Cette situation contribue à produire des jeux d'interdépendance et d'imbrication très étroits entre ces deux niveaux d'administration locale. Mais si l'intercommunalité demeure une réalité politique inachevée¹⁵ contraint par l'ordre municipaliste, elle est aussi et de plus en plus, une réalité bureaucratique. Sans pour autant s'opposer frontalement au mode de gouvernement consensuel et communaliste qui caractérise la gestion politique des intercommunalités, les cadres des groupements intercommunaux dont la principale mission consiste à mettre en cohérence les politiques publiques à l'échelle du territoire intercommunal contribuent par les finalités assignées à leur fonction à renforcer l'autonomie des établissements de coopération par rapport aux communes¹⁶. Cette propension à l'autonomisation bureaucratique des intercommunalités s'exprime précisément dans les résultats d'une récente étude menée auprès des DGS des structures intercommunales¹⁷. Ces dirigeants considèrent, en effet, que la principale difficulté qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur fonction est la persistance d'une vision communaliste des maires¹⁸.

C'est dans cet espace local renouvelé et non stabilisé¹⁹ qu'il convient d'interroger les rapports qu'entretiennent les DGS communaux avec le pouvoir politique. Autrement dit, il s'agit de traiter l'hypothèse selon laquelle l'intercommunalité affecte l'économie des liens d'interdépendance existants entre le DGS et le maire. Plusieurs orientations sont envisageables : soit le couple directeur/maire se renforce pour lutter contre une nouvelle administration en voie d'autonomisation, soit le maire s'inscrit comme le principal intermédiaire entre la commune et l'intercommunalité et contribue ainsi à réduire l'implication du DGS dans la construction de l'action municipale dorénavant partagée avec l'échelon intercommunal ; dernière possibilité, les directeurs se saisissent des nouveaux circuits bureaucratiques qui se créent entre commune et intercommunalité pour, par la maîtrise de l'information et de la technicité qu'ils sous-tendent, renforcer leur rôle prescriptif²⁰ auprès du maire. Sans être spectaculaires, ces recompositions n'en sont pas moins à l'œuvre et apparaissent fortement associées à la position politique du maire dans l'espace intercommunal, cette dernière étant liée à son degré d'engagement dans l'activité politique et à son appartenance partisane²¹.

¹⁴ Sur ces interventions cf. Le Lidec (P.) *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse de science politique, Paris 1, 2001. Desage (F.), *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale*, Thèse de science politique, Lille 2, 2005.

¹⁵ Le Saout (R.), «L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, n° 3, 2000.

¹⁶ Cf. Desage F. op. cit. p. 556 à 572.

¹⁷ *Les DGS des agglomérations*, Enquête interne Association des communautés de France, Paris, 2007

¹⁸ Selon cette étude, 50 % des DGS des intercommunalités françaises estiment que la principale difficulté qu'ils rencontrent relève d'une vision trop communale des maires..

¹⁹ Le Saout (R.), «Contours et limites d'une compétence partagée. L'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes », in Le Saout (R.) et Madoré (F.), (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004.

²⁰ Cette expression est prise dans le sens développé par J.M. Eymeri selon lequel le haut fonctionnaire a pour mission de convaincre le politique à s'engager. Eymeri (J.M.), « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Lagroye (J.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003.

²¹ Considérant que les effets des recompositions institutionnelles sont les plus saillants sur les communes de taille intermédiaire, les données recueillies pour cette étude proviennent d'une enquête par entretiens menée en 2005 et 2006 auprès de dix-sept DGS en poste dans des communes comprises entre 7 000 et 40 000 habitants membres de grandes intercommunalités : la communauté urbaine de Nantes (n = 11), la communauté d'agglomération d'Angers (n = 3) et la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire (n = 3).

