



**HAL**  
open science

# Une configuration territoriale spécifique : la transcommunalité. Interdépendances et figures du compromis communes-intercommunalité dans Le Grésivaudan

Alexandre Fabry

► **To cite this version:**

Alexandre Fabry. Une configuration territoriale spécifique : la transcommunalité. Interdépendances et figures du compromis communes-intercommunalité dans Le Grésivaudan. Science politique. Université Paris-Dauphine - PSL, 2021. Français. NNT : . hal-03541553

**HAL Id: hal-03541553**

**<https://hal.science/hal-03541553v1>**

Submitted on 2 Mar 2022

**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.

THESE EXECUTIVE DOCTORATE IN PUBLIC AFFAIRS  
DE PARIS DAUPHINE - PSL

Présentée et soutenue publiquement par :

**Alexandre FABRY**

Le 24 février 2021

**UNE CONFIGURATION TERRITORIALE SPÉCIFIQUE:  
LA TRANSCOMMUNALITÉ.**

**Interdépendances et figures du compromis communes-  
intercommunalité dans le Grésivaudan**

**Jury :**

**Renaud Dorandeu**, Professeur, Université Paris-Dauphine PSL, *Président du jury*

**Anne-Cecile Douillet**, Professeure, Université de Lille

**Alain Faure**, Directeur de recherche, CNRS

**Marcel Guenoun**, Directeur de la recherche, Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique, *Rapporteur*

**Robin Degron**, Professeur associé, Université Paris 1, *Directeur de thèse*



*« il est indispensable, pour comprendre le fonctionnement des groupes humains, d'avoir accès aussi de l'intérieur à l'expérience que les hommes ont de leur propre groupe ; or on ne peut le savoir sans participation et engagement actifs »*

*Norbert Elias*

*« Je suis dans le monde qui est en moi »*

*Edgar Morin*

*« There are more things in heaven and earth, Horatio,  
Than are dreamt of in your philosophy »*

*William Shakespeare (Hamlet (Acte 1, scène 5))*

*A la mémoire de Christian AVOCAT...*



## *Remerciements*

A Robin Degron, pour ses encouragements, ses conseils, sa disponibilité et sa capacité à faire tenir le rythme nécessaire à une thèse réalisée parallèlement à son activité professionnelle

A Christine Barthout, Renaud Dorandeu, Jean-Claude Petit et Sébastien Damart pour avoir initié et porté *l'Executive Doctorate in Public Affairs*. Que ce diplôme puisse être reconnu à sa juste valeur

A l'ensemble de la promotion Simone Veil de l'EDPA : Florence, Fidaa, Marie-Hélène, Zack, Ben, Ali, Karl, Guy, et notre cher Président

A Alain Faure pour sa disponibilité, son écoute attentive et ses conseils précieux

A l'ensemble des élus et acteurs du Grésivaudan et du Grand Annecy qui m'ont accordé de leur temps et m'ont fait part de leur vision des communes et de l'intercommunalité. J'espère qu'ils ne se sentiront pas trahis par ce travail

A Francis Gimbert et à tous les élus et collègues du Grésivaudan, pour nos échanges et ces quatre années de travail en commun

A l'ensemble des élus et collaborateurs d'élus dont j'ai croisé la route ces vingt dernières années : Jean-Christophe, Stéphane G., Sarah P., Otman, Sarah B., Carlos, Nicolas, Raphaëlle, Laura, Olivier, Cédric, Rémy, Thomas, Stéphane M., Pierrette, Hubert, Nady, Farida, Philippe, Guy, Noëlle, Marie-Hélène, Sylvie et tous ceux que je ne peux citer ici

A mes enfants, Salomé, Jérémie et Elsa, pour le bonheur qu'ils m'apportent et pour avoir supporté un père trop souvent absent ou absorbé par sa thèse. Qu'ils voient qu'il n'y a pas d'âge pour apprendre encore et faire aboutir de vieux rêves

A mes parents, pour l'éducation qu'ils m'ont donnée et leurs sacrifices pour me permettre de mener bien mes études. Je sais quelle aurait été leur fierté de me voir terminer ce travail

*A Blandine, sans qui rien n'est possible...*



# Sommaire

<b>Introduction générale</b>	<b>9</b>
Rappel sur l'histoire du fait communal	10
1789 : le débat fondateur	10
Instituer la commune : la construction d'un objet déjà là	14
La commune, une insatisfaction perpétuelle	17
Une approche territorialisée du fonctionnement des institutions	18
Le chercheur indigène entre engagement et distanciation	20
A) Le « double je » du chercheur indigène	21
Les atouts du chercheur indigène	22
Les problèmes du chercheur indigène	26
B) Construire une méthodologie adaptée	32
Tirer profit de sa position	33
Se doter d'une mire grâce à un autre territoire	34
Lire pour assurer la mise à distance	35
Savoir refermer une étude	36
Une présentation en trois temps	38
<b>PARTIE 1 : ETUDIER L'ORGANISATION POLITIQUE LOCALE</b>	<b>41</b>
<b>Chapitre 1 : L'organisation politico-administrative locale, de l'analyse multiniveau à l'approche systémique</b>	<b>45</b>
Titre A : L'approche multiniveau pour qualifier les situations françaises et européennes	47
A) L'intercommunalité en Europe	49
En Allemagne : une forte diversité selon les Länder	49
En Italie, des formes diverses de coopération	52
En Espagne, une complexité exacerbée par la relation entre Etat central et communauté autonome	53
A la recherche de l'optimum territorial	54
De l'influence de l'Union Européenne	56
B) L'intercommunalité, un objet d'étude scientifique multiniveau	58
Les césures du champ des études intercommunales	58
La gouvernance multiniveau, un cadre d'analyse heuristique	60
C) L'analyse des intercommunalités	65
De l'importance de la genèse	67
Le consensus communautaire	68
La sélection des acteurs de l'intercommunalité	70
La relation au(x) territoire(s)	73
L'émergence des communes nouvelles	74
Titre B : Analyse systémique ou configurationnelle : de l'intérêt du changement de focal	79
A) Les limites de l'analyse multiniveau	79
Une remise en cause par les analyses européennes	80
L'intercommunalité est-elle une organisation multiniveau ?	81
L'intercommunalité, un « système complexe » ?	82
B) La transcommunalité, un outil pour comprendre le fonctionnement de l'espace politico-administratif local ?	84
Renverser le point de vue	85
Une configuration territoriale	86
<b>Chapitre 2 : Le cadre de la recherche</b>	<b>89</b>
Titre A : Présentation succincte du Grésivaudan	91

Approche géographique et économique	91
Approche institutionnelle	94
Un projet de territoire tardif	100
<b>Titre B : Présentation succincte du Grand Annecy</b>	<b>103</b>
Approche géographique et économique	104
Approche institutionnelle	104
Le projet de territoire : imagine le Grand Annecy	109
<b>Conclusion de la partie 1 : Vers la transcommunalité</b>	<b>111</b>
<b>PARTIE 2 : LA TRANSCOMMUNALITE, UNE CONFIGURATION TERRITORIALE</b>	<b>115</b>
<b>Chapitre 3 : Un système unitaire et fragmenté</b>	<b>117</b>
Titre A Un système unitaire	119
A) Les composantes du système	119
Les communes	120
Les Etablissements Public de Coopération Intercommunale	121
Les démembrements des communes et des EPCI	123
Composition de la transcommunalité du Grésivaudan	125
B) Une imbrication des instances	129
Le lien entre communes et syndicat	129
EPCI et syndicat mixte : le SYMBHI et le SMMAG	130
La CLECT	132
La mutualisation des services	135
La convention de gestion	139
Une configuration à dimension systémique	141
C) Un personnel politique unique et polycentré	144
Une source unique pour l'ensemble des acteurs politiques	144
Des acteurs polycentrés, facteurs de fluidité de la transcommunalité	145
L'apprentissage par le multipositionnement	147
Titre B : Un système fragmenté	150
A) Une administration en archipel	150
Des îlots administratifs	150
Une absence de relation entre DGS des communes et DGS de la communauté de communes	152
Naissance d'une culture institutionnelle spécifique	153
Le maintien des distances entre le politique et l'administratif	161
Un pouvoir administratif qui reste néanmoins fort	162
Les effets politiques de cet archipel administratif	163
B) Des arènes multiples	164
Une seule compétence mais deux arènes	165
L'urbanisme : des arènes multiples et imbriquées	166
<b>Chapitre 4 : Un système complexe ouvert cadré par l'extérieur</b>	<b>175</b>
Titre A : L'effectivité législative sur la transcommunalité	177
A) Un espace cadré par la loi et le droit	177
Le dessin de l'intercommunalité par la loi	178
La réception par la transcommunalité : l'exemple du PLUI	181
B) La mise en oeuvre négociée de la loi : les SDCI et leurs effets	184
Les effets sur les compétences	184
Les effets sur les périmètres des intercommunalités communautaires	184
Les effets sur les syndicats intercommunaux	187
La mise en œuvre d'une réforme institutionnelle	188

C) La préfecture, actrice de la transcommunalité ?	190
Le préfet et ses notables	191
Réorganisation étatique et transcommunalité	191
La DREAL	193
Titre B : Dépendances et interdépendances des finances transcommunales	197
A) La dépendance des finances transcommunales à l'Etat	197
Approche diachronique	198
Un pouvoir fiscal limité	199
Un mécanisme complexe de partage de la contrainte financière de l'Etat	200
Approche synchronique	207
L'omniprésence de l'Etat	209
B) Le fonctionnement financier du bloc communal, facteur de construction de la transcommunalité	212
Les ressources partagées de la transcommunalité	213
Un jeu politique générateur de dépenses	216
Dépendance et interdépendance au sein de la transcommunalité	219
Titre C : L'empreinte des territoires sur le système transcommunal	223
A) La marque du territoire	223
Une culture territoriale : le poids de la géographie et de l'histoire	226
Une culture territoriale : le poids des habitants	229
B) Isomorphisme et différenciation	232
Les pèlerins de la réorganisation territoriale	233
Les habitants, facteurs d'isomorphisme	235
L'isomorphisme porté par les élus	236
C) Des systèmes transcommunaux en interaction	237
Conclusion du chapitre 4	241
<b>Conclusion de la partie 2</b>	<b>243</b>
<b>PARTIE 3 : EQUILIBRE ET AJUSTEMENT DE LA TRANSCOMMUNALITE</b>	<b>247</b>
<b>Chapitre 5 : le fonctionnement de la configuration</b>	<b>251</b>
Titre A : role et univers de référence des institutions transcommunales	252
A) « Les cités » de référence de la transcommunalité	252
La légitimité propre à chaque institution	254
Des acteurs jouant sur les différentes grandeurs	255
B) La commune, institution légitime dans l'ordre du monde civique	257
Histoire et imaginaire de la commune	257
La difficile scalabilité communale	261
C) L'EPCI Communautaire, institution légitime dans l'ordre du monde industriel	263
Une institution inscrite dans le monde industriel	264
<i>Excursus</i> : La salle du conseil du Grésivaudan, un espace technique pour une institution technique ?	265
L'efficacité comme grandeur	277
<i>Excursus (suite)</i> : des espaces de délibération dans les locaux d'un bâtiment technique	279
Le projet de territoire, garant de cette répartition des rôles	282
D) Les syndicats, mixtes ou intercommunaux, outils de délestage au sein de la transcommunalité	284
Déléguer sans perdre la main	285
Titre B : registre des figures du compromis	289
A) Contenir les grandeurs : la conférence des maires	290
Laboratoire d'un compromis entre légitimités distinctes	290
Construire l'espace du compromis	291
Permettre l'expression mais ne pas tout dire	294
La force d'une instance non décisionnaire	295

Le séminaire, une instance alternative	297
Un compromis au service de l'EPCI ?	298
La conférence des maires, arène politique de la transcommunalité	300
B) Masquer les grandeurs	303
L'inéluabilité technique	303
<i>Excursus 2</i> : à la recherche de la délibération inutile	308
Le tiers extérieur, voile ou émergence du politique ?	311
C) Conjuguer les grandeurs	316
L'efficacité communale	316
La dynamique procédurale	319
Conclusion du chapitre 5	331
<b>Chapitre 6 : les mécanismes d'ajustement de la configuration</b>	<b>335</b>
Titre A : les ajustements par hybridation	337
A) La crise du tourisme : la réponse par les EPIC	337
Le tourisme, facteur de crise dans la transcommunalité	338
L'EPIC Office de tourisme Belledonne-Chartreuse	339
Mise en place d'une structure mixte, où chacun prend sa part	341
L'EPIC domaines skiables du Grésivaudan, le produit d'un transfert volontaire	346
Un EPIC pour des zones d'activités spécifiques	349
Une gouvernance de prévention contre la recommunalisation masquée	351
B) La gestion imbriquée	355
Les Zones d'Activité Economiques, entre répartition et concomitance	355
Les conventions de gestion, un renversement des rôles ?	357
L'hybridation, nouvelles figures du compromis ?	361
Titre B : les communes nouvelles, réponse à une crise de la transcommunalité ?	363
A) Des expériences multiples	363
Les communes nouvelles de l'agglomération annécienne	364
Les communes nouvelles du Grésivaudan	368
B) Propositions de facteurs explicatifs	371
Les communes nouvelles, une Némésis communale ?	372
<i>Reductio ad pecuniam</i>	373
Une forme d'homéostasie transcommunale ?	376
Territoire et scalabilité communale	382
<b>Conclusion de la partie 3</b>	<b>387</b>
<b>CONCLUSION GENERALE</b>	<b>391</b>
Les jalons offerts par le champ des études intercommunales	391
Proposer un outil de description : la transcommunalité	393
Pourquoi deux institutions (ou plus) sur un même territoire ?	395
Les figures du compromis transcommunal	396
Les communes nouvelles, réponse potentielle à une crise de la transcommunalité ?	398
D'autres pistes à explorer	400
Le local, lieu d'expérimentation du politique ?	403
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>407</b>
<b>Table des illustrations</b>	<b>427</b>
<b>Glossaire</b>	<b>429</b>

# Introduction générale

2010-2015. En cinq ans, quatre lois se sont succédées en France pour remettre à plat l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales : loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires du 17 mai 2013 ; loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 ; loi portant nouvelle organisation du territoire de la République (NOTRe) du 7 août 2015. Ces quatre lois ont abouti à ce que l'ensemble du territoire français soit couvert par des Etablissements Publics de Coopération Intercommunales de type communautaire : les communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines ou métropoles. Alors qu'en 2009, 2516 communes (représentants plus de huit millions d'habitants) n'appartenaient à aucun EPCI, il n'en reste que 4 en 2018, chacune étant des îles mono-communales<sup>1</sup>. Ce taux de couverture de 100% des communes et des habitants s'accompagne d'une augmentation des compétences dévolues de manière obligatoire à ces communautés, faisant d'elles des actrices incontournables de la politique et de l'économie locale. Si l'histoire de l'intercommunalité en France est longue, son évolution dans les 20 dernières années a contribué à transformer fortement l'espace politico-administratif local.

Depuis les débuts de la décentralisation, la place des collectivités locales n'avait cessé de croître et de se complexifier. Bien qu'encore fortement encadrées par l'Etat, les compétences des acteurs publics territoriaux se sont développées ; les collectivités locales ont démultiplié leurs formes d'action, renforçant leur légitimité, leurs compétences, leurs interactions au sein d'un écosystème politico-administratif complexe. En son sein, les communautés de communes, urbaines, d'agglomération ou les Métropoles occupent donc une place spécifique liée à leur statut juridique d'EPCI à fiscalité propre et à leur dimension territoriale (Monjal, 2013)<sup>2</sup>, qui fait d'elles une structure issue du regroupement des communes mais distincte d'elles. Cette situation se complexifie par le mode particulier de

---

<sup>1</sup> Direction générale des collectivités locales, « *Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2018* », mise en ligne -février 2018

<sup>2</sup> Dans ce travail, nous les nommerons indifféremment EPCI communautaires, EPCI à fiscalité propre ou EPCI-FP (Pontier, 2014)

désignation de ses élus, et par un équilibre politique en son sein qui repose sur le jeu interne des membres constitutifs de l'intercommunalité, les communes (Le Saout, 2000).

Ce paysage politico-administratif s'est encore complexifié avec l'émergence des communes nouvelles à partir de 2010. Depuis cette date, 2500 communes ont participé à une fusion de communes, faisant passer le nombre de communes en France de 36 568 à 34 841 entre 2011 et 2019 (Bideau, 2019), cette fusion se faisant parfois de manière concomitante avec une évolution du ou des EPCI auxquels elles appartenaient.

Avec ces évolutions multiples, la France connaît donc en quelques années une transformation de son espace politico-administratif local, marqué par l'apparition de nouvelles institutions, communes nouvelles ou EPCI communautaires, qui viennent s'ajouter aux communes et aux syndicats intercommunaux existants, et par des mouvements de transfert de compétence entre l'ensemble de ces organisations. Dès lors, de multiples questions se posent à l'observateur : qu'est-ce qui explique ces mouvements d'émergence d'institutions ? Comment comprendre l'apparition de nouvelles institutions comme les communes nouvelles ou les mouvements de dévolution des compétences au sein de cet espace ? comment s'articulent les actions portées par ces différentes institutions au sein des territoires couverts par une intercommunalité communautaire ? Quels sont les acteurs de cet espace, et comment coordonnent-ils leur fonctionnement ?

## **RAPPEL SUR L'HISTOIRE DU FAIT COMMUNAL**

Au cœur de cette espace local se trouve une institution historique et spécifique, la commune. Si son histoire est connue, un bref rappel permet de faire émerger quelques points saillants particulièrement importants pour cette recherche.

### **1789 : le débat fondateur**

Ce rappel débute à l'automne 1789, dans le débat qui anime l'Assemblée Constituante autour de l'organisation territoriale et électorale de la France : le 29 septembre 1789, Jacques Guillaume Thouret remet à l'Assemblée nationale constituante une proposition

d'organisation de la France, élaboré par un comité composé de l'abbé Sieyès, Guy-Jean-Baptiste Target, l'évêque d'Autun, Nicolas Démeunier, Jean-Paul Rabaut de Saint-Etienne, Isaac Le Chapelier et lui-même. Ce rapport, et le débat qui s'en suivit, aboutit aux lois des 14 et 22 décembre 1789 créant les communes (au nombre de 44 000) et les départements (au nombre de 83 après la loi du 26 février 1790). Schématiquement, 3 positions s'expriment, qui sont autant de points de vue sur ce qu'est, ou doit être, la commune, comme le montre les interventions de J-G Thouret (encadré 1), du comte de Mirabeau (encadré 2) et de P-V. Malouet (encadré 3).

#### **Encadré 1**

**Jacques Guillaume Thouret, 29 septembre 1789<sup>3</sup> :**

*« Le royaume est partagé en autant de divisions différentes qu'il y a de diverses espèces de régimes ou de pouvoirs : en diocèses, sous le rapport ecclésiastique ; en gouvernements, sous le rapport militaire ; en généralités, sous le rapport administratif ; en bailliages, sous le rapport judiciaire. [...] Non seulement il y a des disproportions trop fortes en étendue de territoire, mais ces antiques divisions, qu'aucune combinaison politique n'a déterminées, et que l'habitude seule peut rendre tolérables, sont vicieuses sous plusieurs rapports tant publics que locaux. Mais puisque l'ordre que la Constitution va établir est une chose nouvelle, pourquoi l'asservirions-nous à des imperfections anciennes qui en contrarient l'esprit, et qui en gêneraient les effets, lorsque la raison et l'utilité publique commandent d'éviter ce double écueil ? [...] Avec notre plan,] la France serait partagée, pour les élections, en quatre-vingts grandes parties qui porteraient le nom de départements. Chaque département serait d'environ 324 lieues carrées, ou de 18 lieues sur 18 [...]. Chaque département serait divisé en neuf districts, sous le titre de communes, chacun de trente-six lieues carrées, et de six lieues sur six. Ces grandes communes seraient les véritables unités ou éléments politiques de l'empire français. Il y en aurait en tout 720. Chaque commune serait subdivisée en neuf fractions invariables par le partage de son territoire en neuf cantons, de quatre lieues carrées, ou de deux lieues sur deux ; ce qui donnerait en tout 6 480 cantons. Chacune de ces fractions pourrait contenir des quantités variables, eu égard à la population et aux contributions. La France contient environ 26 000 lieues carrées. Or, 80 départements, de 324 lieues carrées ; 720 communes, de 36 lieues carrées 6 480 cantons, de quatre lieues carrées ; chacune de ces divisions remplit les 26 000 lieues du royaume. »*

*« S'il est important de donner à la nation l'énergie et la puissance nécessaires pour défendre sa liberté, et aux municipalités une consistance utile et respectable dans leurs territoires, cette double considération doit vous porter à constituer les 720 grandes communes du royaume, en autant de corps de municipalité. Vous n'auriez ainsi que 720 unités pour bases,*

<sup>3</sup>Thouret J-G, « Seconde partie du rapport de M. Thouret, relative à l'établissement des assemblées administratives et des municipalités, lors de la séance du 29 septembre 1789 », in *Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799) Tome IX - Du 16 septembre au 11 novembre 1789*. Paris : Librairie Administrative P. Dupont, 1877, p. 202 (accessibles en ligne : [https://www.persee.fr/issue/arcpa\\_0000-0000\\_1877\\_num\\_9\\_1](https://www.persee.fr/issue/arcpa_0000-0000_1877_num_9_1))

*tant du régime municipal que de la représentation nationale et de l'administration générale. Vous augmenteriez par-là les forces de chaque municipalité en rassemblant à un seul point toutes celles d'un même territoire que leur dispersion actuelle réduit à l'inertie. Au lieu d'atténuer la vigueur nationale en divisant le peuple par petites corporations, dans lesquelles tout sentiment généreux est étouffé par celui de l'impuissance, créez plutôt de grandes agrégations de citoyens unis par des rapports habituels, confiants et forts par cette union; agrandissez les sphères où se forment les premiers attachements civiques ; et que l'intérêt de communauté , si voisin de l'intérêt individuel, si souple sous l'influence des hommes à crédit, quand ses moyens sont faibles et son objet trop borné, se rapproche davantage de l'esprit public en acquérant plus de puissance et d'élévation. [...] Le conseil municipal déciderait, dans toute l'étendue de son ressort, de tout ce qui concerne la police municipale, la sûreté, la salubrité, la régie et l'emploi des revenus municipaux, les dépenses locales, la petite voirie des rues, les projets d'embellissements, etc. Cette autorité du conseil s'étendrait ainsi non seulement aux choses communes au district entier, mais encore aux choses particulières à chaque ville, bourg ou paroisse, qui lui adresserait ses requêtes ou pétitions. Les villes et les paroisses de campagne auraient chacune une agence sous le titre de bureau municipal, qui veillerait à leurs intérêts locaux, et correspondrait pour leurs besoins avec le conseil de la municipalité commune. Enfin, le maire, chef du pouvoir exécutif municipal, comptable et responsable de ses fonctions au conseil, en ferait exécuter les arrêtés et les décisions par les bureaux municipaux qui lui seraient subordonnés. il résulterait de ce régime des municipalités une foule d'avantages dont elles n'ont pas paru susceptibles jusqu'ici. La faiblesse de celles qui subsistent maintenant, excepté dans quelques grandes villes, les expose à être aisément séduites par l'intrigue, ou subjuguées par l'autorité : de là la dissipation des deniers communs, les entreprises inconsidérées, les dettes élevées au-dessus des moyens, et tant de délibérations inspirées par l'esprit particulier à la ruine de l'intérêt général. Combien de municipalités dans les campagnes ne sont pas à la merci des seigneurs, ou des curés, ou de quelques notables ! Combien, dans les petites villes, ne sont pas dominées par le crédit des principaux citadins ! N'attendons rien de ces administrations trop faibles pour se conserver indépendantes ; l'unique moyen d'émanciper l'autorité municipale est de la distribuer en plus grandes masses, et de rendre les corps qui en seront dépositaires plus éclairés et plus puissants, en les rendant moins nombreux. Alors ils pourraient devenir utiles ».*

#### **Encadré 2**

##### **Honoré-Gabriel Riquetti, comte de Mirabeau, le 10 novembre 1789<sup>4</sup> :**

*« J'ai pris des cartes géographiques, j'ai tracé des surfaces égales de trois cent vingt-quatre lieues carrées, et qu'ai-je aperçu ? Là, une surface entière n'était composée que de landes, de déserts ou de hameaux ; ici, dans la même surface, plusieurs grandes villes se trouvaient rapprochées ; partout j'avais le même territoire ; mais je n'avais nulle part ni la même valeur, ni la même population, ni la même importance [...]. D'un autre côté, j'ai découvert une foule d'objections contre l'établissement de 720 communes, que l'on suppose devoir être de trente-six lieues carrées ; il est facile de voir que ces sous-divisions seraient encore plus inégales que celles des départements. [...] Il est évident que plusieurs autres*

<sup>4</sup> Mirabeau Honoré-Gabriel Riquetti, comte de, « Suite de la discussion du plan de division du royaume, lors de la séance du 10 novembre 1789 », in *Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799) Tome IX - Du 16 septembre au 11 novembre 1789*. Paris : Librairie Administrative P. Dupont, 1877, p.732

*surfaces de la même étendue renfermeraient à peine neuf mille âmes, c'est-à-dire quinze cents citoyens actifs, c'est-à-dire trois assemblées primaires : je demande donc encore à quoi servirait une administration communale pour un aussi léger intérêt, pour une aussi modique population. Il est évident que l'on trouverait plusieurs surfaces de trente-six lieues carrées, où il n'y aurait qu'une seule ville ; je demande si, dans un tel district, l'assemblée communale serait autre chose que l'assemblée de la ville ? Il est évident que plusieurs divisions de trente-six lieues carrées seraient composées d'une seule ville et d'un petit nombre de villages [...] : nous avons attaqué tous les genres d'aristocratie ; celle que pourraient exercer les villes sur les villages serait-elle moins dangereuse ? Les petites agrégations politiques ne cessent de la redouter ; plus elles sont faibles, plus elles craignent d'être opprimées. Le but de toute bonne société ne doit-il pas être de favoriser les habitations de la campagne, je dis plus, de les honorer, de leur faire sentir à elles-mêmes leur propre importance ? »*

*« Toute municipalité ne doit être désormais que l'assemblée représentative, plus ou moins nombreuse des habitants d'une communauté [...]. Accoutumons les citoyens à choisir librement les organes de leur volonté, et à n'obéir, dans tout ce qui tient à l'administration publique, qu'aux représentants de la volonté générale ; lions, par ce principe, toutes les parties de cet empire, et affermissons ainsi les fondements de la félicité nationale. [...] J'ai déjà montré que l'égalité de territoire ne peut pas être prise pour base des départements, à moins de vouloir les rendre nécessairement inégaux. J'ai adopté l'égalité qui est dans la nature des choses, celle qui est relative à l'administration, celle qui donne des droits égaux ; elle sera facile à déterminer par les députés de chaque province. Il n'est aucun député qui ne connaisse la propriété de la sienne, sa population, sa contribution, sa force et son poids relatif, le rapport de telle ville à telle autre ville, de tel village à tel autre village ; il n'en est aucun qui ne connaisse quelles sont les villes, quels sont les villages qu'il est plus à propos de réunir, pour établir les communications les plus faciles et choisir les chefs-lieux les plus convenables. [...] Je pense, Messieurs, que la véritable égalité politique résulte d'une foule de données qui doivent être compensées les unes par les autres. La valeur réelle du sol tient lieu de son étendue ; l'industrie supplée au territoire ; l'inégalité de population est compensée par les richesses [...] La population n'est pas ma seule base ; elle est compensée par le territoire, par les arts, par l'industrie : dans mon plan, un désert ne vaudra qu'un désert ; une ville pourra valoir cinquante lieues de surface. Les départements proposés par le comité seront égaux aux yeux des géographes et des géomètres ; j'aimerais mieux qu'ils parussent égaux aux yeux des hommes d'Etat. »*

### **Encadré 3**

#### **Pierre-Victor Malouet, 12 novembre 1789<sup>5</sup>**

*« Attaquer à la fois l'amour-propre, les relations, les intérêts locaux des villes, bourgs et villages, c'est exciter un grand mouvement, sans qu'il puisse en résulter ni de grands, ni d'utiles effets. [...] Multiplier inutilement les fractions, lorsque l'objet essentiel est d'obtenir des quantités égales, changer absolument dans tout le royaume le régime municipal, en composant, par la création des communes, une municipalité de plusieurs, en enrégimentant pour ainsi dire des villes, bourgs et villages, qui avaient une existence propre et indépendante*

<sup>5</sup> Malouet P.-V., « Discussion sur la division des départements en districts ou communes, lors de la séance du 12 novembre 1789 », in *Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799) Tome X - Du 12 novembre au 24 décembre 1789*, Paris, Librairie Administrative P. Dupont, 1878, p.4

*de toute autre municipalité , cette innovation sera pour toute la France une contrariété, une disconvenance sensible, sans aucun avantage apparent ; car s'il est utile d'établir un point central pour des intérêts communs d'un même district, d'un même département, la police et la gestion des affaires locales d'une ville et d'un bourg y doivent être abandonnées à leurs propres officiers, et c'est là ce qui constitue le régime municipal qu'il s'agit aujourd'hui de rendre universel et uniforme mais non de circonscrire dans des lieux privilégiés. Ce régime était celui des Gaules avant et depuis la conquête des Romains : il fut détruit par l'invasion des Francs ; mais l'affranchissement des communes fut pour nous la seconde époque du gouvernement municipal ; et ce n'est que dans le dernier siècle, après la prise de la Rochelle, que ce privilège, commun à toutes les villes et bourgs du royaume, fut anéanti dans plusieurs, et altéré dans tous. Jusqu'alors, chaque communauté avait ses représentants qui élisaient leurs officiers, et composaient le conseil municipal, chargé de la police, des recettes et dépenses locales, sous l'autorité et l'inspection du roi. Voilà ce qu'il est question de rétablir ; et lorsqu'on retrouve dans la simplicité primitive des municipalités, le mode le plus raisonnable d'organisation, il me semble qu'on peut s'abstenir de toute innovation, telle que celle qui transporte dans un chef-lieu le régime de plusieurs. Il me semble que c'est diviser les citoyens au lieu de les réunir. C'est imprimer un grand mouvement aux petites affaires et mettre une trop grande somme d'intérêts particuliers en compromis avec l'intérêt public. »*

### **Instituer la commune : la construction d'un objet déjà là**

Les éléments de ce débat portent en eux les ferments d'une discussion qui n'a jamais vraiment cessé depuis lors. L'existence de la commune, en tant que plus petite collectivité territoriale du territoire, semble aller de soi, tant il est évident dans une organisation politico-administrative qu'il y a une plus petite entité. Et cette plus petite entité, c'est la commune, c'est elle qui couvre le lieu de vie quotidien des habitants. Pour autant, formellement, juridiquement, la commune est une création de la Révolution Française. Elle est née avec la loi du 14 décembre 1789 qui en détermine le nombre et en fixe les limites, en même temps ou presque qu'elle sectionne la France en Départements et met fin au découpage provincial. Mais, contrairement aux Départements, les communes ne sont pas des purs produits de la pensée, posés là en tant qu'outil d'agencement rationnelle du territoire. Point de métrique ou de pensée organisationnelle dans la commune, non que certains ne l'ai pas souhaité, mais ils n'ont pas obtenu gain de cause. Comme en témoigne le débat à l'Assemblée, la commune trouve son assise ailleurs, elle se crée sur un substrat déjà là, la paroisse notamment. Géographiquement, c'est donc une entité déjà présente ou presque.

Mais les conventionnels la nomment « *commune* », et l'inscrivent donc, de ce fait, dans une histoire, une autre histoire que celle, agreste et religieuse, de la paroisse : une histoire urbaine. Ainsi, même si, à sa création, la commune est une réalité principalement rurale, son imaginaire de rattachement est urbain, renvoyant de fait aux communes médiévales. Celles-ci participent du mouvement qui voit l'obtention, par les habitants de certains espaces urbains, de charte de franchise, leur concédant un statut particulier (et les droits afférents) de la part du souverain ou du seigneur local. Une commune est une ville ayant obtenu cette franchise « *par des habitants conjurés, c'est-à-dire regroupés dans une association d'aide mutuelle fondée sur un serment commun (conjuratio) et destinée à maintenir la paix* »<sup>6</sup>. Autre caractéristique des communes qui naissent ainsi au XI<sup>ème</sup> siècle dans les Flandres, le Nord de la France et l'Italie du Nord, le fait d'avoir une tradition corporative pour assurer la défense et l'organisation du marché et des échanges. Cette forme « *d'autogouvernement urbain* » repose sur une assemblée populaire qui, même si elle prend progressivement une dimension plus cérémonielle, n'en reste pas moins au fondement, tout au moins théorique, de la commune (Boucheron, Menjot, 2011). C'est pourquoi le pouvoir urbain repose sur la notion de représentation et que « *les conseillers sont élus en ce sens qu'ils sont choisis avec l'assentiment de l'ensemble de la communauté urbaine* »<sup>7</sup>, ce qui ne signifie pas, pour autant, une désignation par le vote de l'ensemble de la population. Les modes de désignation sont multiples. Il est notable qu'en France, au XIV<sup>ème</sup> siècle, l'extension du pouvoir royal passe par la suppression des communes : « *de 1318 à 1327, plusieurs communes sont dissoutes, comme Sens, Compiègne, Meulan, Senlis, Soissons, Crepy, Provins, Abbeville* »<sup>8</sup>. La reprise du terme de « commune » par les conventionnels pour désigner la plus petite entité de l'organisation politico-administrative de la France est donc tout sauf anodine. Quand la seconde entité, le « Département », se voit attribuer une dimension technique, résultant même de sa constitution, le partage du territoire en section équivalente, la commune reçoit une attribution pleinement civique, pleinement politique. A ce mot sont liés les termes de liberté, d'association, de communauté, de paix, de protection, d'émancipation face aux seigneurs et à la noblesse... Cet objet pourtant déjà-là se voit ainsi attribuer une autre dimension, le créant en quelque sorte par la combinaison d'un imaginaire politique et d'une réalité territoriale.

---

<sup>6</sup> Boucheron P., Menjot D., 2011, *La ville médiévale. Histoire de l'Europe urbaine 2*, Points Seuil, 2<sup>ème</sup> édition, p. 294

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 309

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 416

Ainsi, dès la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, le mot « commune » va acquérir de nouvelles acceptions. Si elle désignait, auparavant, le « *corps des bourgeois d'une ville* », elle va prendre après la Révolution Française plusieurs dimensions nouvelles (Mazeau, 2017) :

- une dimension organisationnelle et institutionnelle, celle de l'arrondissement d'un canton ;
- une dimension délibérative, qui complète celle qui prévalait jusqu'alors, celle d'une assemblée, d'une réunion partielle des citoyens, d'une « *part du Souverain* »<sup>9</sup>. A cet égard, l'assemblée du Tiers Etats s'était fait appeler dès 1789 « *les communes* » ;
- une dimension géographique et sociale, puisqu'elle désigne également l'étendue de terre où il est possible de faire paître les troupeaux. Elle reflète donc l'échelle sociale de proximité et d'espace en partage, non approprié individuellement.

Créée lors d'un moment fondateur, presque mythologique, de l'organisation politico-administrative française, en s'appuyant sur une autre histoire, médiévale celle-là, de libertés conquises et d'association, la commune s'enrichit encore d'une troisième dimension avec les événements de 1871 et la « Commune de Paris ». A l'émancipation marchande du Moyen-Age s'ajoute l'émancipation ouvrière, et, peut-être, une forme de défiance vis-à-vis du pouvoir central. Ces 72 jours participent de l'imaginaire communal, car « *la Commune de Paris a peut-être moins compté dans l'histoire par ses effets directs que par les mythes qu'elle a inspirés* »<sup>10</sup>.

Une analyse politique de l'espace communal et intercommunal français ne peut oublier ces dimensions. Sans être réactivée au quotidien, sans parfois même qu'ils la connaissent précisément, cette histoire peuple l'imaginaire des élus et de l'ensemble des acteurs de l'institution. En France, la commune n'est pas une institution parmi d'autres, et le mot véhicule plus que la chose.

---

<sup>9</sup> Mazeau G., 2017, *Communes en miroir (1789-1792-1871)*, intervention au séminaire du collège de France « l'expérience communale », 13 juin 2017, <https://www.college-de-france.fr/site/patrick-boucheron/seminar-2017-06-13-16h00.htm>

<sup>10</sup> Winock M., *La fièvre hexagonale*, Points Seuil, p.51

## La commune, une insatisfaction perpétuelle

Toute chargée d'histoire qu'elle soit, puisqu'elle s'enrichit encore à la naissance de la III<sup>ème</sup> république, en devenant son relais local dans une géoalliance fondatrice de notre fonctionnement institutionnel (Le Lidec, 2001 ; Degron, 2014), la commune n'en souffre pas moins d'un phénomène d'insatisfaction chronique. Le débat qui avait présidé à sa création est sans cesse réactivé, et son nombre (trop important) comme son étendue (trop petite) est mis en avant. Dès lors, des solutions institutionnelles sont proposées par des regroupements plus ou moins contraignants à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle (entente communale puis Syndicat Intercommunal à Vocation Unique -SIVU-) (Boulay, 2014). L'avènement de la V<sup>ème</sup> République, et le courant modernisateur qui l'accompagne, va ouvrir une nouvelle page de cette histoire communale, avec la création des SIVOM et des premières Communautés Urbaines (Desage, 2005). Cette période s'étend jusqu'au tout début des années 1970 avec la loi Marcellin ouvrant la possibilité aux fusions de communes (Tellier, 2017). Son échec marquera la fin de cette deuxième période de questionnement du périmètre communal. Si ce débat est absent de la période de décentralisation au début des années 1980, il renaît à la toute fin du XX<sup>ème</sup> siècle pour ne plus cesser jusqu'à ce jour. Deux lois marquent cette nouvelle ère : la loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992 et la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement) en 1999. Ces deux lois posent le socle du développement de l'intercommunalité « communautaire », qui couvre aujourd'hui l'ensemble du territoire. Ces trois périodes successives constituent bien l'actualisation, la traduction dans les termes de l'époque du débat matriciel, celui de 1789. Ainsi, la loi de 1992 avait pour ambition de « *rationaliser le paysage intercommunal* »<sup>11</sup>, corollaire à un discours sur le morcellement communal (Guéranger, 2000), deux dimensions d'un discours qui porte à la recherche d'un introuvable optimum territorial. L'Association des Communauté de France (l'ADCF) écrivait en 2007 que cette loi, qui ne fut adoptée que de quelques voix à l'Assemblée Nationale, fut « *la première grande victoire de l'intercommunalité* »<sup>12</sup>. S'il est une question implicite derrière cette affirmation, c'est celle de savoir contre qui a été obtenu cette victoire... 20 ans après cette relance de l'intercommunalité, la loi de 2010 simplifie les procédures pour permettre la

---

<sup>11</sup> Villeneuve J., 1997, Bilan de la loi du 6 février 1992, in Rangeon F. (dir.), *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, CNFPT-CURAPP, p. 15-18

<sup>12</sup> *Intercommunalités*, n°109, février 2007, p.4

création de communes nouvelles. L'objectif : « *mieux lutter contre l'émiettement communal* »<sup>13</sup>.

Comprendre les rapports entre communes et intercommunalité nécessite donc de se placer dans un débat pluriséculaire, de prendre en compte l'insatisfaction chronique quant à l'organisation politico-administrative territoriale dont témoigne la succession de lois visant à la réformer et de prendre acte, peut-être, de l'impossibilité d'atteindre un optimum territorial et, partant, du caractère infini du débat engagé en 1789.

Replacée dans cette perspective historique et dans son contexte idéologique, le questionnement initial va prendre un nouveau sens. En effet, c'est la dispute perpétuelle entre une volonté rationalisatrice visant à regrouper les communes et un attachement à leur diversité arguant d'une liberté ancrée dans l'histoire qui a donné lieu à une efflorescence d'institutions créées par les lois successives et agissant sur le territoire communal : commune, SIVU, SIVOM, EPCI communautaire... Mais comment ces institutions, issus de volontés concurrentes, d'objectifs différents, parviennent-elles à travailler ensemble ? De plus, comment comprendre la réussite du dispositif de communes nouvelles depuis 2015 (Frinault, 2017), après l'échec de 1971 et dans la mesure où celui-ci est, contrairement à la mise en place des EPCI communautaires, entièrement volontaire ? Pourquoi une commune nouvelle se crée-t-elle ici, et non là ? Comprendre *comment* ces institutions fonctionnent permettrait-il de comprendre *pourquoi* des communes nouvelles se mettent en place ?

## **Une approche territorialisée du fonctionnement des institutions**

Ce travail tente d'apporter une réponse à ces questions, à partir d'une approche circonstanciée du terrain, utilisant les outils de la science politique. Si elle mobilise l'abondante littérature existante, cette recherche s'appuie essentiellement sur une approche territorialisée et sur l'analyse des acteurs et du jeu qu'ils déploient. En effet, comprendre le fonctionnement d'une institution ne peut se faire *in abstracto*, mais nécessite de s'appuyer

---

<sup>13</sup> C'est, aujourd'hui encore, la manière dont le présente la Direction de l'Information Légale et Administrative auprès du Premier Ministre.

sur des faits, des exemples, des cas pratiques qui permettent de comprendre comment ces institutions fonctionnent concrètement. Cela implique donc une étude localisée qui seule permet de repérer finement les processus, les acteurs et leur histoire, de resituer l'ensemble des effets de contexte et de séquence, voire les parcours personnels, professionnels et politiques de certains acteurs centraux. Le caractère scientifique d'une monographie n'est plus à démontrer, et les exemples des travaux de F. Desage, D. Guéranger ou L. Loubet sur l'intercommunalité le démontrent tout particulièrement sur notre objet de recherche (Guéranger, 2003 ; Desage, 2005 ; Loubet, 2011). F. Desage l'explique plus précisément : « *Le choix d'une monographie confronte celui qui s'y livre à la question de la validité contextuelle de ses résultats. Tout se passe souvent comme si la justification et l'illustration empirique des assertions et des hypothèses produites – qui rendent pourtant celles-ci discutables – ne suffisaient pas à légitimer la scientificité de cette démarche. Suspecte de localisme, elle est sommée de se justifier à l'aune des approches comparées, présumées plus aptes à la généralisation en raison de leur analogie avec un protocole expérimental cherchant à identifier des variables actives dans différents contextes. [...] Pourtant, de nombreuses réflexions épistémologiques sur les sciences sociales conduisent à relativiser les capacités de généralisation des approches comparées réduisant ainsi leur différence de statut avec les travaux monographiques. Elles insistent notamment sur une causalité historique trop complexe, trop mêlée aux effets de contexte et de séquence, pour pouvoir être découpée en variables indépendantes. [...] Cette perspective justifie dès lors davantage de conduire des études de cas, qui gagnent en profondeur d'analyse des processus ce qu'elles perdent en capacité de généralisation, mais d'une généralisation qui apparaît souvent simplificatrice* »<sup>14</sup>.

Réaliser cette monographie ne nécessite cependant pas de trouver un territoire type, exemplaire, représentatif ou moyen : « *la réalité intercommunale est irréductible, l'idée d'une description complète une gageure, le raccourci inévitable, et la représentativité de l'objet un leurre* »<sup>15</sup>. En effet, quels seraient les critères de cette représentativité ? Sur quelles données se fonder ? Et qu'est-ce qui garantirait qu'un territoire qui présenterait les caractéristiques

---

<sup>14</sup> Desage F., 2005, *Le " consensus " communautaire contre l'intégration intercommunale Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*. Thèse pour le doctorat de science politique. Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2005, p.33-34

<sup>15</sup> Guéranger D., 2003, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Eléments pour une analyse néo-institutionnelle des dynamiques intercommunales*. Thèse pour le doctorat de science politique, Université Pierre Mendès-France – Grenoble II, p.38

moyennes de données arbitrairement repérées fonctionne selon un schéma « représentatif », avec des processus et des interactions typiques et largement répandues ? *« L'idée d'une 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 »*<sup>16</sup>.

Dire cela ne revient pas à dénier toute possibilité de généralisation et de sortie du contexte local, mais, au contraire, de prendre appui sur l'analyse et la description fine des interactions et du fonctionnement de la configuration sociale étudiée pour proposer une généralisation possible. Rendre compte des conditions de possibilité d'un fait, c'est permettre la généralisation, plus qu'une comparaison qui tendrait à simplifier à outrance ; c'est prendre acte que la science est d'abord une démarche collective de questionnements réciproques et de reprises d'hypothèses qui permettent de fortifier les concepts.

Pour autant, l'approche monographique, comme toute recherche à dimension sociologique ou anthropologique, vient questionner la position du chercheur, de l'observateur qui produira cette analyse. Cette question présente d'autant plus d'acuité quand le chercheur est également acteur de son objet.

## **LE CHERCHEUR INDIGENE ENTRE ENGAGEMENT ET DISTANCIATION**

*« Si l'on veut comprendre quel est l'objet de la sociologie, il faut être en mesure de prendre mentalement ses distances avec soi et de se percevoir comme un homme parmi d'autres. Car la sociologie s'occupe des problèmes d'une « société » à laquelle appartient quiconque réfléchit sur elle et l'étudie »*<sup>17</sup>. C'est par ce rappel que s'ouvre l'ouvrage de Norbert Elias *« Qu'est-ce que la sociologie ? »*, qui place d'emblée au cœur de sa réflexion le rapport entre le chercheur et son objet, et le problème particulier que ce rapport pose dans les sciences sociales. Le chercheur est pris entre *engagement et distanciation* (Elias, 1983), entre

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Elias N., 1981 (réed. 1991), *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Pocket, 222 p.

un engagement dans son objet qui relève, peu ou prou, de la société de laquelle il participe et une distanciation qui n'est pas tant une distance à son objet que le fait que la connaissance produite s'éloigne de sa dépendance à celui qui l'énonce, s'inscrivant dans une chaîne de connaissance synchronique et diachronique. C'est bien la connaissance produite qui se distancie de celui qui la produit, pour se rapprocher de son but, la congruence à la réalité (Elias, 2016). Cette double contrainte d'un engagement inévitable dans l'objet et de la nécessité de produire une connaissance distante de l'humain trouve sans doute son paroxysme dans la situation du chercheur indigène. Celui-ci se trouve alors pris, ontologiquement mais aussi pratiquement et quotidiennement dans son objet, au sein duquel il se trouve être acteur tout en voulant en être l'observateur. Le chercheur indigène doit alors accepter son « *dédoublement statutaire* »<sup>18</sup>, son double je, étant pleinement acteur et pleinement observateur. Cette position qui pourrait sembler complexe n'est toutefois pas sans intérêt, à condition d'éviter les biais qui pourraient venir altérer la recherche. La méthodologie doit pouvoir permettre de contourner au mieux ces obstacles, en assurant une mise à distance et en circonscrivant sa recherche dans le temps.