Implication du maire dans l'activité politique et relations avec le DGS

Dans les groupements intercommunaux, les maires occupent une place singulière. Ils sont très présents sur le scène intercommunale. Désignés en priorité par le conseil municipal pour représenter la collectivité au sein de groupement, ils sont majoritairement élus au poste de vice-président. Par ailleurs, et sans que ce montage institutionnel relève d'une quelconque contrainte formelle inscrite dans les textes régissant l'intercommunalité, dans de nombreuses communautés les maires se regroupent sous la forme d'un conseil. Cette instance permet à l'ensemble des maires des communes membres d'un EPCI de s'accorder, en amont des décisions votées par le conseil communautaire, sur les futures orientations, entre autres budgétaires, prises par l'organe intercommunal. Bien qu'occupant une place privilégiée par rapport aux autres catégories d'élus municipaux, tous les maires ne se sont pas placés dans une situation de pouvoir de négociation équivalente. La sociologie politique a largement montré que chez les élus, cette capacité est étroitement liée aux ressources personnelles et collectives détenues²², mais celles-ci ne valent qu'à la condition qu'elles puissent être pratiquement mobilisées. Cette possibilité est notamment dépendante du temps qu'un maire peut consacrer à son mandat²³. C'est précisément cette capacité matérielle d'investissement du maire qui va affecter les rapports avec le DGS.

La nature des contraintes qui pèsent sur la disponibilité d'un maire prend des formes différentes selon son degré d'inscription professionnelle dans l'espace politique. Pour les plus engagés d'entre eux, le cumul de mandats, notamment celui de conseiller général, les oblige à réduire leur temps de présence en mairie. Et ce d'autant plus que leur engagement permanent dans le jeu politique - qui est aussi un signe de reconnaissance dans leurs capacités politiques - les invite à s'investir dans des projets plus ambitieux, qu'ils soient traités à l'échelle du département ou bien du territoire intercommunal. Tout en étant très consommatrice de temps, cette présence régulière au sein d'autres institutions politiques, permet à ces élus de maîtriser la complexité de jeu politico-administratif local, entre autres grâce à la proximité qu'ils entretiennent avec le personnel politique et administratif, mais aussi à la possibilité d'être en permanence informé des projets en cours ou des orientations susceptibles d'être prises. Aussi, en se positionnant comme le principal vecteur de liaison entre la commune et le groupement intercommunal, ces professionnels de la politique n'accordent dans ce jeu qu'une faible place à leur DGS. Dès lors, ce dernier en étant en partie dépossédé des décisions stratégiques qui se prennent dorénavant à un autre niveau que celui de la commune mais aussi par la distance physique qui s'opère avec son maire, tend à se repositionner sur les tâches les plus « domestiques » de sa fonction, autrement-dit sur la gestion administrative de la commune, en réduisant du même coup la force des liens d'interdépendance qui existait jusque-là avec le maire. Liens qui aujourd'hui sont en partie partagés avec les cadres intercommunaux.

²² Gaxie (D.), *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 1996.

²³ Sur la question des temporalités municipales, voir Marel (G.) et Payre (R.), «Le temps des maires », *Politix*, n° 53, 2001.

Le cas de ce directeur, à la tête d'une commune de 16 000 habitants, est tout à fait significatif. Recruté en 2001 et provenant d'une commune plus petite membre de la même intercommunalité, il voit très rarement son maire, par ailleurs conseiller général et détenteur de délégations importantes au sein de l'établissement intercommunal.

« On se voit une heure et demie le mercredi matin. Elle est très prise par le Conseil général depuis le changement de majorité et à la communauté, elle a un rôle important. C'est un problème. Je l'ai exprimé plusieurs fois au maire. Mais, c'est elle qui suit en priorité les dossiers intercommunaux avec deux autres délégués communautaires. Aussi, en accord avec elle, je me focalise sur l'organisation et le fonctionnement de la municipalité. C'est clair, les porteurs sont les élus. Ici, on a des élus qui sont très impliqués mais le risque c'est de ne plus être dans le coup des questions intercommunales. Ce qui passe entre le maire et la communauté, je ne le maîtrise pas parce que c'est en fonction de ce que le maire me dira ou ne me dira pas. »

Cet autre DGS, dont le maire est également conseiller général, partage les points de vue de son collègue. Directeur des services depuis 1998, il est arrivé en 2003 dans cette commune membre d'une communauté urbaine depuis 2001. « Ici, le maire est très présent à la communauté mais aussi au conseil général. Ce qui fait je ne le vois pas trop mais bien évidemment je peux le contacter à tout moment. Alors, effectivement ça change. Pour moi, c'est bien une perte de pouvoir. Auparavant, dans ma première commune, je voyais le maire tous les jours. Avec lui, j'avais un vrai rôle d'animateur sur tout ce qui se passait sur la ville, un rôle moteur. On échangeait beaucoup. Aujourd'hui, c'est le pouvoir sur les éléments stratégiques qui m'échappe, puisque maintenant, c'est le maire avec les services de la communauté qu'il connaît bien qui gèrent la compétence. C'est une autre conception du métier mais aussi de la place que l'on peut avoir vis-à-vis de son maire. Je le vois bien comme il n'est pas là tout le temps, normalement, je dois lui donner des informations, lui donner des choses relevant de l'intercommunalité. Eh bien je m'aperçois que très souvent l'information il l'a avant moi et que je ne lui apprends rien. Il est même arrivé que pensant lui apprendre quelque chose que j'avais appris dans une réunion avec les services de la communauté, en fait l'information il la détenait depuis longtemps. C'est pas très agréable, on perd un peu de sa crédibilité, ce n'est pas toujours bien vécu. Mais, je crois qu'il faut en prendre acte et consacrer notre énergie à trouver d'autres moyens de faire fonctionner nos mairies, à nous organiser en interne sans forcément revenir toujours sur le passé qu'on n'a plus. »

Pour d'autres directeurs, à l'inverse, la relative indisponibilité de leur maire provient du fait que ce dernier « ne vit pas de la politique », pour reprendre l'expression de Max Weber. Les maires qui maintiennent une activité professionnelle parallèlement à leur mandat d'élus sont contraints de limiter leur temps de présence dans la commune mais aussi au sein du groupement de coopération. De sorte que, pour ne pas être dépossédés de l'information et du contrôle routinier des projets et des décisions qui se prennent à l'échelon intercommunal, ils encouragent le DGS à s'investir dans l'intercommunalité. Cette présence régulière du directeur auprès de l'administration intercommunale lui confère un rôle particulier auprès du maire, principalement basé sur la relance des multiples intervenants composant l'administration intercommunale et sur la production de synthèses destinées à l'informer des projets intercommunaux. Cette veille permanente, indispensable au maire, renforce ainsi les liens d'interdépendance et de confiance entre l'élus et son directeur.

C'est le cas de ce directeur, arrivé en 1999 à la direction d'une commune de 11 000 habitants membre d'une communauté d'agglomération, après avoir occupé depuis vingt ans différents

postes de DGS “ Moi j'ai un maire qui professionnellement est avocat donc il est assez pris par ses fonctions. Certains déplorent son manque de présence. Moi, je trouve qu'il est quand même présent. On travaille le soir en fait. Mais bon, il délègue quand même beaucoup. Donc, c'est à moi de faire en sorte que pour ce qui est délégué, il ne soit pas trop largué et qu'il n'y ait pas trop de choses importantes qui lui échappent. Avec l'intercommunalité, même si le maire n'est pas absent, c'est moi qui fait le relais, ça me demande beaucoup de vigilance et d'énergie pour avoir les informations. Je suis au quotidien en relation avec l'administration de la communauté. Il faut que je puisse réagir vite vis-à-vis du maire pour lui dire : « Là, ils sont sur certains trucs. Il faut réagir là-dessus des décisions peuvent être prises qui vont à l'encontre de nos intérêts ». Le maire apprécie ce fonctionnement, je pense que ça le rassure. C'est vraiment basé sur des rapports de confiance mutuels ».