## **A) LE « DOUBLE JE »<sup>19</sup> DU CHERCHEUR INDIGÈNE**

Le rapport de l'enquêteur à son terrain, son engagement dans celui-ci jusqu'à venir s'y fondre par des liens personnels, amicaux, intimes, par un mouvement de conversion même, est un phénomène connu (Olivier de Sardan, 2000). Mais cette fusion avec le terrain est exprimée *a posteriori*, elle est le fruit du travail d'enquête, vue comme provisoire et réversible. *A contrario*, rares sont les travaux de chercheurs qui revendiquent l'appartenance à leur objet de recherche. En effet, « *travailler durablement sur un objet dont l'observateur est partie prenante, comme militer dans un parti politique que l'on étudie, est à l'inverse mal considéré en science politique. C'est transgresser le sacro-saint principe de la neutralité, et risquer d'être pris au piège des prénotions liées à la familiarité et à la naturalité de l'objet. La recherche*

---

<sup>18</sup> Olivier de Sardan JP, 2000, « Le « je » méthodologique. Implication et explicitation dans l'enquête de terrain », *Revue française de sociologie*, 41-3. p.431

<sup>19</sup> Naudier D. et Simonet M., *Des sociologues sans qualités ?*, La Découverte, coll. « Recherches », 2011, p. 20

*pourra toujours être jaugée et jugée par ses pairs à l'aune de cet engagement.* »<sup>20</sup>. Ce risque est d'ailleurs plus important encore pour un chercheur ne disposant pas d'une position académique forte<sup>21</sup>. Pourtant, ce type de travaux permet d'accéder à des éléments de compréhension, à du matériau inaccessible au chercheur extérieur. Comme le résume Dominique Schnapper à propos de son travail sur le conseil constitutionnel, dont elle était membre : « [cela] *m'a permis de comprendre du fonctionnement et du rôle d'une institution de la vie publique que je n'aurais pas compris si j'avais mené une enquête de l'extérieur selon les méthodes classiques* »<sup>22</sup>. En effet, l'engagement dans l'objet de recherche offre des atouts au chercheur indigène plus difficilement accessible au chercheur allogène. Dès lors, il est possible d'envisager pour un directeur de cabinet, collaborateur d'élus depuis plus de 15 ans au moment de débiter sa recherche, en poste depuis 18 mois dans son EPCI, d'engager un travail sur le fonctionnement de celui-ci et ses rapports avec les collectivités territoriales et les autres structures politico-administratives qui évoluent sur le territoire, à condition de mettre en lumière les intérêts et les limites que cette position confère.

## **Les atouts du chercheur indigène**

La première difficulté d'une recherche de terrain réside tout d'abord dans l'accès à celui-ci. Aucun terrain n'est, en soi, aisément accessible, et toute entrée sur un terrain se fait avec des limites, tant en termes d'autorisation, d'accès à l'information, de liberté de parole et d'échange avec les acteurs de la structure observée. Le fait d'être indigène de son objet, en l'occurrence de travailler dans la structure que l'on souhaite observer, permet d'ouvrir un accès extrêmement large au terrain, d'autant plus que le chercheur occupe une position centrale dans celui-ci. F. Desage notait tout l'intérêt qu'avait eu, pour sa thèse, le fait d'avoir été admis comme stagiaire, d'avoir pu, exceptionnellement, avoir accès à quelques réunions du bureau communautaire (Desage, 2005). Pour autant, sa position ne lui permettait pas d'accéder aux discussions informelles en amont et en aval de cette réunion. Le fait d'être le

---

<sup>20</sup> Lefebvre R., 2010, « politiste et socialiste. une politique d'enquête au PS », *Revue internationale de politique comparée*, 2010/4, Vol. 17, p. 127

<sup>21</sup> *Ibid.*, p.129 : « Faut-il préciser qu'il est d'autant plus illégitime de travailler sur un objet dont on fait partie que le chercheur qui s'y risque ne dispose pas d'une position universitaire établie ou d'un poste ? L'accession à une position statutaire et l'agrégation permettent sans doute une liberté plus grande sur ce point. »

<sup>22</sup> Schnapper D., 2011, « l'expérience-enquête au conseil constitutionnel. Réflexion sur la méthode », *Sociologie*, 2011/3 Vol. 2, p. 296

directeur de cabinet de la structure étudiée permet *in fine* l'accès à tout un pan formel ou informel des réunions de bureau communautaire, par exemple, auquel un chercheur extérieur n'aurait pas accès, ou alors seulement à un deuxième degré, par des participants à ces réunions qui relateraient ces faits lors d'entretiens. Ici, pour reprendre l'exemple des réunions de bureau, la position de directeur de cabinet permettait l'accès :

- aux comités de direction (réunions réunissant les directeurs de service de l'EPCI) au cours desquels sont listés et évoqués brièvement les sujets devant être mis à l'ordre du jour du prochain bureau communautaire ;
- à la réunion entre la direction générale des services, le Président et le cabinet pour préparer ce bureau et décider de ce qui sera effectivement mis à l'ordre du jour ;
- aux éventuels échanges informels en amont du Bureau, voire les déjeuners entre quelques élus qui les précèdent ;
- aux Bureaux eux-mêmes ;
- aux discussions informelles à l'issue du bureau avec les vice-présidents ou entre le Président et les vice-présidents ;
- jusqu'à un échange avec le Président à l'issue de la journée où s'est déroulé le Bureau puisqu'il n'était pas rare que le directeur de cabinet raccompagne en voiture le Président jusqu'à chez lui.

Ce simple exemple permet de montrer tout l'intérêt d'occuper une position à l'intérieur de l'objet d'étude. La position d'un directeur de cabinet présente également l'avantage d'offrir une vue large, pour ne pas dire panoptique de la structure : d'une manière ou d'une autre, une part importante des actions menées est accessible, soit de manière formelle par les notes, courriers, courriels, qui transitent ou sont reçus en copie par le cabinet ou le service communication<sup>23</sup>, soit d'une manière informelle par les échanges, les discussions de couloirs avec tel ou tel directeur de service, tel ou tel agent, tel ou tel élu. La masse de documentation, d'information est alors énorme et nécessitera un travail spécifique.

---

<sup>23</sup> Dans l'EPCI du Grésivaudan, la direction de la communication est supervisée par le cabinet

Outre l'accès au terrain, l'engagement professionnel dans celui-ci permet également de le comprendre, d'en saisir les modes de fonctionnement implicites, les règles relatives aux échanges à l'intérieur de celui-ci. La connaissance physique, quotidienne des acteurs, l'incorporation des codes propres du milieu observé, la pratique des espaces, l'intégration dans des réseaux d'interactions quotidiennes, mais aussi les échanges de bons procédés, les services rendus dans la vie professionnelle, tous ces éléments donnent une fluidité dans l'échange avec les acteurs observés dans la recherche (Lefebvre, 2010 ; Crasset, 2017). Cette ethnopraxie, pour reprendre le terme de L. Wacquant<sup>24</sup>, est un atout considérable, car l'implicite a une part importante dans le fonctionnement quotidien d'une structure. Si celui-ci peut se découvrir, à la longue et grâce à l'accompagnement de tel ou tel acteur, cette connaissance est un gain précieux et évite des situations faisant apparaître un décalage entre le chercheur et ceux qu'il étudie, contrariant le recueil d'information<sup>25</sup>. Les échanges informels jouent un rôle essentiel dans la compréhension du terrain, et le fait que les informations ne soient pas données comme telles mais émergent naturellement de l'échange améliorent leur qualité : la perturbation produite par le chercheur dans le recueil d'information est ici très faible (Schnapper, 2011 ; Crasset, 2017).

Cette connaissance de son terrain facilite les échanges, évite également que les acteurs rencontrés ne tiennent un rôle lors d'interview plus formelles (Beaud, 1996). Au contraire, celles-ci sont émaillées de marques de connivence, d'allusion et de références communes. Outre le tutoiement, fréquent, les références à des discussions passées émaillent les entretiens :

*« Je pense que l'interco doit veiller, mais on a déjà parlé de tout ça, à travailler sur l'articulation, la porosité entre ses services, entre ses vice-présidents... »<sup>26</sup> ;*

*« Vous vous rappelez, on en avait parlé ».*

L'humour est souvent présent, comme manifestation d'une connivence entre ceux qui savent, qui partagent le même point de vue et la même vision de certaines choses :

---

<sup>24</sup> Wacquant L., 2000, *Corps et âmes. Carnets ethnographiques d'un apprenti boxeur*, Marseille, Agone.

<sup>25</sup> Tel que peuvent le relater Alam, Gurruchaga et O'Miel (*op. cit.*), dans leurs premiers pas sur leur terrain.

<sup>26</sup> L'ensemble des citations placées à la ligne, entre guillemets et en italique, sans référence explicite renvoie, tout au long de ce document, à des extraits d'entretiens avec les acteurs des transcommunalités du Grésivaudan et du Grand Annecy.

*« On a pas une belle salle de spectacle, qui ont couté très cher, si tu vois à qui je pense [rire] » ;*

*« alors là ça leur a fait un choc, je te fais pas de dessin sur [x] [rire] » ;*

*« Après, est-ce que ça a été porté par la DG de la comcom ou pas, et est-ce que c'est ce qui fait frein ? J'en sais rien [rire aux éclats] ... / [question de l'enquêteur] : C'est une question ou une affirmation, ça ? [rire] / Je suis pas fou non plus [rire] ! ».*

Parfois, la connivence renvoie aussi le chercheur à son rôle dans la structure, voire à son double rôle de chercheur et de directeur de cabinet, qui ferait de lui le détenteur d'un savoir :

*« Alors sur la situation politique tu en sais bien plus que moi, donc ... Si mes hypothèses paraissent hasardeuses, c'est pas grave, je les formule quand même » ;*

*« Ben ça sociologiquement j'ai de la peine à comprendre pourquoi on fait ça. Tu sais peut-être, toi ? ».*

Mais cette ethnopraxie facilite également l'accès à d'autres terrains, en vertu d'expériences passées mais aussi par la solidarité au sein d'un milieu professionnel et la confiance mise dans l'autre qui, par sa fonction, saura ce que l'on veut dire. En effet, la position professionnelle occupée par le chercheur donne une proximité d'emblée, celle qui existe entre deux personnes qui connaissent les mêmes problèmes, qui traitent des mêmes sujets :

*« Après vous savez comment ils sont, hein, vous les connaissez, vous les côtoyez, y'en a qui sont plus ou moins modernes dans leur façon de faire de la politique » ;*

*« ce qui est difficile, d'être maire maintenant, si vous êtes dans une collectivité, vous devez vous en rendre compte, hein, c'est l'individualisme et l'égoïsme des gens » ;*

*« Moi j'entends les observations, vous devez les entendre aussi [...] Déjà on l'entend en permanence, ça... Mais vous devez l'entendre aussi... Ouais ? [rire]... ».*

Pour le chercheur indigène, l'accès à l'information est facilité et le recueil de matériau permanent. Mais il nécessitera à la fois une objectivation et un tri, afin de ne pas se laisser submerger par le flux continu des informations et la part de celles-ci induite par sa position, ou la part qui reste inaccessible, par le fait même de cette position.

## Les problèmes du chercheur indigène

Mais la recherche dans un milieu au sein duquel on est acteur place le chercheur dans une position ambiguë : peut-on différencier le chercheur et le professionnel ? A quel moment est-il l'un ou l'autre ? L'action de l'un peut-il mettre en péril l'action de l'autre ?

En fait, les deux positions sont indissociables, et l'une est aussi un appui pour l'autre. Ainsi, l'action professionnelle menée est aussi un sésame possible pour certains entretiens :

*« J'avais beaucoup apprécié notre échange quand on s'était vu à l'inauguration de (x), qui était court mais enfin, enfin, on avait un interlocuteur à la comcom [...] Voilà j'ai des exemples concrets, on en a parlé, d'ailleurs, des problématiques qu'il y avait avec [x], qui s'est finalement réglé... J'ai... J'ai imaginé que vous n'étiez pas pour rien, que vous aviez fait remonter et que... Par ce biais-là, je vous en remercie... ».*

La tension entre les deux statuts ne va paradoxalement se résoudre qu'en étant pleinement l'un et l'autre. Si un rôle prenait trop fortement le pas sur l'autre, le sentiment d'illégitimité dans ce second rôle risquerait d'être prégnant. Il ne serait qu'un rôle secondaire, subalterne et dès lors : soit c'est celui pour lequel on est rémunéré, et le sentiment d'imposture, voire de trahison qui prend le pas ; soit c'est le statut de doctorant, d'aspirant chercheur, qui renvoie à une position qu'on souhaiterait atteindre qui passe au second plan, et c'est alors un sentiment d'inutilité des efforts fournis ou d'illégitimité de l'aspiration qui prévaudrait. Pour répondre à cette tension, il faut être réellement et en même temps acteur et observateur. D. Schnapper note que *« L'originalité de mon enquête tenait à ce que je participais réellement au fonctionnement de l'institution. On évoque les quelques ethnographes qui sont passés de « l'autre côté », devenant progressivement des membres du groupe qu'ils étudiaient. Ma démarche est inverse en ce que j'ai d'abord fait partie du groupe avant de l'observer. J'étais l'un des neuf conseillers nommés (auxquels se joignent, pour certaines décisions, les anciens présidents de la République, membres de droit) et j'ai participé à ce titre aux décisions qui ont été prises pendant les neuf années de mon mandat. »*<sup>27</sup>. Une position ne prend pas le pas sur l'autre, au contraire, il convient que l'une se nourrisse de l'autre (Lefebvre 2010 ; Sorignet, 2011) : *« Cette double identité nourrit un cercle vertueux : le militantisme soutient l'investissement scientifique qui habilite et légitime le militantisme »*<sup>28</sup>. En l'espèce, j'ai pu tenter de nourrir ce cercle vertueux : si ma position de directeur de cabinet

---

<sup>27</sup> Schnapper D., 2011, *op. cit.*, p. 297

<sup>28</sup> Lefebvre R., 2010, *op.cit.*, p.139

permettait d’approvisionner ma recherche en étant même sa principale ressource, ma position de chercheur me permettait d’améliorer mon action de directeur de cabinet, en renforçant mes connaissances théoriques et pratiques, en m’apportant d’autres informations qui m’offraient des possibilités d’actions professionnelles. Ainsi, comprendre la dimension archipelagique de l’administration sur le territoire, et l’absence d’articulation entre d’un côté une dimension politique unifiée et, de l’autre, une administration multiple et séparée (comme deux disques superposés qu’aucun rouage ne viendrait unir) m’a permis de proposer au Président la mise en place, à l’issue du projet de territoire, d’un projet territorial d’administration qui réunirait l’administration de l’EPCI communautaire et les administrations des communes dans une même réflexion prospective sur leur organisation<sup>29</sup>. Bien évidemment, au quotidien, la tension existe, à l’image de cette réunion de Bureau communautaire concernant le projet de territoire qui s’est tenue le 13 novembre 2017 : préparée avec le Président et le consultant qui animait la séance en amont, je n’avais, *a priori*, qu’à laisser la séance se dérouler et observer le jeu des acteurs, prenant note de leurs remarques, de sorte que mes deux statuts devaient se succéder : le directeur de cabinet, ayant fait son travail en amont, pouvait laisser place au chercheur le temps que se déroule cette réunion. Mais la réunion dérivait, s’enlisait, à la fois par l’interaction entre élus, mais également par l’action de la directrice générale des services qui cherchait à orienter les débats dans un sens plus propice à ses vues, murmurant constamment à l’oreille du président ses doutes et les problèmes que poseraient telle ou telle décision (comme me l’a confirmé le président à l’issue de la réunion). J’ai dû prendre la décision d’intervenir, d’endosser à nouveau mon rôle de directeur de cabinet pour aller faire quelques remarques au Président, permettant à la réunion de se poursuivre, en relevant les points qui ne faisaient pas consensus et devraient être traités lors du séminaire suivant<sup>30</sup>. L’observateur était intervenu dans l’action qu’il observait. Était-ce si problématique méthodologiquement, épistémologiquement parlant ? Il ne semble pas car, si les deux rôles, observateur et acteur, doctorant et directeur de cabinet, avaient été tenus par deux personnes distinctes, la scène n’en eût pas moins été la même pour autant. Le Directeur de cabinet serait intervenu, peu ou prou au même moment pour donner les mêmes conseils au Président. Ne pas intervenir, c’eût été fausser la scène car la séquence nécessitait une action du directeur de cabinet. L’absence d’action aurait marqué

---

<sup>29</sup> Projet non abouti à l’issue du mandat 2014-2020 mais repris par le président élu en juillet 2020.

<sup>30</sup> Cf. cahier de recherche

l'interférence de l'observateur dans ce qu'il observe bien plus que l'action elle-même. En l'espèce, il n'y a pas eu confusion des rôles, mais deux rôles, deux statuts qui se tenaient simultanément, l'un, l'observateur, notant que l'autre, le directeur de cabinet, intervenait dans tel ou tel sens.

Mais cette absence de confusion nécessite sans doute deux conditions particulières :

- **Une position légèrement distanciée au rôle.** L'expérience importante du métier de collaborateur d'élus (plus de 15 ans) permet une prise de recul par rapport à cette fonction, souvent très investie personnellement et politiquement par de jeunes professionnels : ils y voient un tremplin personnel vers d'autres fonctions, souvent politiques. J'avoue ne plus avoir cette tentation, de même que je n'ai plus le sentiment de pouvoir que pourrait conférer le poste. J'en ai appris, avec le temps et les expériences multiples (ayant été directeur de cabinet dans une mairie d'arrondissement, de commune, d'EPCI et collaborateur d'un groupe politique au conseil régional) les limites et la modestie. La position professionnelle en cours, faite de tensions avec la direction générale des services et d'arbitrages non obtenus du Président, accentuait encore cette relation distanciée au rôle professionnel qui aurait dû/pu être premier. A l'inverse, mon investissement dans ma recherche doctorale au sein de l'EDPA venait après près de 20 ans de réflexion sur le projet de mener à bien une thèse, abandonné à l'issue d'un DEA et sans cesse questionné par la suite. Cette entrée retardée dans la recherche entraînait finalement un engagement important, d'autant plus important que la position professionnelle n'était pas optimale. De plus, elle se fit concomitamment à l'obtention de quelques heures d'enseignement en Master 2 à l'université Lyon 2, portant également sur les pratiques professionnelles d'un directeur de cabinet (cours « d'approche stratégique de l'action politique ») qui tendaient à renforcer cette distanciation à l'un des rôles et renforcer l'identification dans l'autre.
- **Un travail de recul et d'objectivation.** Mais cette conjonction d'éléments biographiques ne suffit bien évidemment pas à assurer la mise à distance. Un travail d'objectivation, de recul est nécessaire. Il s'est traduit d'abord par un travail d'écriture, quasi-quotidienne au début puis plus espacée avec le temps. La tenue de ce cahier de recherche permettait de poser les éléments perçus dans la journée, non seulement

pour en garder une trace mais pour les mettre à distance et pouvoir les observer ensuite plus tranquillement. C'est également ce que note R. Lefebvre : « *le carnet de terrain constitue une technique de rupture avec mon propre sens commun de militant : écrire et décrire ce qui se passe dans les interactions partisans permet d'accumuler un matériau qui ne sera traité et interprété que plus tard lorsque seront à nouveau activées les dispositions à l'analyse, mises en sommeil dans le cours des pratiques militantes.* ». Dans le même ordre d'idée, les lectures multiples, notamment de travaux utilisant des approches ethnographiques<sup>31</sup> sont des occasions de mise à distance et d'objectivation par les éléments de comparaison qu'ils offrent : les points communs découverts dans ces lectures sont autant de points d'appui au chercheur dans sa mise à distance du directeur de cabinet, confirmant que certaines perceptions n'étaient pas le fruit d'une quelconque aigreur professionnelle ou d'un biais de confirmation, mais un élément digne d'être relevé dans le cadre d'une recherche académique. Enfin, les échanges informels avec tel ou tel acteur, plus ou moins impliqué dans le terrain ou connaissant celui-ci, permettait également une prise de recul nécessaire et une possibilité d'objectiver les ressentis du quotidien<sup>32</sup>.

*In fine*, c'est donc bien la possibilité d'assumer pleinement cette capacité à dire « je » comme directeur de cabinet et « je » comme chercheur qui évite le sentiment de trahison de l'un ou de l'autre, d'un double jeu qui ferait pièce à l'ambition d'être simultanément l'un et l'autre. Dès lors, je pouvais transformer mon expérience professionnelle quotidienne de directeur de cabinet en terrain pour le chercheur, « *La présence « naturelle » dans l'objet de la recherche me donnait deux rôles successifs et c'est mon regard qui transformait l'institution dont j'étais le membre en « terrain* »<sup>33</sup>.

Si cette nécessaire objectivation permet de tenir les deux rôles, elle participe aussi de l'évitement de certains biais. En effet, comme dans toute démarche d'analyse d'une situation, la recherche est susceptible d'être marquée par des biais cognitifs, d'autant plus dans le cas

---

<sup>31</sup> On peut citer ici les thèses de F. Desage, D. Guéranger, L. Loubet, M. Siribie ou l'HDR de P. Moquay, de même que les échanges lors des journées d'études sur les syndicats de communes en France (qui se sont déroulées les 8 et 9 octobre 2018 à l'école des Ponts)

<sup>32</sup> Ainsi en est-il des discussions avec D. Locatelli, consultant ayant accompagné le projet de territoire, Pierre-François Tranchand, directeur de la communication du Grésivaudan, C. Jassigneux, Directeur de l'EPIC stations du Grésivaudan, D. Courtine, directeur du service patrimoine-mobilité ou C. Avocat, ancien président de la communauté d'agglomération de Roanne. Qu'il me soit permis de profiter de l'occasion pour les remercier.

<sup>33</sup> Schnapper D., 2011, *op. cit.*, p.300

d'un chercheur indigène : présent, engagé, pris dans son terrain de recherche avant que celui-ci ne le devienne, il s'est construit des visions spécifiques des acteurs, a investi des relations personnelles avec eux avant que ne débute l'étude. Dès lors, tous les biais de modèle mental constituent des facteurs de risque pour le chercheur indigène qui n'est pas vierge d'une histoire, fait de proximité, d'affection ou d'inimitié, de tensions voire de conflits professionnels avec les acteurs observés. L'entretien « de recherche » avec certains acteurs était ainsi unimaginable dans le Grésivaudan, par exemple pour des raisons de proximité, comme c'est le cas avec le Président du Grésivaudan, à la fois supérieur direct et connaissance de longue date (2004). Il en était de même avec le Directeur de la communication, ce service communication étant placé sous la supervision du cabinet. Ces deux « absences » d'entretien étaient remplacées par des échanges fréquents et informels sur tous les sujets qui auraient pu être abordés en entretien, apportant des informations peut-être plus précises, car moins reconstruites *a posteriori* qu'elles n'auraient pu l'être en entretien (Crasset, 2017). Enfin, l'absence d'entretien peut également être dû à des raisons de tensions professionnelles fortes, qui ne permettaient pas d'établir le cadre nécessaire à la tenue d'un entretien de recherche. C'est le cas avec la Directrice des Services du Grésivaudan, qui n'a ainsi pas pu être « rencontrée » dans le cadre spécifique de cette recherche, alors même que les interactions avec elle étaient quotidiennes.