Alors que de la disponibilité du maire qui renvoie plus largement à son implication dans l'activité politique dépendent en partie la nature et l'intensité des liens qui structurent les relations entre les principaux responsables politique et administratif des communes, le positionnement partisan du maire dans l'espace intercommunal affecte également ces rapports.

Le positionnement partisan

La distribution des clivages politiques au sein des intercommunalités est particulier. Dans les EPCI, à la différence de ce qui se pratique dans les autres collectivités locales, le principe d'élection des délégués communautaires au second degré ne produit pas une répartition des sièges en fonction de l'appartenance politique mais de la taille démographique de la commune, sachant que légalement la commune centre ne peut obtenir plus de la moitié des sièges. Ce ne sont donc pas des groupes politiques qui sont représentés dans les EPCI mais des communes. Certes, dans cette configuration singulière des polarisations existent mais elles se structurent autour d'une répartition binaire entre communes de la majorité politique du groupement et communes de l'opposition. Par ailleurs, le régime du consensus qui caractérise la régulation politique des organismes intercommunaux contribue à réduire la portée des luttes partisans²⁴. En effet, dans ces institutions originales que sont les établissements intercommunaux, les maires s'accordent pour considérer comme principe supérieur que l'intercommunalité doit principalement fonctionner comme une agence de moyens redistribuant équitablement des ressources vers leur commune. Cet accord sur l'intérêt du jeu, sur cet *illusio*, limite les affrontements partisans. Néanmoins, les élus des communes de l'opposition, bien que présents au sein des instances intercommunales et acteurs engagés dans la recherche des compromis qui caractérisent la régulation politique des intercommunalités, n'en sont pas moins enclins à renforcer leur vigilance concernant de possibles arrangements susceptibles d'être pris entre les élus des communes de la majorité. Même si la politisation dans les intercommunalités s'exprime peu sous la forme de tensions idéologiques ou sur le sens politique à donner à l'action publique, les élus minoritaires alimentent et entretiennent une réelle suspicion quant à l'équitable redéploiement des ressources intercommunales. Aussi développent-ils des stratégies leur permettant un accès permanent à l'information. Celles-ci passent, notamment, par une demande plus forte faite aux cadres communaux, entre autres aux DGS, d'intervenir auprès de l'administration intercommunale.

Recruté en 2002 après une première expérience en région parisienne, ce DGS d'une commune de 17 000 habitants membre d'une communauté urbaine confirme la pratique selon laquelle la

²⁴ Sur ce point voir, Desage (F.), op. cit.

situation politique de sa commune l'engage à s'investir sur les questions intercommunales et à intervenir régulièrement auprès de l'administration communautaire. Autant de mobilisations qui contribuent à renforcer ses liens de proximité avec son maire.

« Mon maire est une vraie force de proposition, avec qui on peut avoir un vrai dialogue, j'ai envie de dire à égalité, où ce n'est pas « vous faites ceci et on n'en parle plus », où il y a véritablement un échange. Nous sommes d'accord sur les positions qu'il faut tenir auprès de l'intercommunalité. Parce que ici, il faut savoir que tous les maires des villes de gauche sont vice-présidents avec délégation. Ce qui n'est pas le cas dans les villes de droite comme la mienne. Donc eux ils ont beaucoup de réunions de travail. Et au lieu d'être aidés dans leurs prises de position de leur DGS, ils sont aidés par le DG. de l'agglomération et puis ses DGA. Donc le DG des villes de gauche se trouve un peu coincé parce qu'en général ça a été vu d'un point de vue politique et technique avant dans l'ensemble de l'agglomération, lui éventuellement il n'a plus qu'à mettre en œuvre. Bon moi ici le cas est différent. Il faut, comme le souhaite le maire, que je sois présent dans quasiment toutes les réunions de l'agglomération, il faut que je sois présent un peu partout. parce que les dossiers sont quand même très techniques. Alors c'est vrai que cette présence nécessaire que je revendique mais qui est aussi le souci du maire, dans ma relation maire-DG, il y a peut-être une parcelle de pouvoir que je me prends. Mais quand il faut aller au clash, c'est ce qui c'est passé hier, à propos d'une décision communautaire, on y va ensemble. On fait bloc. Je pense que ça nous renforce mutuellement dans nos relations de confiance ».