Toute recherche scientifique est susceptible d'être touchée par des biais de toutes sortes, mais le fait que le chercheur qui la réalise soit impliqué dans son objet et dans son terrain peut conduire à en augmenter les risques. La connaissance préalable des acteurs, les relations de proximité, de rivalité professionnelle, de sympathie ou d'antipathie avec tel ou tel vont influencer la réception de sa parole et de ses actes. Le risque de cet effet de halo va gagner en importance pour le chercheur indigène, qui va devoir lutter contre celui-ci par un effort sur soi, mais aussi en mobilisant la technique mise à sa disposition : à partir d'une prise de note brute, basée sur l'enregistrement si possible, de la parole de ces acteurs, une opération de codage réalisée en masse, avec d'autres entretiens, va permettre la mise à distance. En effet, c'est ensuite la recherche par « nœud <sup>34</sup> » qui va faire émerger, parmi d'autres, la parole de ces acteurs, atténuant ainsi l'affectivité liée à leur parole. Ainsi,

---

<sup>34</sup> Catégorie regroupant des données, ici des morceaux d'entretien ou des extraits de discours, selon la thématique abordée. Exemple de nœuds utilisés ici : « projet de territoire », « commune nouvelle », « imbrication commune-interco », « dépendance à l'Etat » ...

l'ensemble des 37 entretiens réalisés pour cette recherche ont été intégralement enregistrés et retranscrits par écrit. Ces retranscriptions, ainsi que le cahier de recherche et diverses interventions du président (discours, préfaces, éditoriaux...) ont été codés grâce au logiciel NVivo sous 24 nœuds principaux différents (et 57 sous-nœuds). Cette technicisation de l'analyse des entretiens participe de l'objectivation indispensable au double statut de chercheur et d'acteur.

L'autre biais touchant particulièrement le chercheur indigène est le biais de confirmation. Celui-ci peut se définir comme le fait de « *chercher la confirmation de nos points de vue existants, et à ne pas suffisamment chercher les données qui pourraient infirmer nos hypothèses* »<sup>35</sup>, en l'espèce à confirmer notre point de vue de professionnel par le biais de la recherche académique, et donc à orienter celle-ci vers notre point de vue initial. Deux éléments permettent de relativiser celui-ci : tout d'abord les lectures multiples, qui placent le chercheur dans un champ déjà balisé et d'autre part le temps relativement court passé dans l'institution avant de débiter la recherche<sup>36</sup>. Il est d'ailleurs topique que la relecture des premiers documents écrits pour l'EDPA dans le cadre de cette recherche laisse apparaître la volonté d'étudier la relation commune-intercommunalité plus sous le prisme de la « gouvernance multiniveau » que dans une approche marquée par une pensée en termes de configuration ou de système complexe ouvert.

Pour intéressante qu'elle soit par les ouvertures qu'elle offre, la sociologie indigène n'est donc pas exempte de risque pour la recherche. Elle n'est également pas sans risque pour le chercheur, puisqu'elle peut générer une forme de violence qu'il conviendra de gérer. En effet, l'objet d'une recherche sociologique est toujours, peu ou prou, victime d'une forme de violence puisque l'objectif du chercheur peut s'apparenter à une sorte de dévoilement, de mise à nu soit d'une position, subie ou recherchée, dominante ou dominée, soit de stratégies, plus ou moins explicites, plus ou moins réussies : « *Toute restitution est en effet une épreuve critique de dévoilement où l'on peut faire violence aux enquêtés et les offenser par un discours trop désenchanté* »<sup>37</sup>. Mais l'objet de ce dévoilement peut s'en détacher, les enquêtés

---

<sup>35</sup> Sibony O., 2017, *Comprendre et prévenir l'erreur récurrente dans les processus de décision stratégique : l'apport de la Behavioral Strategy*, thèse pour le titre de docteur en science de gestion, université Paris Dauphine-PSL, p.143

<sup>36</sup> Mon entrée en fonction dans l'EPCI date de mai 2016, la recherche a débuté à l'automne 2017.

<sup>37</sup> Lefebvre R., 2010, *op. cit.*, p. 133

peuvent ne pas s'y reconnaître, n'y porter aucune attention, voire dénier la qualité même de l'observation réalisée, renvoyant le chercheur soit à son échec, soit à son monde académique, qui n'est pas le leur. C'est d'ailleurs ce que note Sébastien Chauvin, pointant à la fois l'acte de violence que peut être la restitution, mais également l'indifférence possible lors des restitution (Chauvin, 2017). Si elle peut être violente pour l'objet de l'enquête, le chercheur peut, sans dommage, de son côté, mettre à nu un phénomène puisque celui-ci est extérieur à lui, il ne le touche pas directement, personnellement. Le chercheur indigène est pour sa part pris au piège de sa recherche. Participant de l'objet de celle-ci, il ne peut se retirer de cette violence sociologique sans s'amputer lui-même :

- Soit, comme pourrait le faire n'importe quel individu qui aurait fait l'objet d'une recherche, il en conteste l'intérêt, mais ce refus à soi-même est non seulement difficile, mais aussi particulièrement violent puisque ce serait nier l'intérêt de ces heures passées, soirées, week-end, de cet investissement personnel lourd qui a fait son quotidien pendant 3 ans.
- Soit il dénie les qualités de cette recherche, remettant le chercheur en cause, c'est-à-dire se dénie à lui-même les qualités propres à accéder au statut auquel il aspire
- soit il se refuse en tant qu'objet de recherche, ce qui est impossible puisque la recherche a déjà eu lieu.

Il est ainsi obligé d'en accepter l'augure, les conséquences et les possibles implications sur son parcours personnel et professionnel. Cette réflexion est loin d'être théorique, puisque certaines caractéristiques du fonctionnement du Grésivaudan mettent en lumière l'échec, à tout le moins l'absence de résultats probants dans certains domaines où le directeur de cabinet s'était fixé des objectifs forts en prenant son poste.

## **B) CONSTRUIRE UNE METHODOLOGIE ADAPTEE**

Conscient de son « double je », de sa position particulière dans l'objet de sa recherche, le chercheur doit construire une méthodologie qui s'appuie sur son milieu quotidien, pour tirer profit de ses avantages, tout en se donnant les moyens d'un recul sur celui-ci et sur lui-même. L'appareillage méthodologique mobilisé doit permettre ce travail, en ouvrant des

perspectives, mobilisant la réflexion des autres à travers la littérature scientifique et s'ouvrant à un territoire au sein duquel il n'est pas acteur.

### **Tirer profit de sa position**

Par l'accès à l'information et aux acteurs, par la maîtrise directe des codes et règles de fonctionnement de son milieu, par les relations établies antérieurement à la recherche, le chercheur indigène peut se voir offrir des informations fines et précises. Il peut constituer un corpus de connaissance sans équivalent sur d'autres territoires ou d'autres milieux. Engagé dans un terrain, il est en situation de mener une enquête anthropologique au sein du territoire dans lequel il occupe une position professionnelle. Le cœur du terrain de cette recherche sera donc le périmètre territorial de la communauté de communes du Grésivaudan. En effet, même bardé de relations amicales, de connaissances anciennes avec des acteurs multiples d'autres territoires, le chercheur indigène n'aurait nulle part la possibilité de récolter des matériaux aussi fournis que dans son milieu professionnel quotidien. La position de directeur de cabinet permet de collecter une masse importante de documentation physique (notes, délibérations, courriers, discours...) mais surtout assure la participation à un maximum d'instance assurant le fonctionnement de ce territoire : réunions formelles plus ou moins restreintes (conférence des maires, bureau communautaire, séminaire, conseil communautaire, commission, groupe de travail), réunions de travail du président (entre la présidence et la direction générale de l'EPCI, entre le Président et des maires du territoire, le président et ses vice-président-e-s [avec ou sans la présence de services],...), réunions de travail avec les services auxquelles le cabinet peut être amené à participer, réunions relatives aux relations avec les autres territoires (avec Grenoble Alpes Métropole, le Pays Voironnais, Cœur de Chartreuse...). Cette position permet également la participation à tout ce qui est informel, la vie des couloirs, les régulations entre acteurs qui s'organisent de manière impromptue, autour du café. Enfin, elle permet également des discussions longues bien qu'informelles avec l'ensemble des acteurs, élus ou directeurs de service notamment, en amont ou en aval des réunions et journées de travail. Toute cette matière sera collectée notamment dans un cahier de recherche qui retranscrira la teneur de ces échanges. Il sera tenu régulièrement (quotidiennement en début

de recherche, afin d'incorporer le réflexe de l'observation, d'intégrer la position de chercheur) puis de manière moins régulière mais *a minima* hebdomadaire<sup>38</sup>.

Parallèlement à cette collecte d'information quotidienne, 26 entretiens non directifs sont conduits avec des acteurs de ce territoire : élus, agents de l'EPCI ou des communes, acteurs extérieurs étant amené à intervenir sur le territoire du Grésivaudan. D'une durée comprise entre 45 mn et 2h, ils sont enregistrés (à l'exception de 3<sup>39</sup>) et intégralement retranscrits par écrit<sup>40</sup> avant d'être codés pour pouvoir être pleinement exploités.

### **Se doter d'une mire grâce à un autre territoire**

Si le milieu professionnel direct est la source la plus prolifique d'information, il n'est pas sans risques, du fait notamment des biais déjà évoqués. Dès lors, il est nécessaire d'élargir le champ de recherche à un autre territoire, qui n'aura toutefois pas le même statut puisque la finesse des informations, telles qu'obtenues sur le premier, y est inaccessible. Il s'agit donc d'un territoire miroir, d'un territoire test pour confronter des hypothèses, d'une mire pouvant confirmer, infirmer ou recontextualiser l'analyse produite à l'aide des matériaux issus du premier territoire. Ce territoire mire a un double intérêt. C'est d'abord un facteur d'alerte : si les propos recueillis dans ce territoire mire diffèrent trop des éléments recueillis dans le Grésivaudan, et qu'aucune différence tangible ne peut expliquer ces écarts, c'est qu'il faut se réinterroger sur les conditions d'obtention des informations dans le Grésivaudan. Mais ce territoire mire est aussi un révélateur, pouvant faire émerger d'autres phénomènes, qui apparaîtraient alors aux yeux du chercheur et trouveraient des résonances dans des situations initialement passées inaperçues dans le Grésivaudan. En ce sens, il éclaire le territoire d'un jour nouveau et évite l'enfermement dans un univers professionnel trop connu. Le choix de ce territoire repose sur des critères pour partie pragmatiques : il doit permettre un accès relativement aisé aux acteurs, offrir des portes à l'enquêteur par des relations, même indirectes. Il doit être relativement proche du premier territoire, afin de permettre de s'y

---

<sup>38</sup> Ce cahier de recherche est intégré aux annexes

<sup>39</sup> L'un pour des raisons techniques et les deux autres car l'enregistrement aurait modifié les conditions de l'entretien, le rendant sans doute impossible ou improductif compte-tenu des relations entre intervieweur et interviewé.

<sup>40</sup> L'ensemble des entretiens sont intégrés aux annexes (mais restent confidentielles et impubliables, à la demande des acteurs rencontrés), les citations étant anonymisées.

rendre physiquement sans trop de difficulté. Il doit cependant ne pas être en interaction directe avec Le Grésivaudan, pour éviter que la position professionnelle du chercheur n'interfère et ne vienne brouiller la perception de celui-ci. Il doit enfin présenter des caractéristiques non identiques au Grésivaudan, afin d'élargir réellement les perspectives. Tous ces éléments ont conduit à choisir la communauté d'agglomération du Grand Annecy comme territoire mire à cette étude. Située à 1h de route du Grésivaudan, elle se situe dans un autre département et n'a pas de relation avec celui-ci. En outre, des connaissances issues d'une expérience professionnelle antérieure pouvait être mobilisées, sans pour autant que ces portes d'entrée soient marquées politiquement de manière partisane (l'une appartenant au parti socialiste, l'autre s'étant allié à Jean-Luc Rigaut (UDI) depuis les élections municipales de 2008)<sup>41</sup>. De plus, alors que le Grésivaudan n'avait pas été touché par les évolutions de périmètre des EPCI des années 2016-2017, le Grand Annecy avait été créé au 1<sup>er</sup> janvier 2017 par la fusion de 5 EPCI, et plusieurs communes nouvelles étaient nées sur le territoire en 2016 et 2017. Une situation de mouvement institutionnel qui tranchait avec le Grésivaudan au périmètre quasi-inchangé depuis 2009. 11 entretiens ont eu lieu sur ce territoire, avec des élus et des agents, pour évoquer à la fois les relations commune-intercommunalité, ainsi que la création de communes nouvelles dont il est vite apparu qu'elles n'étaient pas sans rapport avec la nouvelle intercommunalité et prenaient donc toute leur place dans une réflexion sur le fonctionnement des relations communes-intercommunalité sur un même territoire.

### **Lire pour assurer la mise à distance**

L'enfermement dans son terrain est un risque d'autant plus grand que celui-ci est déjà son milieu professionnel. Dès lors, la recherche et la lecture des travaux scientifiques réalisés sur la thématique de recherche n'est plus seulement un outil de positionnement dans le champ académique, de construction d'une hypothèse et/ou de récolte d'outils de compréhension, elle est aussi un espace essentiel de prise de recul, de mise à distance du professionnel qu'est aussi le chercheur. Voyant son milieu et ses semblables analysés par

---

<sup>41</sup> Il s'agit Nora Segaud-Labidi, maire déléguée de Cran Gevrier, et de Thierry Billet, vice-président et conseiller délégué de J-L Rigaut à Annecy, contacté par le biais de son épouse. Ce sont eux qui m'ont ouvert les portes de ce territoire, me fournissant les contacts nécessaires à la compréhension de ce territoire. Qu'ils soient tout deux remerciés ici.

d'autres, il lui est plus simple de se mettre à distance, de détacher en lui, un tant soit peu, le chercheur et le professionnel. A ce titre, les travaux mobilisant une approche ethnographique sont particulièrement utiles, à l'image du travail séminal de Marc Abelès (Abelès, 1989). Les travaux détaillés, portant spécifiquement sur des EPCI, comme ceux de Fabien Desage sur la communauté urbaine de Lille (Desage, 2005) ou ceux de David Guéranger sur la communauté d'agglomération de Chambéry (Guéranger, 2003), ou son travail sur les Directeurs Généraux de Service des EPCI (Guéranger, 2016), ont été précieux. Ces lectures permettent également de trouver dans ces travaux de recherche un appui au travail quotidien d'acteur et de chercheur, permettant de se rapprocher d'un autre milieu d'appartenance, atténuant d'ailleurs la violence potentielle de l'analyse sociologique. A ce titre, les travaux d'Alain Faure (Faure, 2007 ; Faure, 2015) ou de Patrick Moquay (Moquay, 2015) ont été d'un grand secours. L'essai rédigé par celui-ci en vue de son Habilitation à Diriger des Recherches en 2015, s'appuyant sur son expérience de Président d'un EPCI, a grandement contribué à la prise de distance avec le terrain quotidien tout en renforçant le sentiment d'une pertinence à travailler sur son milieu professionnel.

Cette mise à distance passe aussi par des lectures plus éloignées d'un univers de référence marqué par la sociologie politique. Ainsi, les travaux du GRALE<sup>42</sup>, dans une approche plus juridique, ont permis également de mettre en perspective la pratique du terrain. Renouer un lien, même ténu, entre le juridique et le politique a permis d'ouvrir le champ de la compréhension et d'éviter l'enfermement dans des interactions quotidiennes qui, *in fine*, ne prennent sens que dans le cadre juridique qui rend leur existence possible.

### **Savoir refermer une étude**

Impliqué, incorporé dans son objet de recherche, le chercheur indigène doit poser un cadre à son analyse, lui définir des bornes temporelles strictes. En effet, potentiellement, la recherche pourrait porter sur un temps non pas infini mais aussi long que l'appartenance professionnelle du chercheur au milieu étudié. Dès lors, considérer que l'étude a un temps limité, non pas par le terme fixé par le diplôme mais par le temps propre de l'enquête, est d'une importance capitale. Considérer que l'enquête de terrain débute à telle date et se

---

<sup>42</sup> Groupement de Recherche sur les Autorités Locales en Europe

termine à telle autre est une manière de séparer le professionnel et le chercheur, d'assurer la mise à distance nécessaire. C'est ainsi que cette recherche a débuté en octobre 2017 et que le travail de terrain s'est achevé en juillet 2019. Cela se traduit par le début et la fin d'un cahier de recherche et par la réalisation de 37 entretiens sur cette même période. Bien évidemment, cela n'empêche pas, dans l'analyse, de faire appel à des éléments provenant d'actions ou d'évènements situés en amont ou en aval de cette période (Coenen-Huther, 1995). Mais si « *la sociologie indigène raisonne selon deux modalités qui se complètent, en partie a posteriori, en analysant des expériences passées qui n'étaient pas initialement destinées à l'être, et, d'autres part, par la construction raisonnée d'une enquête qui cherche à réinterroger et à objectiver les connaissances détenues en tant qu'acteur* »<sup>43</sup>, c'est bien que ces éléments antérieurs ou postérieurs au temps de l'enquête devront être rapportés, ramenés au cadre de compréhension développé par l'enquête et susceptible de trouver appui dans les éléments matériels collectés (document écrit, entretien, cahier de recherche...). Si ces connaissances ou ces perceptions préalables ont, bien évidemment, contribué à la grille de compréhension des situations rencontrées et permis l'élaboration des premières hypothèses, elles ne seront explicitement mobilisées que dans la mesure où elles viendraient éclairer un fait se produisant dans le temps de l'enquête ou se verraient réactivé à cette occasion. De la même manière, il est possible que des éléments postérieurs à la fin de l'enquête, c'est-à-dire à juillet 2019, soient mobilisés de manière sporadique, notamment dans la mesure où il est possible de s'appuyer sur une trace écrite (délibération, discours, éventuellement note interne). Ils ne le seraient que dans la mesure où ils viennent éclairer des évènements s'étant produit dans le temps de l'enquête, soit qu'ils constituent des conséquences ou des aboutissements qui mettent à jour des logiques implicites, non visibles pendant le temps de l'enquête ; soit qu'ils sont des dévoilements ou des nouveaux regards jetés par certains acteurs sur des évènements antérieurs.

Cette recherche s'appuiera sur l'espace de travail du chercheur, la communauté de communes du Grésivaudan, mise en perspective par quelques données issues d'un autre territoire, la communauté d'agglomération du Grand Annecy. La position du chercheur n'est

---

<sup>43</sup> Crasset O., « La sociologie indigène : un cas particulier de la sociologie en immersion », in Leroux P. et Neveu E., *En Immersion*, Presses Universitaires de Rennes, 2017, p. 123

pas sans poser question quant à son rapport à l'objet et aux biais qui pourraient en résulter. L'appareillage méthodologique mobilisé pour cette recherche tente d'en contenir les effets, les ramenant peu ou prou au rapport classique d'un chercheur à son objet d'étude, qui n'est jamais neutre : le chercheur est toujours présent, d'une manière ou d'une autre, dans son objet, en tant qu'il le définit et l'observe (Morin, 1990) dans une inhérence de l'un à l'autre (Morin, 1986). Celle-ci peut être vue comme l'une des conditions de la connaissance car, comme le note N. Elias, « [les spécialistes en sciences humaines] ne peuvent cesser de prendre part aux affaires sociales et politiques de leur groupe et de leur époque, ils ne peuvent éviter d'être concerné par elles. Leur propre participation, leur propre engagement conditionne par ailleurs leur intelligence des problèmes qu'ils ont à résoudre en leur qualité de scientifiques. Car [...] il est indispensable, pour comprendre le fonctionnement des groupes humains, d'avoir accès aussi de l'intérieur à l'expérience que les hommes ont de leur propre groupe ; or on ne peut le savoir sans participation et engagement actifs »<sup>44</sup>. C'est ce dont témoigne P. Moquay, pointant les avantages de cette position, en ramenant ses limites à leurs justes proportions : « « Certes, le lecteur est ici tenu de me croire sur parole, quant à la fidélité aux faits et à l'honnêteté du traitement. Mais quelle différence y a-t-il, sous cet angle, avec n'importe quelle démarche scientifique, dont il faut bien postuler, jusqu'à nouvel ordre, qu'elle a été menée avec rigueur et constance, selon les canons du champ scientifique considéré ? En quoi l'implication dans le terrain induirait-elle une propension particulière à tricher, à biaiser, à recomposer les faits comme cela nous arrange ? »<sup>45</sup>.

## UNE PRESENTATION EN TROIS TEMPS

Tentant de répondre à notre question initiale par une recherche spécifique sur le Grésivaudan, il s'agit donc, au premier abord, de rechercher les facteurs qui permettent la coexistence sur un même espace de différentes institutions, produits d'histoires distinctes, toutes capables de produire des politiques publiques dans ce territoire. Cette compréhension

---

<sup>44</sup> Elias N., 1983 (réed. 1993), *Engagement et distanciation*, Pocket, p.29

<sup>45</sup> Moquay P., 2015, *Territoire et politique. Un parcours réflexif*, Essai inédit, présenté en vue de l'habilitation à diriger des recherches, le 12 juin 2015, Université Grenoble Alpes, p. 232

du fonctionnement de ces institutions locales permettra peut-être de trouver des facteurs d'explication à l'émergence récente d'institutions nouvelles dans cet espace.

Cette recherche débutera par un regard appuyé sur l'ensemble des travaux réalisés en droit, science politique, sociologie, géographie... pour vérifier si ce que l'on sait, aujourd'hui, des institutions locales, nous permet d'élaborer des hypothèses quant à leur fonctionnement concomitant sur un même espace, et voir si, d'emblée, des facteurs explicatifs à ces émergences institutionnelles existent. Il apparaît nettement que la majorité des travaux menés jusqu'ici dans ce domaine s'appuient, implicitement ou explicitement, sur l'analyse multiniveau. C'est une hypothèse alternative à celle-ci que nous ferons émerger, en proposant le concept de transcommunalité. La transcommunalité est une configuration territoriale spécifique dont il faudra préciser les caractéristiques de composition et de fonctionnement (partie 1).

Il conviendra alors de vérifier la congruence au réel de l'hypothèse élaborée à partir de l'expérience et des lectures. Congruence au réel et non vérité ou réalité, car il s'agit ici de poser un regard sur une réalité multiforme, regard qui permet d'éclairer une facette du fonctionnement des institutions locales, mais n'épuise pas, pour autant, l'ensemble de leur existence. La description proposée sera adaptée à la réalité si elle permet d'expliquer des phénomènes qui ne trouvaient pas d'explications entièrement satisfaisantes auparavant, ou de proposer d'autres facteurs explicatifs que ceux qui ont cours actuellement, facteurs nouveaux présentant un caractère d'effectivité dans un raisonnement logique et rationnel, pouvant s'appuyer sur des « preuves », des exemples issus du terrain, de l'expérience. Penser sa recherche en termes de congruence au réel permet de se rappeler que « *les points de vue des savants sont des constructions partielles, prises dans des rapports aux valeurs, associées de façon plus ou moins fortes à des intérêts, et qu'elles ne sont que temporaires et vouées à être dépassées par des constructions plus pertinentes* »<sup>46</sup>, sans oublier qu'il faut que ces constructions soient ajustées à la réalité, c'est-à-dire fonctionnelles, opérationnelles car, comme le note N. Elias en réfléchissant sur le statut de la connaissance scientifique : « *seuls les groupes humains possédant un fonds de symboles ajustés à la réalité ont survécu* »<sup>47</sup>. Ainsi,

---

<sup>46</sup> Lahire B., 2016, « Science des sciences et sociologie scientifique : sortir du labyrinthe philosophique avec Norbert Elias », préface à Elias N., *La dynamique sociale de la connaissance*, La Découverte, 2016, p. 32

<sup>47</sup> Elias N., 2016, *La dynamique sociale de la connaissance*, La Découverte, p.279

« Dans le cadre d'un travail scientifique, le critère qui permet de juger de la valeur des résultats d'une recherche, soit empirique, soit théorique, soit tout à la fois empirique et théorique, c'est le progrès que ces résultats représentent par rapport au fonds de connaissances sociales et surtout scientifiques alors existant »<sup>48</sup>. Il s'agit de permettre « à la connaissance théorique et empirique de s'élargir, de s'assurer, de devenir plus adéquate »<sup>49</sup>, pour sortir « de ce qui peut être exprimé par des polarités statiques comme « vrai » et « faux » »<sup>50</sup>. La congruence au réel de ces ou cette hypothèse, qui passe par un travail ethnographique de longue durée s'appuyant sur un terrain bien défini, sera présentée dans deux parties :

Dans un premier temps, le travail consistera à démontrer l'existence dans les faits de la transcommunalité, définie comme une configuration spécifique aux institutions politico-administratives locales. La transcommunalité peut ainsi apparaître comme un espace à la fois unitaire et fragmenté, marqué par sa dépendance à des acteurs qui lui sont extérieurs. L'exposition des liens d'interdépendance dans cette configuration doit permettre de savoir si les caractères spécifiques à cette transcommunalité peuvent être des facteurs explicatifs à la coexistence, sur un même territoire, d'institutions distinctes capables de produire des politiques publiques s'appliquant simultanément (partie 2).

Dans un second temps, il s'agira d'exposer les conditions d'équilibre de cette configuration, et les mécanismes d'ajustement qui lui permette de répondre aux crises. Il y a peut-être, dans cette capacité d'adaptation aux ruptures d'équilibre, des éléments d'explication à l'émergence récente d'institutions nouvelles dans cet espace. Ainsi, différentes figures du compromis entre ces institutions et leurs acteurs permettent cette collaboration territorialisée. Parmi celles-ci, les communes nouvelles constituent une figure particulière, répondant à une situation spécifique (partie 3).

---

<sup>48</sup> Elias N., 1981 (réed. 1991), *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Points Seuil, p.58

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 59

<sup>50</sup> *Ibid.* p.59

# **PARTIE 1 : ETUDIER L'ORGANISATION**

## **POLITIQUE LOCALE**



Le bouleversement du paysage politico-administratif local depuis une vingtaine d'année en France n'est pas sans avoir entraîné de nombreux chercheurs à s'intéresser au sujet. Depuis longtemps, les chercheurs en droit, en science politique ou en géographie s'étaient saisis des institutions politiques et administratives locales pour comprendre leur fonctionnement et les relations qu'elles entretenaient, entre elles et avec les institutions de l'Etat central. Centrées sur les communes, les départements et les préfetures, ces études revêtaient des dimensions multiples : juridiques, historiques, sociologiques, anthropologiques. Elles ont balisé un terrain d'étude large et généré un corpus important sur cette question. L'émergence et la diffusion rapide de l'intercommunalité communautaire est venu questionner ces travaux, générant de nombreuses recherches, portant plus particulièrement sur les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, institutions nouvelles dans un paysage déjà connu. Outre leur caractère récent, ces structures présentent la particularité de venir réactiver un questionnement ancien, puisque remontant à l'origine même de la création juridique des communes en 1789 : quel est le bon périmètre pour la plus petite entité territoriale du système politico-administratif français ? Cette recherche de l'optimum territorial est derrière chacune des évolutions et des innovations en termes de fonctionnement des institutions locales depuis 200 ans. Des communes cantonales aux Métropoles, en passant par les ententes communales, les SIVU, SIVOM, districts, communautés de communes, d'agglomération ou urbaines, toutes ces formes d'organisation apportaient leur réponse à cette même question sous-jacente de l'optimum territorial. Aussi, vouloir analyser à nouveau l'organisation politique locale de la France en cherchant à qualifier les relations entre communes et intercommunalités nécessite de reprendre le chemin parcouru par ces chercheurs, de traverser le champ des études intercommunales, d'en cerner les lignes de forces et les césures, les évolutions et les points aveugles. C'est pourquoi le premier chapitre sera consacré à dégager de ce vaste corpus une perspective de recherche, un regard nouveau sur un objet déjà connu.

Ce regard nouveau s'appuie sur le concept de configuration élaboré par N. Elias<sup>51</sup>, retravaillé, dans le champ des études territoriales, par E. Négrier<sup>52</sup>. Il mobilise également les apports tant

---

<sup>51</sup> Elias N., 1981 (réed. 1991), *Qu'est-ce que la sociologie*, Pocket, 222 p. (1<sup>ère</sup> édition 1981)

<sup>52</sup> Négrier E., 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, 270 p.

de la sociologie de l'institution que ceux de la sociologie pragmatique, sans négliger pour autant les travaux des juristes sur ces institutions, non pour tenter d'effacer les frontières disciplinaires mais pour garder à l'esprit qu'elles sont d'abord le produit du fonctionnement académique de la science (Pollack, 1993 ; Bourdieu, 1995).

Pour tester la congruence au réel de ce nouveau regard, l'intérêt de son utilisation dans le champ des études territoriales, il est nécessaire de le confronter à un terrain spécifique, d'étudier les éclairages qu'il apporte sur les relations entre communes et intercommunalité. Mais cette confrontation n'est pas produite *in abstracto*, elle est réalisée sur un territoire spécifique, celui du Grésivaudan, et sur un territoire mire, permettant de mettre à distance certains biais propre au chercheur indigène, le Grand Annecy. Ces deux territoires, qui permettront de confronter le concept de transcommunalité au terrain, sont présentés dans le chapitre 2.

# **Chapitre 1 : L'organisation politico-administrative locale, de l'analyse multiniveau à l'approche systémique**

Traverser le champ des études portant sur l'organisation politico-administrative locale nécessite de déterminer un fil conducteur qui permettra de trouver, dans l'ensemble de ces travaux, les éléments à même d'éclairer le questionnement sous-jacent à cette recherche : comment coexistent deux institutions distinctes sur un même territoire ? Il s'agit donc de s'intéresser aux relations entre ces institutions, aux frontières qui se forment ou s'effacent entre elles, à leur capacité d'agir l'une sur l'autre ou l'une avec l'autre. Mais ces institutions ne sont pas désincarnées, elles s'actualisent dans des acteurs qu'il conviendra également de questionner pour en comprendre les caractères et les pratiques. Dernières venues dans le panorama institutionnel, les intercommunalités sont, dès lors, celles qui ont suscité les études les plus récentes, celles-ci requestionnant alors le champ des études territoriales qui les précédaient. Elles constitueront donc le fil conducteur de ce panorama de la littérature scientifique, et ce d'autant plus que, par effet de constitution, elles abordent également, à la marge ou de manière plus centrale, leur relation aux communes. En effet, les intercommunalités, quelle que soient leur forme, étant constituées par les communes, il est quasiment impossible de faire l'impasse sur ces dernières lorsqu'on les étudie. En revanche, une recherche sur les communes peut n'aborder que très marginalement l'intercommunalité, soit qu'étant un peu ancienne, elle porte sur des situations où l'intercommunalité n'existe pas (en tout cas sur le territoire étudié), soit, bien que plus récente, qu'elle ne porte que sur un pan de la vie communale au sein duquel l'intercommunalité pourrait ne pas être impliquée.

Dès lors, le champ des études intercommunales se dessine, marqué par l'analyse multiniveau. Cette approche, loin d'être un courant unitaire, s'appuie au contraire sur un « mot valise », recouvrant des fondements théoriques et des cadres d'analyse extrêmement variés (Poupeau, 2017). Cette diversité trouve tout de même un point commun dans le fait que tous présupposent l'existence d'institutions ou de structures distinctes, disposant d'un

certain degré d'autonomie, situées à des échelles de territoire différentes, et qui entrent en relation, que ce soit sous forme de conflits, de coopérations, d'assujettissements, etc. Nul doute que l'ensemble des travaux mentionnés dans cette partie ne se revendiqueraient peut-être pas d'une approche multiniveau, et il ne s'agit pas d'assigner telle ou telle recherche à un corpus théorique qu'elle refuserait. Au contraire, la plasticité de ce terme permet de qualifier un ensemble de recherche qui toutes conservent leurs caractéristiques propres, leur inscription, parfois très marquée, dans des courants théoriques différents. Les néo-institutionnalistes y côtoient des approches purement juridiques qu'ils réprouveraient peut-être mais qui, pour autant, partagent cette même vision d'un espace local divisé en institutions différenciées et fonctionnant selon un régime d'action qui leur est propre. C'est sur la base de ces institutions distinctes que vont se mettre en place des relations entre différents niveaux, en l'occurrence le niveau communal et intercommunal. Ces travaux que nous rapprochons sous le vocable d'analyse multiniveau font l'objet de la première partie de ce chapitre.

Cette approche multiniveau, quels qu'en soient les fondements, s'avère très heuristique et permet de mettre à jour les logiques de fonctionnement de ces institutions. Pour autant, elle n'est pas sans danger « *dans la mesure où elle véhicule une certaine vision de l'ordre institutionnel, plutôt verticale, plutôt gouvernementale, plutôt hiérarchique et plutôt compartimentée* »<sup>53</sup>. Ainsi, le champ des études européennes permet de repérer d'autres approches, qui transcendent les découpages institutionnels pour donner à voir des approches hybrides ou catégorielles riches d'enseignement. De même, un retour vers quelques travaux plus anciens, qui s'appuyaient sur une analyse systémique alors en plein essor pour caractériser les relations locales entre l'Etat et les collectivités, peut rouvrir un espace de recherche à condition d'en déterminer les limites et d'en clarifier l'approche. C'est ainsi que nous nous détacherons de cette approche multiniveau et proposerons une hypothèse alternative pour appréhender le fonctionnement de l'espace politico-administratif local, en forgeant le concept de transcommunalité. Ce travail prend place dans la seconde partie de ce premier chapitre.

---

<sup>53</sup> Poupeau F-M., 2017, *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, Presses Universitaires de Grenoble, p.209

# **TITRE A : L'APPROCHE MULTINIVEAU POUR QUALIFIER LES**

## **SITUATIONS FRANÇAISES ET EUROPEENNES**

Réalité émergente ces vingt dernières années, l'intercommunalité nourrit aujourd'hui une littérature scientifique riche et foisonnante. Si l'intercommunalité à fiscalité propre, regroupant dans sa forme actuelle les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines ou les métropoles de droit commun, est de création récente, elle s'inscrit comme un moment particulier dans le temps long de l'administration publique locale en France et en Europe.

Fruit des compromis révolutionnaires entre le projet Thouret, reposant sur une organisation géométrique de l'espace, et celui de Mirabeau s'appuyant sur les anciennes paroisses et provinces (Desage, 2005 ; Loubet 2011 ; Nemery, 2014), les communes ont rapidement généré des formes nouvelles de coopération : entente communale, syndicats (SIVU, SIVOM) et ce dès la fin du XIXème siècle, afin de faire face à leurs obligations (Boulay, 2014 ; Kada,2014)

L'intercommunalité à fiscalité propre est le dernier avatar de cette gestion locale, créé pour pallier les insuffisances des communes quant à leur capacité à mettre en œuvre les politiques publiques propres à répondre aux besoins et aux attentes des citoyens. Nées dans les années 1960, elles n'émergeront véritablement que dans les années 1990 à la faveur de deux lois fondatrices : loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992, loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement) en 1999 (Delannoy, Rieu, Pallez, 2004 ; Pontier, 2014). Depuis cette date, de nombreuses lois se sont succédées, visant d'abord à étendre la couverture du territoire français par les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) du 16 décembre 2010 ; puis, dans un second temps, à étendre leur périmètre tout en accroissant leurs compétences : loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles du 27 janvier 2014, loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 (Kerrouche, 2012 ; Monjal, 2013 ;

Boulay, 2014). C'est aujourd'hui une réalité prégnante de la gestion locale, une structure incontournable de l'organisation administrative et politique française.

Schématiquement, ces quarante dernières années, l'évolution des autorités locales en France est donc marquée par un triple mouvement :

- Le premier mouvement est incarné par les lois de décentralisation de 1982, qui entraîne des transformations profondes du fonctionnement et des compétences des collectivités locales. Les communes voient ainsi leur mode d'élection évoluer, leurs moyens augmenter, leurs compétences s'enrichir. Ce mouvement de dévolution de l'Etat vers les collectivités locales, qui s'est amorcé dès 1979 avec l'évolution de la structuration de leurs ressources, n'a cessé depuis cette date (Allé, 2017)
- Les années 90 sont marquées par le développement d'un autre mouvement, visant à réformer et renforcer le système de coopération entre communes, en passant d'un système reposant essentiellement sur des syndicats (SIVU ou SIVOM) à une organisation s'appuyant sur des créations nouvelles, les EPCI communautaires (Monjal, 2013). L'Etat, à l'initiative de cette évolution, n'aura de cesse d'inciter par la suite à l'élargissement et au regroupement de celles-ci dans des entités plus vastes (Nemery, 2014).
- Ce mouvement s'accompagne d'une évolution plus récente, marquée non plus par un transfert de compétence de l'Etat vers les collectivités locales, mais par des transferts de compétences à l'échelon local. Schématiquement, les dernières lois entraînent un renforcement des compétences des Régions et des EPCI au détriment des communes et des départements.

A ce triple mouvement s'ajoute une dimension financière faite de crues et d'étiages, outil incitatif complémentaire de ces évolutions (pression à la mutualisation, aux fusions institutionnelles...) et conséquences de régulations budgétaires nationales (Degron, 2012 ; Allé, 2017).

Ce mouvement politico-institutionnel n'est pas spécifique à la France, et de nombreux auteurs le place dans une dynamique plus globale, pointant notamment le rôle de l'Europe. En fait, cette référence à l'Europe est double, à la fois point de comparaison et facteur explicatif de la situation française (Kerrouche, 2012 ; Degron, 2014).

## **A) L'INTERCOMMUNALITE EN EUROPE**

Lorsqu'on analyse la situation de l'intercommunalité en France, la référence à l'Europe est une antienne, un passage souvent obligé, que ce soit dans une optique comparative ou dans une optique explicative. Sauf dans quelques travaux très précis (Clarimont, Aldhuy et Labussière, 2006), il s'agit d'ailleurs moins de comparatisme que de la recherche d'un point de référence pour qualifier la situation française, puisque les différentes expériences européennes sont mobilisées pour mettre en avant le retard français en matière de fusion des communes par rapport à ses voisins (Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas ou Scandinavie) (Boulet, 2013 ; Steckel-Assouère, 2014 ; Pasquier, 2017). La démarche de ces auteurs est de signaler que la France a été incapable de réaliser la transformation de la structure institutionnelle locale qu'ont réalisé d'autres pays à travers des fusions de communes et que la prégnance de l'intercommunalité peut s'expliquer soit comme un palliatif de cette réforme impossible, soit comme un choix délibéré pour préserver les communes. Ainsi, l'émergence de l'intercommunalité serait le choix français face à l'émiettement communal quand d'autres pays ont opté pour la fusion communale. Il en résulte une situation hybride, une complexité française fondée sur une accumulation de strates (communes, intercommunalité, département, région) présentant une faible lisibilité quant au ressort territorial, aux compétences et aux moyens de chacun, ce que le discours politique, médiatique et commun désigne sous le nom de mille-feuille. Les expériences européennes sont alors les « bons exemples » que n'a pas suivis la France, présentés comme des réussites en termes de clarté et de rationalité de la structuration institutionnelle locale.

### **En Allemagne : une forte diversité selon les Länder**

Sans postuler une méconnaissance des différentes situations locales ou la recherche d'un argument propre à souligner la position axiologique des auteurs, on peut lire cette approche comme une illusion d'optique liée à la mise en perspective, comme, dans un tableau pointilliste, l'éloignement permet d'en percevoir pleinement et la forme, et le sens. En effet,

cette vision d'une réforme réussie en Allemagne ou en Scandinavie, faisceau éclairant (et aggravant) la situation française, résiste mal à la lecture de travaux spécifiques sur ces pays. Le cas allemand est, à cet égard, assez topique : souvent mobilisée comme référence, la situation allemande s'avère en réalité bien plus compliquée qu'il n'y paraît, au point que l'on peut parler du « *mille-feuille allemand* » (Herrmann, 2015 ; Vaillant, 2015). Plongeant dans l'histoire, et notamment celle du Saint-Empire Romain Germanique marqué par l'entrelac entre empereur, princes-électeurs, principautés et villes libres, la situation allemande est d'une grande complexité. Si le système allemand est structuré par un découpage en deux niveaux, l'Etat central (le *Bund*) et les régions fédérales (les *Länder*), le niveau local est lui-même structuré par différentes strates, quatre en dessous du Land : la commune (*Kommune*), l'arrondissement (*Kreis*), les syndicats de communes (*Zweckverbände*) et les régions (*Bezirk*) (Herrmann, 2015). Mais dans les faits, ces strates peuvent être différentes d'un land à l'autre, chaque land pouvant définir son propre niveau local (Germain, 2013 ; Wollmann, 2017). L'existence de 16 Länder entraîne ainsi l'existence de 16 codes des communes et des arrondissements (Schöndorf-Haubold, 2007). Ainsi, la première vague de réforme et de restructuration des communes, menée entre 1965 et 1975, ramenant le nombre de commune en RFA de 24 000 à 8 500, a abouti concrètement à des résultats très différents selon les Länder : En Rhénanie du Nord-Westphalie, par exemple, les fusions de communes ont été massives, réduisant le nombre de celles-ci de 82%. Ces fusions ont produit des communes unitaires (*Einheitsgemeinden*) sans intercommunalités. D'autres länder n'ont pas réalisé de fusion massive mais ont mis en place des intercommunalités avec une administration propre mais des conseillers élus indirectement (*Verwaltungsgemeinschaften*, *Verwaltungsämter* ou *Ämter*), voire créé une structure hybride, la commune fédérée (*Verbandsgemeinde*) comme en Rhénanie-Palatinat, commune à deux niveaux dont les conseillers sont élus au suffrage universel direct (Germain, 2013 ; Vaillant, 2015 ; Wollmann, 2017). La seconde vague de réforme a suivi la réunification et a touché les länder de l'Est qui ont privilégié l'intercommunalité à la fusion. Mais ces länder ont connu une nouvelle vague de réforme en 2002 qui, cette fois, ont pu aboutir à une fusion massive des communes, comme dans le Land de Brandebourg, allant de pair avec une baisse de l'intercommunalité (les communes fusionnées n'étant plus tenues d'appartenir à une structure intercommunale). D'autres länder ont, là encore, choisi d'autres évolutions (Wollmann, 2017). Mais cette politique de fusion n'empêche pas la création de formes d'intercommunalité ne possédant pas le statut de

collectivité, dont les modalités sont multiples, de droit privé ou de droit public, du groupe de travail au groupement régional. Le spectre des formes de l'organisation territoriale supra-communale est d'autant plus large qu'existent, à côté d'elles, des groupements de communes ou des arrondissements ruraux, possédant le statut de collectivités territoriales, ce qui leur garantit l'élection au suffrage universel direct de leurs organes délibérants et la représentation des habitants du territoire, et non des communes membres. Ceux-ci exercent en général des compétences déconcentrées de l'Etat.

La situation des grandes villes allemandes est, là encore, assez spécifique : elles sont, en général, dans le même temps des villes et des arrondissements (ou n'appartenant à aucun arrondissement selon les formulations : *Stadtkreise* en Bade-Wurtemberg, *kreisfreie Gemeinden* en Bavière...). Certaines ont, en outre, mis en place des groupements ville-périphérie de type intercommunal, ne disposant donc pas du statut de collectivité territoriale mais gérant des compétences en matière de transport, d'économie ou d'aménagement urbain. C'est le cas, par exemple, de Francfort-sur-le-Main (*Regionalverband Frankfurt am Main*) ou de Stuttgart (*Region*). D'autres groupements ville-périphérie ont un statut de collectivité territoriale, comme Sarrebruck (*Regionalverband Sarrbrücken*) ou Hanovre (*Region Hanover*). Il s'agit de forme de fusions incomplètes (Germain, 2013). Enfin, certaines grandes communes sont en fait des villes-Etat (*Stadtstaaten*) : Berlin, Hambourg et Brême. Ces villes cumulent *de facto* les compétences municipales et celles d'un Land. Mais Berlin est, au niveau *infra*, composée de 12 arrondissements disposant d'un conseil, d'un maire et d'une administration locale (*Berzik*). Au niveau *supra*, après l'échec du projet de fusion des länder du Brandebourg et de Berlin en 1996, ceux-ci ont mis en place une coopération spécifique, sous forme de région métropolitaine (*Metropolregion*) (Grésillon, 2015). Cette multiplicité de structures engendre des tensions, des frictions, et des débats sur le coût de celles-ci (Grésillon, 2015) mais semblent difficiles à dépasser que ce soit pour l'inscription dans un sentier de dépendance aux structures issues des réformes des années 60 (Wollmann, 2017) ou la crainte affichée de perte de proximité, voire d'identité (Hermann, 2015).

## En Italie, des formes diverses de coopération

La complexité est la même dans d'autres pays, mais l'exemple italien peut également s'avérer heuristique. En Italie, le nombre de communes (environ 8000) a peu évolué depuis 1950 (Conseil de l'Europe, 2007). Plus encore, la tendance était à l'augmentation des communes, tendances que des réformes ont tenté d'inverser par des incitations financières et des simplifications administratives (Vandelli, 2017). Dans ce pays où la moyenne d'habitants par commune (7100) est supérieure à la France (1600) ou à l'Allemagne (5500), les réformes et les tentatives d'atteindre un optimum dimensionnel n'ont toutefois pas manqué, générant, de fait, une complexité dans les structures existantes avec l'apparition puis la disparition de structures de coopérations intercommunales : consortium (pour une seule compétence), communauté de montagne, nouvelle union de communes (structure conçue pour être un préalable à la fusion) ou convention (coopération sans organe propre). Après 2010, des coopérations obligatoires ont été instaurées par la loi, puis en 2014, des structures spécifiques ont été créées pour les villes métropolitaines (Lucarelli, 2017 ; Vandelli, 2017). L'objectif de ces multiples réformes (1990, 2001, 2010, 2014) reste identique : « *la recherche de l'optimum dimensionnel pour exercer les compétences municipales* »<sup>54</sup>, d'une meilleure gestion en termes d'articulation coût/service rendu. Il est d'ailleurs intéressant de noter le lien entre ces évolutions communales et une autre évolution, essentielle pour l'Italie, celle des Régions. Avec la révision constitutionnelle de 2001, celles-ci voient leur rôle s'accroître au dépend de l'Etat central. Parallèlement doivent s'appliquer les principes de subsidiarité et d'adéquation. Or, l'adéquation désigne « *l'aptitude organisationnelle de l'administration réceptrice à garantir, même associée à d'autres collectivités, l'exercice des fonctions* »<sup>55</sup>. Des lors, pour pouvoir bénéficier des compétences et des pouvoirs qui peuvent leur être dévolues, leur organisation (par coopération ou fusion) est essentielle (Poggi, 2007). Ces formes de coopération peuvent d'ailleurs être spécifiques selon les territoires, comme en témoigne le statut spécial des grandes agglomérations urbaines qui doivent gérer les compétences communales et départementales. Une forme complexe d'articulation entre ville métropolitaine, communes et union de communes s'organisent en son sein. Ainsi, certaines

---

<sup>54</sup> Vandelli L., 2017, « la difficile recherche de l'optimum dimensionnel des communes italiennes : entre fusions et coopérations », *Revue Française d'administration publique*, 2017/2 (n°162), p.336

<sup>55</sup> Poggi A., 2007, « Les compétences administratives et réglementaires des régions italiennes », *Revue Française d'administration publique*, 2007/1, n°121-122, p.102

compétences sont du ressort des communes qui peuvent l'exercer via une union de communes, d'autres sont dévolues à la ville métropolitaine, d'autres doivent faire l'objet de « confrontations collaboratives » entre communes, unions de communes et ville métropolitaine. Mais à l'intérieur du système, des conventions sont possibles pour que la ville métropolitaine délègue ses compétences, soit à des organismes *ad hoc*, soit aux unions de communes, celles-ci pouvant également, tout comme les communes, avoir recours à la ville métropolitaine pour mettre en œuvre certaines compétences (Lucarelli, 2017).