Cette satisfaction d'être présent auprès du maire, de s'associer ensemble contre l'administration intercommunale et, partant, de renforcer leurs relations est beaucoup moins partagée chez les directeurs dont la commune est membre de la majorité politique du groupement. Comme le souligne ce DGS d'une commune de 10 000 habitants engagée dans une communauté d'agglomération, le positionnement politique de sa collectivité réduit en partie ses ambitions et ses possibilités d'intervention. Après plus de dix ans sur un poste de directeur adjoint dans une autre collectivité, il a été sollicité pour occuper la fonction de DGS avec pour mandat d'améliorer la situation financière de la commune, notamment dans ses rapports avec l'intercommunalité. C'est pourtant avec une certaine lassitude qu'il d'écrit sa situation professionnelle.

« Ici quand la communauté s'est constituée personne dans la commune n'a vu que ce changement allait modifier la structure des recettes. Donc, ici on perd au niveau financier. J'ai alerté le maire mais ce n'est pas simple. Ici, on est dans la majorité. Il ne faut pas l'oublier. En plus, avant le maire était adjoint de la ville centre. Au moment de la constitution de la communauté, ils ont passé des accords qui n'étaient pas forcément désavantageux pour nous quand il y avait de la richesse, mais maintenant on ne partage plus la richesse, on se partage la rareté des ressources. Ces anciens accords ne sont pas bons mais ils tiennent toujours et tout ce qui vient de l'agglomération est du domaine du non contestable. Donc, je suis un peu bloqué. Je pense que le maire comprend la situation mais moi, pendant ce temps je ne peux rien résoudre et le temps passe vite. Je ne sais pas combien de temps ça peut tenir ou alors je ne travaille que sur la réorganisation des services de la commune ».

Sans être aussi découragé, cet autre DGS indique que l'appartenance de sa commune à la famille politique majoritaire de l'agglomération produit une division du travail plus affirmée entre lui et son maire. Ce dernier se réservant les interventions auprès des services intercommunaux alors que le DGS se concentre sur la gestion administrative de la commune.

« Comme le maire est très présent à la communauté et qu'il fait partie de la majorité, je n'ai pas vraiment besoin d'intervenir. Je préfère jouer en tandem avec le directeur de cabinet qui lui intervient à certains niveaux. Je sais qu'il y a des communes, généralement celles qui sont plutôt dans l'opposition qui ont recruté un chargé de mission sur l'intercommunalité. Elles sont dans une logique d'aller chercher l'information et plus dans la logique de préparer des interventions politiques différentes de celles de nos élus de la majorité. Ils sont plus à l'affût de ce qui se passe et de ce qui peut être dénoncé. Moi, ici, je n'ai pas ce problème puisque le maire est bien informé. Au départ, je pensais qu'il fallait que je sois présent, puis à un moment donné on a du mal à assurer la cadence, parce que l'on a aussi nos autres préoccupations à gérer. Et c'est pour ça que maintenant je me positionne plus sur la stabilité de mon organisation communale. La situation est claire. Je pense pas qu'il soit nécessaire pour le maire d'avoir toujours son DGS avec lui. »