### **En Espagne, une complexité exacerbée par la relation entre Etat central et communauté autonome**

La multiplicité des statuts et leur enchevêtrement n'est d'ailleurs l'apanage d'aucun pays. En Espagne, le ressort de la complexité semble venir de la confrontation entre Etat central et communautés autonomes. Ainsi, en Galice, deux systèmes territoriaux se trouvent en opposition : le système de l'Etat central composé de deux niveaux : la province (*Deputacion*) et la commune (*Concello*). Ce niveau communal peut connaître une organisation supra-municipal : *mancomunidades*, aires métropolitaines ou *consorcios*. Pour la communauté autonome, et notamment pour la composante galéguiste (régionaliste, revendiquant l'identité galicienne) en son sein, une autre structuration à deux niveaux semble s'imposer : les *parroquias* (paroisses, correspondant à des entités infra-communale) et les *comarcas* (forme d'intercommunalité) (Vila-Vazquez, Trillo-Santamaria, Paül, 2015). Si les *parroquias* et les *comarcas* ont été reconnues par l'autorité régionale, leur développement est faible pour des raisons législatives et financières. Dès lors s'organisent une tension entre ces deux modèles et deux formes de reconnaissance qui n'aide pas à la clarification du système où le chevauchement des compétences est fort. Cette tension peut s'articuler différemment selon les niveaux : par un soutien à la fusion des communes, vue comme non problématique puisque l'identité locale résiderait plus dans les *parroquias* que dans les *Concellos* ; où par la tension alors que l'Etat central affiche sa volonté de renforcer les *Deputacions* avec la loi de 2013 face aux autres formes d'intercommunalité, dont les *comarcas*.

En Aragon, la communauté autonome a procédé en 1993 et 1996 à une réorganisation administrative pour assurer une alternative à la fusion des communes. Les *comarcas* sont ainsi présentées comme la condition de « *survie institutionnelle, démocratique et représentative* »<sup>56</sup> des petits *municipes*. Dès lors, les *comarcas* ne sont pas vues comme des concurrentes de la province, comme en Galice, mais comme des prolongements des communes, et ce d'autant plus qu'elles tendent à remplacer les *mancomunidades* qu'elles regroupent et qui doivent disparaître du fait de leur création (Clarimont, Aldhuy, Labussière, 2006 ; Conseil de l'Europe, 2007). Le jeu politique, spécifique en Aragon du fait de la structuration géographique (faible densité de population) et politique très différente de la Galice, génère des organisations territoriales distinctes qui rendent complexe un point de vue globalisant sur la structuration institutionnelle locale en Espagne.

## **A la recherche de l'optimum territorial**

Ces trois exemples montrent bien le caractère illusoire d'un système homogène et rationnel servant de contrepoint au modèle français. Chaque pays possède sa complexité propre, liée à son histoire et aux configurations politiques, territoriales, institutionnelles qui en découlent, et il n'existe pas réellement de modèle européen (Schöndorf-Haubold, 2007 ; Kada, 2013). La situation communale française, pour particulière qu'elle soit en Europe au simple regard du nombre des communes et de la taille moyenne de celles-ci, n'en est pas moins qu'une des formes de complexité que peut prendre la structuration territoriale d'une organisation institutionnelle. Une comparaison européenne à large échelle, portée en 2007 par le conseil de l'Europe, montre d'ailleurs la diversité des organisations intercommunales (Conseil de l'Europe, 2007). Sur la base d'une définition de l'intercommunalité comme institutionnalisant « *la coopération entre communes, ou collectivités territoriales de proximité, qui gèrent en commun certains services substantiels* »<sup>57</sup>, ce rapport distingue trois modèles. Le premier est celui d'une intercommunalité très intégrée, de droit public, avec des missions prédéfinies et des moyens importants, dans lequel l'encadrement financier et juridique de l'Etat est fort. C'est le cas de la France, de l'Espagne, du Portugal. Le deuxième est plus souple,

---

<sup>56</sup> Clarimont S., Aldhuy J., Labussière O., 2006, « les recompositions territoriales face à la faible densité : comparaison des pays aquitains et des comarcas aragonaises », *Annales de géographie*, 2006/1, n°647, p.39

<sup>57</sup> Conseil de l'Europe, 2007, *Les bonnes pratiques en matière de coopération intercommunales en Europe*, 64 p.

reposant sur la liberté de participation et utilisant des associations, des unions, des entreprises ou même des coopérations informelles pour gérer des services en commun. C'est le cas de la Bulgarie, de la République Tchèque ou du Royaume-Uni. Enfin, le rapport dessine un troisième modèle, intermédiaire, utilisé dans la plupart des pays. Au-delà de ces différences, des points communs subsistent. La construction d'une intercommunalité relève de la recherche d'un optimum territorial, c'est-à-dire d'un territoire adapté par sa dimension géographique, son poids démographique ou politique, ses moyens financiers et humains pour gérer un service (Deffigier, 2007). Ceci peut expliquer la diversité et la multiplicité des formes d'intercommunalité, suivant le service à gérer. Ainsi, en Belgique, peuvent cohabiter des Intercommunales, destinées à gérer un secteur de l'action publique, et des zones communales fonctionnelles, zones de police intégrées ou zones de secours (Leloup, 2017). Cette recherche d'un optimum territorial explique également pourquoi l'intercommunalité peut constituer une alternative à la fusion des communes, évolution qui répond également au même souci de rationalisation de l'action publique locale. Toutefois, C. Deffigier note que peu de pays n'ont pas tenté de réduire le nombre de communes, même si les niveaux d'évolution diffèrent : entre 1950 et 2007, la Suède est passée de 2281 communes à 290, la France de 38 000 à 36783 et le Portugal a connu un accroissement de 303 à 308 (Conseil de l'Europe, 2007). L'intercommunalité est alors une solution de repli face à la difficulté de réaliser une fusion, même dans les pays scandinaves, perçus comme potentiellement ouverts à ces dynamiques, comme le montre la fusion avortée des quatre communes d'Helsinki (Kada, 2013).

Derrière cette même recherche d'efficacité, des formes très diverses peuvent se manifester, marquées parfois par la recherche de systèmes ouverts à des partenariats privés. Il peut s'agir d'un simple recours au droit privé pour mutualiser entre personnes de droit public et ainsi gagner en souplesse, en créant par exemple une entreprise intercommunale - société anonyme ou à responsabilité limitée- (Germain, 2013) ou d'une association avec des entreprises pour élargir les possibilités d'investissement (Deffigier, 2007), voire même la recherche d'un ancrage plus large en associant des partenaires sociaux comme en Belgique (Leloup, 2017). Quel que soit le modèle, si l'Etat est absent des organes décisionnels, il garde toujours une place dans le système intercommunal, qu'il soit créateur et pro-actif ou assurant un simple cadrage juridique du fonctionnement *a posteriori*.

La dernière dimension caractéristique des intercommunalités est la question démocratique et la recherche d'une légitimité dans ce domaine. Même s'ils sont souvent gérés par des organes délibérant non élus directement par les citoyens, la mise en place d'une élection directe n'irait pas sans poser de questions quant à la place des communes (Deffigier, 2007). L'ouverture de formes de participation est alors mise en avant pour limiter ce déficit démocratique, mais les dispositifs restent rares ou peu utilisés (Conseil de l'Europe, 2007).

## **De l'influence de l'Union Européenne**

Ce panorama européen montre qu'au-delà de la diversité des formes, il existe une dynamique commune qui pousserait à l'intercommunalité et/ou à la fusion des communes. Le conseil de l'Europe note que « *les Etats sont unanimes pour reconnaître une influence de l'Union européenne* »<sup>58</sup>, appréciation que l'on retrouve chez d'autres auteurs (Schöndorf-Haubold, 2007 ; Kerrouche, 2012 ; Guilloud, 2013 ). L'influence européenne se perçoit dans deux dimensions : au niveau du droit et de l'organisation institutionnelle d'une part, au niveau budgétaire et financier d'autre part.

D'un point de vue juridico-institutionnel, les rapports produits par des instances européennes sont nombreux, de la charte de l'autonomie locale en 1985 au manuel de coopération intercommunale de 2008, tous deux portés par le Conseil de l'Europe, en passant par le livre blanc sur la gouvernance multiniveaux du comité des régions de 2009 ou la charte urbaine européenne. Si les traités européens sont signés entre Etats, chacun gardant son pouvoir d'organisation interne, ces documents participent d'une mise en avant par l'Europe de l'importance de l'autonomie et des compétences dévolues aux collectivités locales (Kada, 2013), pouvant influencer les pays membres. Ainsi, la création du comité des régions en 1993 a pu constituer un facteur incitatif d'organisation institutionnel infra-étatique important (Schöndorf-Haubold, 2007). Le développement de la notion juridique de subsidiarité n'est également pas sans influence sur des reconfigurations du système local, et notamment l'intercommunalité (Schöndorf-Haubold, 2007, Boulay, 2014). L'influence du droit européen

---

<sup>58</sup> Conseil de l'Europe, *Ibid*, p.52

sur l'organisation infra-étatique se perçoit bien dans l'étude que le Conseil d'Etat consacre aux liens entre collectivités territoriales et obligations communautaires. Il pointe ainsi le risque important de violation du droit communautaire issu du nombre important de collectivités territoriales et d'EPCI, et de leur enchevêtrement : plus ces structures sont nombreuses, plus leurs moyens sont faibles, plus les risques sont importants. De ce fait, il préconise implicitement leur diminution et explicitement leur implication plus forte, tant dans la phase d'élaboration des règles que dans les sanctions financières liées au non-respect de celles-ci (Conseil d'Etat, 2003).

D'un point de vue budgétaire et financier, l'influence est double. Elle relève d'abord de la gestion des fonds européens, notamment de la volonté d'administrer ceux-ci au plus près des territoires, dans des zonages adaptés, qui vont contribuer au renforcement de ces dynamiques territoriales locales et de l'adaptation institutionnelle à ces territorialités de projet (Dubois, 2009). De plus, l'influence européenne sur la mutation des collectivités se ressent de manière indirecte : l'Union Européenne rappelle à la France ses engagements en matière de réduction des déficits publics. Dans ce cadre, elle souligne que les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale doivent respecter cette discipline (Steckel-Assouère, 2014). Plus encore, cette politique européenne de réduction des déficits amène l'Etat à diminuer ses dotations aux collectivités locales (Pasquier, 2017), les incitant de ce fait à se regrouper, en espérant des économies d'échelle et un coût réduit de la gestion locale, incitation à la fusion des petites communes également portée par l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) (Steckel-Assouère, 2014).

Ces deux dimensions forment un ensemble d'exigences qui font de l'Europe un facteur de transformation important (Guilloud, 2013). Il n'est toutefois pas évident de déterminer la part de l'Europe dans une dynamique plus globale, marquée par des logiques de métropolisation et de concurrence des territoire (Chicot, 2014 ; Marcovici, 2016 ; Pasquier, 2017) dont elle est à la fois la source et le produit. C'est pourquoi certains auteurs dessinent un mouvement global autour d'une géoalliance Europe-Région-Intercommunalité qui partagerait des valeurs communes et pourrait constituer un facteur de compréhension de ces évolutions (Degron, 2014).

## **B) L'INTERCOMMUNALITE, UN OBJET D'ETUDE SCIENTIFIQUE**

### **MULTINIVEAU**

En France, du fait de leur émergence récente, de leurs évolutions successives et protéiformes et de leur prégnance actuelle, les intercommunalités ont généré de nombreuses études. Toutefois, celles-ci peinent encore à se présenter dans un corpus unifié, reflet d'un espace de discussion scientifique, d'un champ de connaissances discutées et partagées. Plus encore, la lecture attentive des travaux scientifiques dans ce domaine fait apparaître deux lignes de fractures, entre deux modalités de recherche, mais aussi deux positions axiologiques différentes.

#### **Les césures du champ des études intercommunales**

La première de ces lignes de fracture se situe entre deux modalités d'examen, deux modes d'approche du fait intercommunal :

- D'un côté, une approche formaliste, à dominante juridique, analysant par le menu l'évolution de ces structures, le cadre juridico-administratif dans lequel elles se déploient, etc. De nombreux travaux du GRALE (Groupement de Recherche sur les Autorités Locales en Europe) illustrent assez bien cette approche.

- D'un autre côté, une approche néo-institutionnaliste, développant une approche tantôt historique et analytique, tantôt critique. Elle s'appuie notamment sur des monographies, repérant les acteurs, leurs motivations, et inscrivant celles-ci dans leur dimension diachronique. Ces travaux semblent se structurer autour de quelques chercheurs (F. Desage ou D. Guéranger par exemple)

Ces deux approches semblent peu se lire, au regard des citations ou des références réciproques dans leurs travaux. Les frontières disciplinaires sont certes encore prégnantes et peuvent, pour partie, expliquer le phénomène, mais la rupture semble trop profonde pour que cette explication puisse servir d'unique interprétation. Cette disjonction est d'ailleurs, peu

ou prou, revendiquée : « *le fait est là : nous avons cessé de nous intéresser aux institutions politiques par rapport à ce qu'en disent nos collègues juristes. Au point que nous pouvons parfaitement nous passer –sans doute à tort, mais peu importe- d'une analyse de la dimension juridique des constructions institutionnelles dans un ouvrage qui se propose de faire le bilan des travaux de sociologie des institutions* »<sup>59</sup>. S'il y a bien rupture disciplinaire, elle recouvre plus fondamentalement, pour ces auteurs, une différence d'appréciation de ce qu'est la "réalité" de l'objet étudié, de ce qu'est réellement une commune ou une intercommunalité : est-ce un tissu de relation ? Est-ce le produit d'actes administratifs ? Cette répartition en deux groupes en faible interaction semble structurer le champ des études intercommunales.

En plus de cette césure, orthogonale à celle-ci, on peut repérer une autre ligne de partage entre chercheurs, ne reposant pas, cette fois, sur leur dimension méthodologique, leur parti-pris épistémologique, mais sur leur engagement dans un débat qu'ils estiment central :

- D'un côté les tenants d'une forme de communalisme, c'est-à-dire de reconnaissance d'une primauté, voire d'une supériorité communale par rapport à l'intercommunalité, primauté liée à l'histoire et, surtout, à la démocratie. Leur position repose ainsi sur une analyse de la structure démocratique communale et l'absence, à leurs yeux, d'un espace identique dans l'intercommunalité (Bué, Desage, Matjeko, 2004 ; Desage, Gueranger, 2011 ; Chicot, 2014)
- De l'autre, les partisans des communautés, qu'elles soient de communes ou d'agglomération, urbaine ou métropole, jugées plus en phase avec les enjeux et les besoins actuels, en termes de périmètre, de structuration, de politiques publiques. Certains voient en elles les communes idéales de demain (Marcou, 2014 ; Pontier, 2014), d'autres un espace particulier en résonance avec les enjeux européens et les autres restructurations locales (Degron, 2014).

Cette césure axiologique permet de faire apparaître une dimension importante de l'analyse, la distinction formelle des communes et de l'intercommunalité. Pourtant, que l'on s'attache à l'une ou l'autre de ces dichotomies, que l'on distingue deux ou quatre familles, un

---

<sup>59</sup> François B. dans Dubois V. et al., 2010, « Débat en forme de conclusion et d'ouverture », in Lagroye J. et Offerlé M., *Sociologie de l'institution*, Belin, p. 323

même soubassement les relient : quelles qu'elles soient, comme les rives d'un même fleuve participent toutes deux de son lit, ces familles s'inscrivent, nonobstant leurs différences, dans un cadre commun, dans un même paradigme : la gouvernance multiniveau. En effet, quelle que soit leur approche, ils distinguent, dans leurs analyses, communes et intercommunalités, les opposant parfois quant à leurs modalités d'organisation, leur fonctionnement, voire même leur but.

C'est ce cadre d'analyse et de compréhension, ce paradigme qu'il nous faut questionner ici : peut-on comprendre ce qui se joue dans les intercommunalités, les relations entre communes et intercommunalité, les phénomènes émergents de cet espace politique en inscrivant l'analyse dans le cadre de la gouvernance multiniveau ? La distinction commune / intercommunalité, pour pratique et heuristique qu'elle puisse être, ne constitue-t-elle pas une erreur, de droit et de fait ?

### **La gouvernance multiniveau, un cadre d'analyse heuristique**

L'analyse multiniveau, pour récente qu'elle parait dans son utilisation dans la littérature scientifique consacrée aux fonctionnements des institutions politiques et administratives, traduit une réalité fort ancienne. L'empire romain ou le système médiéval peuvent ainsi être mesuré à cette aune : la féodalité reposant sur le couple hiérarchie-autonomie du vassal et de son suzerain sont un exemple de système politique multi-niveaux (Poupeau, 2017). Pour autant, ce concept ne recouvre pas une réalité uniforme, sa définition reste relativement imprécise et *"son usage s'accompagne d'un étirement conceptuel (conceptual stretching), d'une diversification de sens et amalgame sous une même bannière des phénomènes sensiblement différents"*<sup>60</sup>.

L'approche multiniveau renvoie globalement à une organisation politico-administrative que l'on peut décomposer en couches hiérarchisées qui s'incarnent dans des instances dotées d'autonomie plus ou moins importantes de décision ou de moyens. Il s'agit, dans ce cadre, de repérer le mode de fonctionnement, les relations de pouvoir, les acteurs, les outils mobilisés, etc. (Jeffery, 1997 ; Divay, Paquin, 2013 ; Poupeau, 2017). A cette

---

<sup>60</sup> Divay G., Paquin S., 2013, "l'administration publique dans la gouvernance multiniveau infranationale : état de la question et perspectives", *Télescope*, 19(1), p.2

approche est souvent liée la notion de gouvernance, notion elle aussi polymorphe, pour ne pas dire polysémique, dont la définition est ardue (Lacroix, St-Arnaud, 2012). La conception exprimée par P. Le Galès semble toutefois pouvoir servir de fondement : "*processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement*"<sup>61</sup>. Elle recouvre donc une dimension horizontale, qui vient s'ajouter à la dimension verticale du multiniveaux. Ce faisant, elle apporte deux notions essentielles : elle s'oppose, ou, à tout le moins, se différencie fortement de la notion de gouvernement auquel s'attache une dimension hiérarchique et de pouvoir ; elle élargie le champ des acteurs au-delà du champ politico-administratif classique, aux organisations non-gouvernementales, citoyens, entreprises privées, collectifs divers, etc. A cette définition scientifique est, par ailleurs, liée une dimension politique voire normative, par l'utilisation qui a pu en être fait pour promouvoir un mode de gestion partenarial et apaisé, reposant même sur une forme d'effacement du pouvoir et de technicisation des échanges (Chevalier, 2003).

Ainsi, la notion de gouvernance multiniveau, qui tend à s'imposer dans de nombreux travaux, porte en elle cette double dimension verticale et horizontale, cette pluralité d'acteurs, cette dimension d'interaction au cœur de laquelle se trouve questionnée la notion de pouvoir. Là encore, elle n'est pas exempte d'une dimension normative puisque le comité des Régions de l'Union Européenne a publié en 2009 un Livre blanc sur la gouvernance à multiniveau, qui précise que celle-ci est "*l'action coordonnée de l'Union, des Etats membres et des autorités régionales et locales, fondée sur le partenariat et visant à élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne. Celle-ci induit une responsabilité partagée des différents niveaux de pouvoirs concernés et s'appuie sur toutes les sources de légitimité démocratique et sur la représentativité des différents acteurs concernés*". Il ajoute peu après qu'il "*recommande de consolider la pratique du partenariat tant dans le sens vertical entre collectivités territoriales-gouvernement national et Union européenne que dans le sens horizontal collectivités territoriales - société civile*"<sup>62</sup>.

La définition portée par le comité des Régions n'est d'ailleurs pas due au hasard : la gouvernance multiniveau est une notion abondamment utilisée pour décrire les pratiques de pouvoir et de décision au sein de l'Union européenne depuis les travaux de Gary Marks

---

<sup>61</sup> Le Galès, 2014, "Gouvernance" in Boussaguet I. et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, PFNSP, p.301

<sup>62</sup> Comité des Régions, 2009, *livre blanc du comité des régions sur la gouvernance à multiniveaux*, p.1

(Jeffery, 1997 ; Poupeau, 2017). Sa dimension multiniveau semble, en effet, fertile pour l'analyse des relations entre les Etats nationaux, les autorités infranationales et l'Union européenne. De plus, la gouvernance permet de caractériser la place importante que va pouvoir prendre la société civile dans ce schéma, place qui vient contredire certaines traditions nationales bien ancrées. Portée sur différents objets, la gouvernance multiniveau a permis de faire émerger des notions qui peuvent s'avérer particulièrement heuristiques pour l'analyse de l'intercommunalité.

Ainsi, la notion de cadre, de règle du jeu, pour formelle qu'elle soit, ne s'avère pas moins essentielle dans la compréhension des relations, constituant autant de possibilités ou de ressources potentiellement mobilisées dans la relation (Poupeau, 2017). Au sein même de l'union européenne, la répartition constitutionnelle de l'autorité et la structuration infranationale est un critère essentiel à l'appréhension du pouvoir de chacun et des modes de relations qui en découlent (Jeffery, 1997). Des modélisations ont pu être proposées sur cette base pour caractériser les "infrastructures de gouvernance locale" au regard de leur relations avec les niveaux hiérarchiques supérieurs, notamment étatique, autour de deux dimensions : les pouvoirs qui leur sont dévolus (normes, fiscalités, etc.) et l'incorporation de la société civile, politique et économique (Sellers, 2013). Cette approche met d'ailleurs en lumière une dimension importante, celle des atouts, des outils mobilisés dans les relations de pouvoirs multiniveaux. Parmi ceux-ci, la société civile, présente au cœur de la gouvernance, peut être un atout fort, et cela dans deux dimensions : il renforce la légitimité de l'échelon qui le mobilise, souvent l'échelon local, mais il peut également, par ses propres réseaux nationaux, par exemple, faire pression sur l'échelon supérieur et venir ainsi conforter la demande initiale de l'échelon inférieure (Massardier, Poupeau et al., 2014). Dans cette dimension, la société civile peut ne pas seulement être un atout, mais être un acteur à part entière de la négociation multiniveau pesant pour faire advenir ses propres vues (Boudreau, 2004)

Pour schématiser l'approche, notons que dans le cadre posé par le système institutionnel, qui crée le champ des possibles, va se dérouler un jeu d'acteurs qui vont ainsi mobiliser :

- Les ressources accessibles via le cadre légal (les pouvoirs, les ressources humaines et pécuniaires qui leur sont dévolus), qui peuvent se traduire par des moyens de type financiers, coercitifs, normatifs, organisationnels (Divay, Paquin, 2013 ; Poupeau, 2017)

- Les ressources mobilisables dans leur environnement : légitimité démocratique, mobilisation des acteurs privés, des ONG... (Jeffery, 1997 ; Dubois, 2009)
- Les ressources liées à leur rôle ou à leur parcours/qualités personnelles. Les relations interpersonnelles qui peuvent se développer sont d'ailleurs un facteur important de la réussite des négociations. Les changements trop fréquents de personnels entravent la possibilité d'établir des relations de confiance (Young, 2013). De plus, *"agir en contexte d'interaction partenariale suppose des compétences particulières, tant sur le plan des savoirs, en particulier les connaissances sur la dynamique partenariale et la gestion des réseaux que sur celui du savoir-être, comme aptitude à contribuer à un leadership collaboratif"*<sup>63</sup>.
- Le partenariat privilégié ou la coalition avec d'autres acteurs. Celle-ci peut être verticale, horizontale ou oblique. Le concept de géoalliance vue comme *"une association durable de partenaires disposant d'une certaine autonomie de décision et de moyens, unis par des valeurs communes et identifiés par leur assise spatiale"*<sup>64</sup> porte en lui cette notion de partenariat vertical entre 3 niveaux ayant, de plus, une proximité générationnelle quant à leur émergence : Etat-Département-Commune d'un côté, Union Européenne-Région-Intercommunalité de l'autre (Degron, 2014). La coalition horizontale va s'établir entre acteurs issus du même territoire (institutions politico-administratives, ONG locales, citoyens, entreprises locales...) alors que la relation oblique va mobiliser un tiers entre les niveaux, de type associations d'élus (représentant globalement au niveau national des élus locaux) (Divay, Paquin, 2013). Cette dimension oblique peut même être accentuée dans des coalitions multiniveaux d'action publique mobilisant des acteurs multiples dans une approche "groupale" (Massardier, Poupeau et al., 2014). Ce type de coalition est composé d'acteurs multiples répondant à des logiques d'action diverses (technique, électorale ou encore militante, structurée (régularité de la relation, distribution du pouvoir en son sein), avec la volonté d'agir sur les politiques publiques et s'inscrivant résolument dans une dimension multiniveau pour que les interventions locales, nationales, internationales viennent s'appuyer les unes les autres.

---

<sup>63</sup> Divay G., Paquin S., 2013, "L'administration publique dans la gouvernance multiniveau infranationale : état de la question et perspectives", in *Télescope*, 19(1), p.16

<sup>64</sup> Degron R., 2014, *Vers un nouvel ordre territorial français en Europe*, LGDL/Lextension éditions, p.17

Parallèlement à l'ensemble de ces ressources, l'analyse multiniveau a mis en avant les outils qui peuvent incarner l'état des rapports de pouvoir à un instant « t ». Ainsi, le contrat apparaît comme l'un des outils privilégiés d'une négociation multiniveau, en ce qu'il est la marque d'une autonomie (légale, financière, etc.) des acteurs, qu'il acte les engagements de chacun à l'issue de la négociation et qu'il les lie pour une durée fixée à l'avance, déterminant parfois les modalités d'évolution ou de pilotage de ce contrat. Dans le contexte français, le CPER (Contrat de Plan Etat-Région puis Contrat de Projet Etat-Région) en est l'un des exemples les plus typiques (Heraud, 2007) qui se prolonge, à l'échelle la plus locale, par les contrats d'agglomération et de pays.

La question financière, celle de l'organisation des moyens des politiques publiques est également un outil potentiellement structurant. Ainsi, l'obligation des financements croisés est un facteur tout à la fois liant les différents partis, mais contraignant puisqu'obligeant à un accord, un financement réciproque pour permettre au projet de voir le jour (Dubois, 2009). Dans une vision plus marquée par la hiérarchie, la question des financements directement dévolus par l'Etat central aux autorités locales (ou par les autorités locales à certains partenaires de type ONG) peut jouer un rôle important (Le Saout, 2017). Gardant l'apparence d'une forme de contractualisation et de liberté des acteurs, l'appel à projet permet toutefois, et de la même manière, de contrôler l'action des autres partenaires.

De façon moins directe, le contrôle par l'Etat central des autorités locales visant, via des encadrements, des normes, à modifier les politiques portées par les autorités locales s'inscrit dans la même logique (Poupeau, 2017). C'est la force de la règle et du contrôle de celle-ci dont il est ici question, et cela nous ramène au cœur de la problématique de la gouvernance multiniveau : le pouvoir, entendu comme la capacité de faire faire à l'autre une action qu'il n'aurait pas effectué autrement (Dahl, 1971). Plus précisément il s'agit, en l'espèce et dans une perspective foucauldienne, d'*un mode d'action qui n'agit pas directement et immédiatement sur les autres, mais qui agit sur leur action propre. Une action sur l'action, sur les actions éventuelles, ou actuelles, futures ou présentes*<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Michel Foucault., cité dans Dreyfus H-L., Rabinow P., *Michel Foucault, un parcours philosophique*, Gallimard, p.313

La mobilisation de toutes ces ressources, l'articulation de tous ces pouvoirs vise à produire des politiques publiques. Plusieurs études montrent que, parfois, celles-ci ne sont pas à la hauteur des attentes que pouvait générer cette approche de gouvernance multiniveau pourtant soutenue par de nombreux acteurs (Comité des Régions, 2009). Ainsi, la multiplicité des acteurs et la nécessité qu'ils ont de rester en permanence en relation, en interaction contraignent les positions et limite le champ des possibles dans les jeux d'interaction (Dubois, 2009). Ce faisant, on arrive à la mise en place de politiques reposant sur un consensus fondé autour d'un minimum commun, parfois éloigné de l'objectif initial. Celui-ci tend à s'inscrire dans la durée en un "régime de consensus" dont les acteurs vont peu à peu être les gardiens et les prisonniers (Desage, 2009 ; Desage, Sibille, 2010).

### **C) L'ANALYSE DES INTERCOMMUNALITES**

C'est ce paradigme de la gouvernance multiniveau que l'on retrouve régulièrement mobilisé dans le champ des études intercommunales. Celui-ci repose en effet la plupart du temps sur la distinction de deux niveaux, chacun ayant leurs caractéristiques propres, et des relations qu'ils entretiennent. Ce "*bloc communal à deux niveaux*" (Boulay, 2014) se voit d'ailleurs renforcé par les discussions des juristes sur le faible différentiel entre une collectivité territoriale et un EPCI de type communautaire, en raison de la forme de ses compétences et du mode d'élection de ses représentants (Pontier, 2014) pour composer une forme de "*fédéralisme administratif local*"<sup>66</sup>. Communes et communautés sont ainsi présentées comme deux niveaux devant se coordonner quant aux compétences exercées par les uns et les autres, à l'image des *municipios* et des *freguesias* portugais (Marcou, 2014), via des outils de type mutualisation (Crozatier-Durand, Guignard, 2014) ou via des outils de gouvernance spécifique à cette relation (Balde, Carassus et al., 2014). Cette coordination est rendue plus complexe

---

<sup>66</sup> Boulay F., 2014, *L'évolution de l'intercommunalité à fiscalité propre en France, entre modernisation et tradition*, p.42. Vincent de Briant parle lui de « *fédéralisme administratif* » (De Briant V., 2010, « L'impact sur le droit public de la communautarisation des territoires », in Monjal P-Y. et Aubelle V. (dir.), *la France intercommunale. Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales*, L'Harmattan/GRALE, p.141)

par la nature-même de ces niveaux : posés sur des espaces similaires, ils relèvent pourtant de deux natures différentes : les communes sont des institutions politiques, inscrites dans le temps long de l'Histoire, « *âme du territoire* » ou « *cellule de base de la démocratie* » (Chicot, 2014, Desage, Gueranger, 2011) ; les intercommunalités sont des structures récentes, qui reposent sur une dimension technico-rationnelle, recherchant sans cesse le périmètre optimal dans une logique fonctionnelle (Kada, 2014; Joubert, 2014, Tesson, 2014). Plus encore, l'essence de l'intercommunalité serait la mise en concurrence des territoires, liée à une vision économique, libérale, compétitive du rôle des institutions et des territoires (Chicot, 2014, Nemery, 2014). Cette approche s'inscrit dans une vision plus globale de réétalonnage politique (*political rescaling*) analysé comme un moyen utilisé par les Etats au sein de l'Union Européenne pour favoriser l'installation d'un système néo-libéral (Planel, Jaglin, 2014). Sans entrer dans cette polémique, force est de constater que l'installation des intercommunalités, la couverture intégrale du territoire par ces structures, l'extension de leur périmètre, la dévolution de compétences aux EPCI communautaires relève bien d'une dynamique étatique, et que d'une coopération volontaire, on est passé à une injonction de l'Etat, celui-ci agissant par incitation d'abord, par obligation ensuite comme le montre le rôle des préfets dans les CDCI (Boulay, 2014).

Au-delà de cette coordination entre deux instances de nature différentes, celles-ci sont parfois présentées comme étant en lutte pour la gestion des compétences, la captation des finances, ou, dit plus globalement, le monopole de l'action locale. Ainsi, sur le plan financier, alors même que l'intercommunalité devait permettre de mutualiser les finances locales et de dégager des marges de manœuvre, les communes restent, aujourd'hui, les gagnantes de ce développement de l'intercommunalité (Degron, 2014), le consensus communautaire servant aux maires à capter le maximum de ressources financières pour leur commune (Desage, Sibille, 2010). Dans le domaine de la gestion des compétences, le constat semblait, à tout le moins autour des années 2010, identique, les communes sortant renforcées de la mise en place des EPCI (Dubois, 2009 ; Desage, Gueranger, 2011). Pour d'autres auteurs, ce sont les intercommunalités qui sortent gagnantes de cette lutte (Chicot, 2014), certains parlant même d'une "*décommunalisation*" : « *processus irréversible de remise en cause des fonctions de la*

*commune et de sa place dans le paysage territorial français* »<sup>67</sup>. Ces deux niveaux semblent même antinomiques, l'intercommunalité remettant la commune en cause *par nature*, et remportant, pour finir, le combat pour le monopole de l'action locale, reléguant les communes à un rôle d'exécution, de relais local de la communauté (Monjal, 2013). Deux visions de la lutte s'affrontent donc, d'un côté le sablier où le sable des compétences passe lentement du bulbe de la commune au bulbe de l'intercommunalité au fur et à mesure que le temps s'écoule ; de l'autre, le détournement subreptice des règles par les communes (et leur maire) pour capter les moyens et garder la haute-main sur les affaires locales.

### **De l'importance de la genèse**

Ainsi, si les intercommunalités sont présentées comme l'outil qu'utilisent les maires pour capter à leur profit (et à celui de leur commune) de nouvelles ressources symboliques et financières, l'analyse en termes d'institutionnalisation permet d'éviter une vision purement stratégique et utilitariste de ces acteurs. En effet, en repérant les pratiques et les rites, les conduites et les actes quotidiens qui, structurés par des représentations et des croyances, font de l'intercommunalité ce qu'elle est, et en mettant ces éléments dans une perspective diachronique, on peut mieux percevoir ce que la forme de l'intercommunalité a de contingent. La configuration initiale conditionne fortement son évolution future, selon la place qu'elle laisse à tel ou tel acteur ou le contexte socio-économique local et national. Ainsi, la part prise par l'Etat, et ses différentes composantes en son sein, donne une impulsion spécifique quant au mode de fonctionnement et aux compétences initialement développées par la structure, comme le montre le rôle des ingénieurs des Ponts et Chaussées à Chambéry (Guéranger, 2003). Ailleurs, c'est le poids des premiers personnels embauchés par la structure, en provenance des communes, qui va s'avérer déterminant (Desage, 2005). L'apparition de ces structures dans les années 60 ou dans les années 90 va aussi conditionner fortement leur compétence et leur fonctionnement. En effet, les rapports du monde politique local à l'Etat ou à la société diffèrent selon les époques et modifient la forme du gouvernement local, ses moyens, sa capacité d'innovation, le lien plus ou moins fort qu'entretiennent les élus avec la

---

<sup>67</sup> Monjal P-Y, "la recomposition communale des territoires locaux par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010", in Monjal P-Y. et Aubelle V. (dir.), *la France intercommunale. Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales*, L'Harmattan/GRALE, p.141p.96

société locale (associative, entrepreneuriale, culturelle...) ou les représentants de l'Etat (Borraz, 2000). Cette configuration initiale va également présider au découpage des périmètres des intercommunalités, à leur fragmentation plus ou moins importante (Delannoy, Rieu et Pallez, 2004 ; Loubet, 2011). Selon la période ou le contexte, de vastes intercommunalités ou de multiples petites communautés de communes vont prendre place, selon des logiques financières, politiques, personnelles, historiques, de structuration de l'appareil productif du territoire, etc. L'intercommunalité n'apparaît donc pas dans un environnement vierge, mais déjà peuplé d'institutions et de pratiques qui constituent autant de référents dans lesquels elle va puiser pour se construire (Desage, 2005). Parmi ces référentiels, deux sont essentiels à la compréhension du fonctionnement des EPCI, et proviennent directement du mode des pratiques communales : l'apolitisme et l'expertise. Ces deux notions participent de la sélection des élus intercommunaux et façonnent le mode de fonctionnement et de régulation de l'EPCI. Cet affichage d'une préférence accordée aux enjeux locaux sur les enjeux dit partisans, mêlé de pragmatisme, caractérise l'apolitisme intercommunal qui met en avant l'ensemble des acteurs (politiques et administratifs) et reproduit des mécanismes déjà en place pour la constitution des listes lors des élections municipales. La compétence présumée des élus et leur capacité d'expertise relèvent elles aussi d'un « mimétisme communal » (Guéranger, 2003), montrant bien qu'elle n'est pas seulement le corollaire de la dimension dite technique des compétences dévolues à l'intercommunalité, mais le fruit d'une reproduction, de la saisie d'un modèle existant dans l'espace communal pour le transférer dans une institution nouvelle. Si dans certaines intercommunalités importantes, l'appartenance partisane peut constituer un atout, celle-ci devra rester relativement peu visible pour être efficace, car elle vient contredire le système de croyance propre à l'intercommunalité, les représentations partagées par les acteurs qui fondent ses pratiques (Siribie, 2013).

### **Le consensus communautaire**

Ces deux référentiels issus des communes, repris dans les configurations spécifiques à la genèse des EPCI, vont entraîner, dans le périmètre intercommunal, un mode de fonctionnement qui apparaît, aux yeux de nombreux auteurs, comme spécifique : le

consensus communautaire. Ce consensus, qui assure que chaque décision prise par l'EPCI, chaque politique produite recueille l'assentiment de la totalité, ou de la quasi-totalité des maires et des conseillers communautaires, semble être une donnée déterminante pour comprendre le jeu intercommunal. Il mobilise une succession d'outils de négociation, de système de régulation des oppositions et d'évitement des conflits (réunion DGS-cabinet, conférence des maires, Bureau exécutif, réunion des présidents de groupe, commissions, etc.) inscrit dans un processus temporel long permettant de revenir sur le dossier jusqu'à obtention de l'assentiment général (Guéranger, 2003 ; Desage, 2005). Par ce processus de « *régulation politique collégiale et interpartisane* »<sup>68</sup>, les acteurs locaux, en premier lieu les maires, vont faire fonctionner l'intercommunalité de manière à assurer la réalisation des objectifs municipaux et à éviter son autonomisation. Cette pratique initiale génère également une routine, une habitude, une tradition que les nouveaux arrivants se devront d'intégrer, tout en présentant des avantages propres à l'intercommunalité : par ce biais, elle stabilise son fonctionnement en évitant les pratiques d'opposition et d'évitement, facilite l'adhésion de tous et euphémise les pratiques de domination (Guéranger, 2003). On voit là que la reprise d'éléments propres à une institution va entraîner un mode de fonctionnement différent lors de leurs réutilisations dans ce qui est présenté comme une autre institution : la communauté urbaine, d'agglomération ou de communes. Le référentiel communal d'apolitisme et de compétence, placé dans un contexte où les acteurs ne sont pas issus directement d'un processus électoral et démocratique direct, et où cette absence de scrutin spécifiquement lié à cette institution ne permet pas de mettre à jour une majorité et une opposition à la taille et aux places directement issues des résultats électoraux, produit donc des systèmes de régulation, des pratiques de fonctionnement, des processus décisionnels spécifiques. C'est là un apport essentiel de ces analyses, aux conséquences multiples et parfois peu mises en avant.

La genèse de l'institution est donc centrale pour comprendre son évolution et sa forme actuelle, en l'inscrivant dans un sentier de dépendance. Toutefois, celui-ci n'est pas absolument contraignant, et son évolution non-linéaire, fait d'à-coups et de mouvements profonds et imperceptibles. Les élections municipales sont, en ce sens, toujours des temps particuliers, remettant potentiellement en jeu les règles de fonctionnement. Mais les

---

<sup>68</sup> Desage F., 2005, *Le " consensus " communautaire contre l'intégration intercommunale Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*. Thèse pour le doctorat de science politique. Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2005, p. 352

moments qui amènent les changements les plus profonds dans l'institution sont parfois les moins visibles, et sous la surface apparemment calme de l'intercommunalité peuvent se déployer des courants forts et profonds. F. Desage montre ainsi que les périodes de calme institutionnel, les temps sans réforme de l'intercommunalité qu'ont été les années 1970 et 1980, sont des périodes de changements profonds : « *c'est parce qu'il ne se passait apparemment « rien » du point de vue des grandes réformes centrales en matière d'intercommunalité ni du point de vue des grands équilibres politiques internes que se desserrait progressivement le contrôle et l'emprise des maires sur la CU, libérant progressivement de nouvelles marges de manœuvre pour le président et son administration* »<sup>69</sup>. Embauche d'un nouveau personnel, non issu des communes ou de l'Etat, qui vient renforcer l'expertise et est porteur d'une croyance dans cette nouvelle institution ou désintéressement de certains acteurs, laissant des marges de manœuvre à d'autres, cette approche tend également à mettre en avant le jeu des acteurs dans ces configurations locales. A ce titre, les études réalisées distinguent les acteurs politiques et les acteurs administratifs.

### **La sélection des acteurs de l'intercommunalité**

Du côté des acteurs politiques, leurs caractéristiques sont désormais bien connues : les conseillers communautaires sont, d'une manière générale, plus masculins, plus âgés et issus de catégories socio-professionnelles plus élevées que les conseillers municipaux des mêmes territoires (Guéranger, 2003 ; Siribie, 2013). Si cette sur-sélection est présente partout, le caractère urbain ou rural du territoire concerné va en accentuer les traits (Cadiou, 2015 ; Vignon, 2019). Ainsi, si les élus du milieu rural ne sont pas plus représentatifs de la population qu'ailleurs, ils mobilisent des ressources d'autochtonie ou de spécificité socio-professionnelles peu utiles en milieu urbain (Nicolas, Vignon et Laferté, 2019). A l'intérieur même de l'intercommunalité, le processus sélectif se poursuit entre l'exécutif et les autres membres du conseil communautaire : « *les vice-présidents et les présidents se distinguent des délégués par un ensemble de caractéristiques singulières : une plus forte disponibilité [retraités], une importance déterminante de l'expérience intercommunale, une irruption d'autres mandats politiques locaux qui viennent concurrencer le rôle central accordé jusque-là*

---

<sup>69</sup> *Ibid.* p.341

*aux maires* »<sup>70</sup>. C'est que l'intercommunalité vient offrir de nouvelles perspectives de carrières politiques (Desage et Guéranger, 2011), des possibilités de professionnalisation des élus dans un système peu concurrentiel (car non fondé sur l'élection directe) et pourtant porteur d'un ré-enchantement du politique face à la dévalorisation de la fonction mayorale, en raison de son champ d'action et de ses moyens financiers et humains (Vignon, 2019). Cette sur-sélection qui fait la part belle à l'expérience intercommunale traduit un mécanisme d'apprentissage des rôles et des fonctions, de domestication de l'intercommunalité (Loubet, 2011). Celui-ci va passer par une régulation par les pairs, prompt à dénoncer et sanctionner, par exemple, toute forme de manquement aux traditions et aux pratiques consensuelles (Guéranger, 2003). Il passe aussi par les liens avec les services administratifs et techniques de l'institution, qui transmettent les représentations et les routines intercommunales. Cet apprentissage, qui va mettre en tension des éléments identitaires (liés au territoire), politiques (liés aux pratiques de gouvernement) et techniques (liés à la capacité de l' élu à acquérir les savoirs et les savoir-faire propre à lui assurer la reconnaissance de ses pairs) va finalement passer par la pratique, par la capacité à s'engager dans l'institution, par la mise en œuvre de politiques communautaires (Loubet, 2011) : « *la participation active de l' élu à l'élaboration des décisions conditionne et accélère son apprentissage intercommunal ; inversement, cette participation est conditionnée par le niveau d'apprentissage de l' élu* »<sup>71</sup>. Mais ce mode de fonctionnement contribue finalement à l'entre-soi des élus communautaires, notamment de l'exécutif, puisqu'il faut en être pour pouvoir faire, et il faut avoir fait pour en être. Cela renforce d'ailleurs l'importance de l'expertise et de la maîtrise technique pour les élus, puisque celle-ci, acquise à l'extérieure de l'EPCI, professionnellement par exemple, peut être directement mobilisable et permettre de franchir ces barrières de sélection des élus intercommunaux. Ce faisant, ces élus-experts valorisent encore la ressource « technicité » dans l'intercommunalité, renforçant les croyances et les représentations propres à cette institution qui se voit comme une structure « technique » et apolitique.

D'autres acteurs valorisent et renforcent cette même image : les agents de l'EPCI, en premier lieu les Directeurs Généraux de Service (DGS). L'apolitisme est pour eux tout à la fois une condition de survie en cas de changement dans l'exécutif et une possibilité de maximiser les

---

<sup>70</sup> Guéranger D., *op. cit.*, p.263-264

<sup>71</sup> Loubet L., 2011, *Les maires confrontés à l'apprentissage de l'intercommunalité : l'exemple de l'agglomération toulousaine*. Thèse pour le doctorat de géographie, Université Toulouse Le Mirail-Toulouse II, p.381

chances de carrière dans un marché qui tend à se réduire au regard des fusions d'intercommunalité de ces dernières années (Guéranger, 2016). La dimension technique, reposant sur la maîtrise de compétences, est également un facteur clé pour ces agents, et un élément fortement mis en avant par ces dirigeants administratifs. Malgré ces références analogues, les DGS tendent à se distinguer des élus, en rappelant que leur action relève des politiques publiques et non de la politique, tout en mettant en avant leur rôle essentiel, voire en dévalorisant certaines dimensions des élus avec lesquels ils travaillent (Guéranger, 2019). Ainsi, les DGS présentent souvent leur relation avec les président(e)s comme celle d'un binôme où l'autorité de l' élu peut être remise en cause en arguant de sa faible maîtrise technique. Cela s'explique par le fait que la relation hiérarchique peut « être source d'insatisfaction, en particulier lorsqu'elle subvertit les hiérarchies socioprofessionnelles, lorsqu'il faut accepter de travailler sous les ordres d'un élu faiblement diplômé ou manquant d'expérience »<sup>72</sup>. Ces acteurs incarnent donc, et actualisent dans leurs pratiques, les croyances propres à l'institution. Pourtant, ces agents n'en sont pas moins des acteurs proprement politiques, qui participent du processus consensuel de la décision, de la formation des élus, des orientations stratégiques prises par l'institution. Les directeurs de service semblent même pouvoir acquérir une forme d'autonomie dans le système, jouant des espaces laissées par leur relation fonctionnelle à leur vice-président thématique tout en restant hiérarchiquement dépendant du seul président et de son représentant administratif, le DGS (Desage, 2005). L'interpénétration des communes et de l'intercommunalité entraîne également des modifications dans le système administratif communal, ouvrant la voie à un renforcement de la capacité à produire des politiques publiques des DGS communaux (Le Saout, 2008). En participant activement à la régulation des conflits, les agents de l'intercommunalité concourent donc à l'équilibre de l'institution. Ce sont des acteurs essentiels de dissociation entre ce qui relève du débat et ce qui n'en relève pas, ce qui est du ressort du politique et de l'administratif, par leur capacité à écrire, à interpréter les données, à orienter l'action en mobilisant les langages techniques et politiques, en trouvant la forme qui permettra de faire passer le fond. Ils créent ainsi des ressources dans la négociation politique, permettant le maintien du consensus communautaire (Guéranger, 2009). Par leurs pratiques, leurs intérêts

---

<sup>72</sup> Guéranger D., « le DGS et l' élu « Jean-Pierre Pernaut », *Etudes rurales*, Les éditions de l'EHESS, 2019/2, n°204, p. 113-114

et leurs croyances, les agents de l'EPCI sont ainsi les principaux promoteurs de l'autonomisation de l'intercommunalité et ses défenseurs les plus ardents (Desage, 2005).