Conclusion

Dans ses analyses sur la bureaucratie, Max Weber critiquait sévèrement ce qu'il nomme « le régime des fonctionnaires », c'est-à-dire l'usurpation par les fonctionnaires du pouvoir politique²⁵. Sans pour autant y voir une orientation inéluctable, tout le portait à considérer que la technocratie serait la forme dominante du régime politique des Etats modernes. Cette prospective weberienne ne s'est pas affirmée aussi radicalement. Comme le note Luc Rouban, bien que le pouvoir des fonctionnaires se soit renforcé avec la mise en place de l'Etat providence d'après-guerre, les années quatre-vingts marquent un retour du politique²⁶. Mais ce mouvement ne signifie par pour autant que nous assistons à une instrumentalisation de la fonction publique par le politique. Sur ce point, les études les plus récentes montrent que plus que d'être inscrites dans des rapports d'autorité, les relations entre l'administration et le pouvoir politique se caractérisent par une interdépendance très étroite par intégration des exigences du fonctionnement politique par la sphère administrative. Ce mouvement s'observe précisément chez les hauts fonctionnaires d'Etat étudiés par Jean-Michel Eymeri qui assument la dimension politique de leur métier. Aussi, selon l'auteur, « À la définition weberienne de la loyauté comme devoir de neutralité a succédé une définition post-weberienne de la loyauté comme devoir d'engagement »²⁷. S'agissant des DGS, Olivier Roubieu arrive à la même conclusion. Pour lui, ce qui est à l'œuvre dans les gouvernements locaux ce n'est pas un processus de technocratisation mais une mutation du registre professionnel des cadres dirigeants. D'une fonction de simple exécutant, ils ont acquis un rôle de coproducteur des politiques municipales²⁸. De sorte que, comme le soulignent Jean-Claude Thoenig et Katherine Burlen, dans leur étude sur les DGS : «Bureaucratisation et politisation ne se contredisent pas, elles se complètent »²⁹.

Les actuelles recompositions de l'institution communale liées au développement de l'intercommunalité sont dès lors des moments privilégiés pour réinterroger la nature des relations qui unie le DGS à son maire. Sur ce point, la production d'établissements de coopération ne donne pas lieu à une remise en cause profonde des positions acquises et de l'ordre établi. Le principal responsable administratif des communes ne se saisit pas de ces

²⁵ Pour une synthèse de ce point de vue, voir Chazel (F.), « Éléments pour une reconsidération de la conception weberienne de la bureaucratie » in Lascoumes (P.), (dir.), *Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 1995.

²⁶ Voir notamment sur ce point, Rouban (L.), «Les transformations de l'action publique », *Revue française d'administration publique*, n° 86, 1998.

²⁷ Eymeri (J.M.), op. cit, p.70.

²⁸ Roubieu (O.), *Des managers très politiques*, op. cit..

²⁹ Burlen (K.) et Thoenig (J.C.), op. cit. p. 169.

évolutions pour développer des stratégies d'alliance avec l'administration intercommunale susceptibles de déposséder le maire d'une partie du contrôle de l'action publique. En ce sens l'intercommunalité ne participe pas à renforcer le rôle prospectif des DGS par rapport au pouvoir mayoral. En revanche, en produisant un nouvel espace politico-administratif, l'intercommunalité, sans pour autant bouleverser radicalement les relations existantes, affecte partiellement l'économie des liens d'interdépendance. Tout tend à montrer que quand le maire est moins influent au sein de l'intercommunalité, soit parce que son investissement dans l'activité politique n'est pas permanente, soit parce que son positionnement partisan ne lui donne pas accès à l'ensemble des arènes décisionnelles, la porosité entre le politique et l'administratif est plus présente et les liens avec le DGS se renforcent. A l'inverse, quand le maire est fortement engagé dans le champ politique et sur la scène intercommunale, une division plus marquée tend à s'opérer entre les registres professionnels respectifs. Aussi, comme le signale Olivier Roubieu, si les DGS sont des fonctionnaires qui sont littéralement pris dans la politique par leur participation à la définition des politiques municipales³⁰, il le sont également par la configuration politico-institutionnelle dans laquelle est pris leur maire. Ce qui revient à dire finalement que pour saisir les logiques d'hybridation qui caractérisent la décision politique, il est certes nécessaire de repérer les liens qui associent en interne de leur institution les acteurs politique et administratif mais aussi qu'il convient conjointement de les replacer dans les configurations locales dans lesquelles ils s'inscrivent.

³⁰ Roubieu (O.), *Des managers très politiques*, op. cit. p. 225.