### **La relation au(x) territoire(s)**

Dans un tel contexte de représentations et de pratiques, la position de cumul institutionnel, induite par le mode de désignation des conseillers communautaires, n'est pas sans poser question, tant certaines caractéristiques, qui constituent des atouts ici, s'avèrent être des handicaps là. Ainsi, si l'apolitisme est partagé, la compétence technique également issue du référentiel communal, la relation à la proximité semble devenir un désavantage pour ces acteurs engagés à la fois sur le tableau communal et intercommunal. Si l'engagement et le temps passé dans l'intercommunalité sont autant d'atouts pour la réussite d'une carrière dans l'EPCI, ils viennent entraver la possibilité de jouer de valeurs cardinales pour un maire : la proximité et la capacité à se rendre disponible à sa population. La réussite dans le champ intercommunal, régit essentiellement par le regard de ses pairs, se traduit mal en termes de potentiel électoral dans sa commune, et le temps passé par un maire à l'EPCI devient un argument pour ses opposants (Vignon, 2019). Si ce facteur est essentiel, c'est que le rapport à la population et au territoire est différent. Ainsi, Lilian Loubet met en avant le fait qu'en changeant de référentiel pour s'imposer dans l'intercommunalité, un maire doit procéder à une « *dilatation de la territorialité* » pour faire du périmètre de l'EPCI son territoire de projection et de représentation (Loubet, 2011). C'est qu'un élu local doit conjuguer concomitamment trois positions : celle de notable, médiateur au sein du système politico-administratif local ; celle d'entrepreneur de politique publique, porteur du sens de l'action (et dont le périmètre tend, localement, à recouvrir celui de l'intercommunalité) ; et celle d'éligible, de représentant de la société locale et de son territoire (Faure, 1997). Cette dernière dimension met en jeu, dans la relation gouvernants-gouvernés, l'identité locale et individuelle, le travail de promotion de valeurs permettant d'articuler le local et la global (Faure, 2015). Elle relève plus particulièrement du périmètre communal, lieu de l'élection par excellence. Or, l'intercommunalité vient perturber la capacité de lier éligibilité et entrepreneuriat, en dissociant le territoire de l'un du périmètre d'action de l'autre, tout en confiant à certains agents administratif le rôle de notable, capable d'assurer le lien avec l'Etat ou l'Europe (Faure, 1997). C'est sans doute l'une des raisons qui explique l'importance pour un maire d'afficher

sa capacité à capter des ressources intercommunales pour les réinjecter dans sa commune, capacité nécessaire mais non suffisante pour un leader qui doit mobiliser des imaginaires territoriaux (Genieys et al., 2000), imaginaires qui peinent à émerger dans un pays marqué par le rôle de l'Etat et la prégnance du grand récit national (Faure, 2002). Si la commune, par son histoire, peut porter de tels imaginaires, ce travail est plus compliqué pour les nouveaux territoires institutionnels (dotés d'une historicité courte et au périmètre mouvant) que sont l'intercommunalité et la Région. Toutefois, les discours sur le territoire et l'imaginaire qu'ils véhiculent progressent, comme l'illustre la place, grandissante même si elle reste limitée, de l'intercommunalité et des enjeux territoriaux afférents dans les campagnes électorales municipales (Le Saout et Vignon, 2015). L'espace local, compris dans ses dimensions géographiques, politiques, économiques et sociales, conçu comme une configuration spatiale spécifique marquée par l'interdépendance des acteurs en son sein, est en passe de s'affirmer comme un référentiel pertinent politiquement et capable d'articuler local et global (Faure, 2002), ce qui montre l'importance d'ancrer territorialement toute analyse de l'intercommunalité. C'est ainsi qu'en travaillant sur les spécificités des élus ruraux, on peut percevoir une « *homologie structurale de positions entre populations et élus locaux* »<sup>73</sup>, leurs discours faisant émerger le même sentiment d'abandon et de déclassement dans l'espace institutionnel, et la moindre capacité d'action que leur assure leur position (face à l'Etat ou aux EPCI), articulant ainsi, même si c'est par la négative, leur position de notable, d'entrepreneur et d'éligible.

## **L'émergence des communes nouvelles**

L'ancrage des institutions sur leur territoire est un vieux débat, qui présidait déjà, en 1789, les discussions entre Thouret et Mirabeau : lorsque les uns plaidaient pour un découpage rationnel du territoire, les autres souhaitaient garder le maillage territorial hérité du passé en calant les périmètres communaux sur les paroisses. D'un côté l'organisation administrative portée par l'Etat central, de l'autre la vie territoriale. Et ce débat n'a jamais cessé, nombre d'observateurs expliquant que l'émiettement communal français posait un problème en termes de politique publique. Les tentatives pour mettre en place une organisation différente

---

<sup>73</sup> Nicolas F., Vignon S. et Laferté G., 2019, « La fabrique (et le travail) du personnel politique rural », *Etudes rurales*, Les éditions de l'EHESS, 2019/2, n°204, p. 14

reposèrent sur un remodelage des communes ou l'organisation de leur coopération. Ce remodelage des communes a connu deux étapes. La première remonte au XIX<sup>ème</sup> siècle, entre 1800 et 1850, lors de l'établissement du cadastre. Si elle permet certaines fusions, elle entraîne ensuite la création d'autres communes et ne transforme que peu la structure communale française (Aubelle, 2016). La seconde tentative date de 1971, avec la loi Marcellin. Elle s'inscrit dans la lignée d'un courant réformateur, qui, par les ordonnances du 5 janvier 1959 (qui crée la possibilité des SIVOM) fait évoluer la loi existante sur la fusion de communes en permettant le maintien des élus. Dans le même esprit, le décret du 14 octobre 1963 prévoit des attributions de taxe locale complémentaire en cas de fusion. Ces évolutions n'entraînent que moins de 300 fusions entre 1958 et 1970 (Tellier, 2017). C'est pourquoi le gouvernement veut instaurer, avec la loi du 16 juillet 1971, une dynamique plus forte pour réaménager les institutions locales. Son ambition est élevée : 5000 fusions touchant 9000 communes. Pour cela, il souhaite mettre en place un « *plan départemental des solidarités communales* » porté par le préfet. Toutefois, cette loi rencontre une forte hostilité des élus locaux, mettant les préfets dans l'incapacité de porter fortement les directives gouvernementales, d'autant que l'approbation des conseils municipaux était requise pour toute fusion. Au final, entre 1971 et 1995, seule 912 fusions ont été prononcées, mais compte-tenu des défusions, qui étaient permises par cette loi, seules 211 nouvelles communes ont été créées (Aubelle, 2016).

Cette histoire est essentielle pour comprendre la place de l'intercommunalité dans le système politico-administratif français. L'échec des tentatives de réforme des communes a amené la France à se tourner vers des dispositifs de coopération intercommunale toujours plus intégrés, véritable palliatif à cette impossibilité de réformer les communes (Monjal, 2013). Plus encore, ces intercommunalités préfigureront les communes nouvelles, plus adaptées au mode de vie des habitants (Marcou, 2014). Les positions se sont, en quelque sorte, inversées : là où le nombre élevé de communes correspondait aux communautés locales de la fin du XVIII<sup>ème</sup>, les structures au périmètre plus vaste prétendent aujourd'hui mieux couvrir l'espace de vie des habitants. La rhétorique de l'ancrage local est, en quelque sorte, passée des communes aux intercommunalités. Toutefois, ces intercommunalités ne semblent pas porter de véritables projets intercommunaux et paraissent phagocytées par les maires qui les font fonctionner au seul profit des communes (Desage et Guéranger, 2011 ; Aubelle, 2016). Cela entraîne donc une 3<sup>ème</sup> étape dans les réformes, une nouvelle tentative pour diminuer le nombre des

communes en créant des communes nouvelles. Mis en place par la loi de 2010 et renforcé en 2015, ce dispositif repose sur des propositions classiques en matière de gouvernance, s'inspirant de l'organisation à Paris, Lyon et Marseille issue de la loi de 1982 dite loi PLM, et d'innovation en termes de liberté, de souplesse et de simplicité de création (pas de seuil démographique, vote à la majorité simple dans chacune des communes, maintien des noms et des élus dans les communes déléguées...) (Kada, 2017). Il semble connaître un succès important, diminuant le nombre de communes de plus de 2500 depuis sa création (Bideau, 2019). Le facteur financier est présenté comme l'un des plus importants (Pauliat, 2016). En effet, la création d'une commune nouvelle permet à celle-ci, sous certaines conditions, de se soustraire à l'effort de redressement des finances publiques avec le maintien de ses dotations globales sur 3 ans, ou même à voir sa dotation générale de fonctionnement (DGF) majorée de 5%. C'est d'ailleurs ce mécanisme, mis en place en 2015, qui a véritablement lancé ce dispositif en termes de nombre de fusion, comme le démontre Gabriel Bideau. Toutefois, cette dimension financière ne doit pas être vue comme le seul facteur explicatif de ce mouvement de fusion. La réalité est plus complexe et mêle des éléments de gestion, de mobilisation des acteurs, de géopolitique locale.

La fusion des communes est présentée comme la possibilité de faire des économies de gestion en mutualisant les coûts et les fonctions supports (Aubelle, 2016). Plus encore, elle permet à l' élu de transformer son action, en passant d'une gestion bénévole, typique des petites communes, à une gestion organisée, s'orientant sur les prises de décision et le management politique (Bideau, 2019). On peut imaginer que cette évolution relève du même mécanisme de ré-enchantement du politique repéré par Sébastien Vignon dans les intercommunalités rurales (Vignon, 2019). Jacques Péliissard, ancien Président de l'Association des Maires de France (AMF) entre 2004 et 2014, affirme d'ailleurs en 2016 : « *les expériences de communes nouvelles menées depuis 2010 ont prouvé la pertinence de cet outil et témoignent des gains de fonctionnement, de gestion ou encore des avantages économiques à court et moyen termes* »<sup>74</sup>. Cette affirmation vient d'ailleurs rappeler que si la politique de mise en place des communes nouvelles est un succès, elle le doit au changement de position d'un acteur essentiel pour la mobilisation des élus locaux, l'Association des Maires de France (Frinault, 2017). Jusqu'alors opposé à tout système remettant en cause les communes (et ce jusqu'à la

---

<sup>74</sup> Préface de J. Pelissard à Aubelle V., *les communes nouvelles*, 2016, Berger-Levrault, p.10

loi RCT de 2010 qui avait créé ce dispositif), elle avait mobilisé le Sénat pour qu'aucune incitation financière ne soit liée à ces créations. Jacques Pelissard, Président de l'AMF, change de position et soutient en 2014 un dispositif permettant l'incitation financière à la création de communes nouvelles et se retrouve même à l'initiative de la loi du 16 mars 2015 modifiant le statut des communes nouvelles. Ce revirement est riche d'effets : « *à partir du moment où l'AMF estime désormais qu'il est bon de se regrouper, cela suffit à redéfinir sur le terrain l'intérêt communal pour le regroupement* »<sup>75</sup>. Et dans ce cadre, les acteurs locaux vont mobiliser des ressources multiples pour porter ces projets de fusion et renforcer leur capacité politique territoriale (Pasquier, 2017), c'est-à-dire « *la capacité des acteurs à produire des visions du territoire et de son développement, la capacité qu'ils ont ensuite à constituer des coalitions politico-institutionnelles pour porter et conduire ce changement d'échelle de la gouvernance locale* »<sup>76</sup>. Les ressources à même d'être mobilisées sont multiples, relevant d'une dimension économique et budgétaire, du leadership local ou de l'histoire du territoire. Toutes ces ressources doivent être articulées, et c'est ce qui explique l'insistance des élus et des promoteurs du système à mettre en avant un « projet de territoire » pour ces communes nouvelles (Aubelle, 2016 ; Bideau, 2019). La mobilisation de ces acteurs vient illustrer la dimension géopolitique de l'émergence des communes nouvelles, comme l'une des ressources à même de renforcer la capacité politique territoriale. Certes l'aspect économique est important, et l'évolution des finances locales fragilise les communes et les contraint à faire évoluer leur position (Steckel-Assouère, 2016). Mais dans un paysage institutionnel marqué par le renforcement des EPCI, tant dans leur compétence que dans leur périmètre, le risque était sans doute grand pour les communes de voir leur influence s'amoinrir inexorablement. Dans une intercommunalité élargie, le poids de chaque commune se dilue, diminuant d'autant la capacité d'action des représentants de celle-ci en son sein. En grandissant, elles retrouvent un poids plus important et une capacité à peser (Deffigier, 2016 ; Frinault, 2017). Plus encore, l'extension du périmètre intercommunal peut entraîner la nécessité de rendre des compétences à l'intercommunalité. Dans ce cadre, la commune nouvelle se présente comme

---

<sup>75</sup> Frinault T., 2017, « Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale », *Revue Française d'Administration Publique*, 2017/2, n°162, p. 285

<sup>76</sup> Pasquier R., 2017, « Une révolution silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *Revue Française d'Administration Publique*, 2017/2, n°162, p. 248

un outil ayant une dimension et une capacité de gestion lui permettant de récupérer ces compétences (Aubelle, 2016).

L'émergence et la « réussite » des communes nouvelles est donc indissociable de l'évolution intercommunale. Elle est un moyen de préserver le poids et le rôle des communes dans le mouvement d'intercommunalisation tout en prétendant proposer une solution nouvelle à la question séculaire de la taille des communes. Mais, pour autant, elles ne résolvent pas la question de l'optimum territorial et de l'adéquation avec les espaces de vie des habitants : « *les communes nouvelles ont pu accentuer des incohérences entre territoires vécus et limites communales* »<sup>77</sup>. De plus, ce succès reste relatif, plus présent dans certains territoires que dans d'autres<sup>78</sup>, et n'apporte pas encore un bouleversement profond et géographiquement généralisé du système institutionnel local. L'existence, ou la simple possibilité d'existence, des communes nouvelles, apporte néanmoins une dimension spécifique qu'il est impossible d'ignorer dans l'analyse du phénomène intercommunal français.

---

<sup>77</sup> Bideau G., 2019, « Les communes nouvelles française (2010-2019) : une réforme territoriale silencieuse », *Annales de géographie*, 2019/4, n°728, p. 72

<sup>78</sup> Sur ce point, voir la carte réalisée par G. Bideau, *op.cit.*, p. 79

## **TITRE B : ANALYSE SYSTEMIQUE OU CONFIGURATIONNELLE : DE L'INTERET DU CHANGEMENT DE FOCAL**

L'approche en termes de gouvernance multiniveau s'est donc avérée particulièrement féconde depuis vingt ans, permettant de mettre en place des classifications, des approches typologiques ; de repérer les interactions entre acteurs, les ressources mobilisables, les outils d'intervention ; de dévoiler les pratiques qui amènent à un décalage entre les objectifs affichés et la situation constatée. Pour autant, l'approche multiniveau, reposant sur une vision compartimentée et hiérarchisée, présente quelques limites. Si ce sont des recherches sur l'Union Européenne qui ont mis ces limites en avant, elles n'en sont pas moins pertinentes pour les intercommunalités, qui pourraient apparaître, à certains égards, comme étant une forme de système complexe ouvert (A). A partir de ces acquis, il semble possible d'élaborer un concept qui permettrait d'appréhender l'ensemble des relations entre les institutions locales, en adoptant un point de vue englobant : la transcommunalité (B).

### **A) LES LIMITES DE L'ANALYSE MULTINIVEAU**

Malgré son apport à la compréhension du fonctionnement de l'organisation politique et administrative local, la notion de gouvernance multiniveau n'est pas sans quelques limites. Tout d'abord, en affinant l'approche, il apparaît que les interactions ne reposent pas toujours sur des niveaux différents, il conviendrait plutôt de parler de gouvernance multi-acteurs si cela ne relevait pas de la tautologie (Heraud, 2007). D'autres parlent de gouvernance multi-perspectives ou polycentrique (Divay, Paquin, 2013) pour tenter de dépasser le concept de niveau qui enferme parfois dans une vision hiérarchisée. A la notion de niveau, certains proposent d'ailleurs de substituer celle "d'échelle" voire de "dynamique d'échelle". Celle-ci associe en effet une dimension politique, une dimension historique et évolutive et une dimension spatiale (avec des caractéristiques matérielles, géographiques, socio-

économiques) (Planel, Jaglin, 2014) : *"Une et multiple à la fois, elle met l'accent sur les interrelations de pouvoirs et leurs constructions spatiales"*<sup>79</sup>

## **Une remise en cause par les analyses européennes**

Plus encore, et comme la prospérité du concept de gouvernance multiniveau était venue de l'Europe, sa remise en cause passe également par des analyses du champ européen. Ainsi, deux études ont pointé les limites d'une approche désormais classique. Les travaux dirigés par D. Georgakakis sur le personnel politique de l'Union européenne ont mis en lumière que les césures, les différences au sein de ce personnel relevaient moins de leur niveau d'appartenance (nationale ou institutionnelle) que de leur origine et leur parcours, leur place dans le champ de l'Union européenne, *l'Eurocratie* (Georgakakis, 2012). Dès lors, une recherche de la structuration du pouvoir au sein du champ est plus heuristique qu'une étude des relations multiniveaux qui ne font que masquer la dimension sectorisée du pouvoir. C'est ce que dénonce A. Smith lorsqu'il déclare que la gouvernance multiniveau est *"un moyen, à première vue habile, pour éviter l'éternel grand débat pour déterminer si l'Union européenne est dominée par les gouvernements nationaux ou par les instances supranationales"*. Il poursuit en expliquant qu'une *"telle démarche de recherche comporte deux limites sérieuses. La première est qu'elle encourage les recherches empiriques essentiellement descriptives qui tendent à aplanir les luttes infra et inter-organisationnelles au sein de chaque secteur. [La deuxième est] le fait qu'elle occulte les médiations intersectorielles"*<sup>80</sup>. Il propose alors d'analyser le fonctionnement de l'UE comme celui d'un gouvernement fragmenté et sectoriel, pour mettre l'accent non pas sur les niveaux et leurs relations, mais sur les processus de décision sectoriels, transcendant largement les "niveaux", et l'absence d'un espace de médiation intersectoriel qui viendrait rééquilibrer une action qui s'organise autour de communautés sectorielles cloisonnées et unies (Georgakakis, 2012) et éviter ce sentiment d'arrangement a-politique (Smith, 2004).

---

<sup>79</sup> Planel S., Jaglin S., 2014 "Echelles : partage des pouvoirs et partage de l'espace", in Gervais-Lambony et al. (dir.), *La justice spatiale et la ville. Regards du sud*. Khartala, p. 33

<sup>80</sup> Smith A., 2004, *Le gouvernement de l'Union Européenne : une sociologie politique*, LGDJ, p.123

Plus largement, ce retour vers une approche plus intégrée, prenant en compte la totalité du système pour éviter les effets de dissociation et de simplification mutilante, se retrouvent dans des inventions conceptuelles visant à retisser du lien, des néologismes pour rassembler ce qu'on avait, peut-être arbitrairement, coupé dans le temps, dans l'espace ou dans l'organisation : *fragmegration* pour parler de processus simultanés de fragmentation et d'intégration ; *déconcentralisation* pour signifier la concomitance d'un mouvement de centralisation et d'un mouvement de déconcentration (Divay, Paquin, 2013). Avec cette volonté de retisser, de nommer des mouvements dialogiques particuliers, nous glissons insensiblement d'une approche multiniveau à une analyse en termes de système complexe.

### **L'intercommunalité est-elle une organisation multiniveau ?**

Si d'autres modes d'approche ont pu faire émerger de nouveaux points saillants dans le fonctionnement de l'Union européenne, il est permis de se questionner sur les intercommunalités. Les multiples analyses multiniveau menées sur l'intercommunalité ont permis de percevoir des invariants, de pointer des apories, de dénoncer ici la captation de la démocratie au profit des seuls maires dans une technicisation opacifiante des EPCI (Desage, Gueranger, 2011), de reprocher là aux communes et à leurs élus (maires ou sénateurs) d'empêcher la nécessaire recomposition institutionnelle locale au profit d'une vision archaïsante et inadaptée aux réalités contemporaines des institutions nécessaires à l'organisation de l'espace de vie quotidien des habitants (Steckel-Assouère, 2014). Dans les deux cas, cette insatisfaction peut relever d'abord d'un évitement de la spécificité de l'objet intercommunal, qui n'est pas un autre niveau, une autre structure que la commune. C'est une forme particulière, coopérative, de la gestion communale. Ces apories apparaissent principalement lorsque l'on considère les communes et les intercommunalités comme deux niveaux, deux structures distinctes qui devraient fonctionner en bonne intelligence voire avancer de conserve vers la modernisation du territoire. Or, il n'en est rien. Revenons-en au droit, qui nous rappelle que les intercommunalités ne sont qu'une émanation de la commune (Boulay, 2014). Cette réalité *de jure* ne peut qu'inciter à la plus grande prudence quant à la pertinence des analyses multiniveau au-delà de l'approche descriptive. Si la distinction est nécessaire dans cette approche, inscrire l'analyse sur cette rupture nous fait manquer une

réalité essentielle : l'intercommunalité ne peut s'opposer ni s'imposer aux communes, elle est la commune dans une dimension dialogique, voire hologrammique (Morin, 1990). De même, en pratique, les discussions sur la légitimité des élus intercommunaux, renforcée ou non par la loi (et le dispositif de fléchage qui leur conférerait en droit, une assise démocratique plus forte, leur donnant la mission de représenter les citoyens et non plus seulement les communes) sont vaines (Le Saout, 2001 ; Boulay, 2014 ; Long, 2014). *De facto*, les élus intercommunaux sont des élus communaux (Monjal, 2013), et *de facto*, ils représentent la commune et l'intercommunalité. On peut s'en réjouir ou le déplorer, c'est un fait incontournable. On ne peut découper les élus en tranche, repérer ici ou là telle ou telle particularisme, sauf à postuler leur schizophrénie : ces élus sont tout à la fois l'un et l'autre. Ces élus incarnent, dans le même mouvement, la commune et l'intercommunalité, comme l'organisation politico-administrative locale englobe toutes les dimensions, à la fois communale et intercommunale. L'appréhender en la découpant en niveau, en recherchant les interactions de l'un et de l'autre, les pouvoirs de l'un sur l'autre, les résistances de l'un à l'autre limite la compréhension de ce phénomène, de cet objet institutionnel hybride. L'intercommunalité est rétive au multiniveau, car celui-ci l'appauvrit et en masque certains ressorts. Il semble plus heuristique d'appréhender l'intercommunalité comme un système complexe et ouvert sur l'extérieur.

### **L'intercommunalité, un « système complexe » ?**

Si l'on examine l'intercommunalité à cette aune, en reprenant certains points-clés de l'analyse systémique (Morin, 1990), il apparaît que cette tension multiniveau est plutôt la manifestation du principe dialogique propre à ce type d'approche : être communal et intercommunal en même temps, dans le même mouvement n'est pas une imperfection, mais la condition même de la réalité communautaire. Les EPCI sont en même temps et dans le même mouvement l'un et l'autre. De même, le principe hologrammatique est ici particulièrement prégnant : les communes sont dans l'intercommunalité et l'intercommunalité est dans les communes. La première partie de cette affirmation (les communes sont dans l'intercommunalité) semble presque tautologique : par leur essence même, les intercommunalités sont produites par les communes, elles n'existent pas en dehors

d'elles, en droit, puisque ce sont des EPCI, et en fait, puisque les élus sont les mêmes. Mais au-delà de ces éléments constitutifs, dans la pratique, l'intercommunalité peut aussi servir de réceptacle à une mutualisation entre communes (par forcément entre toutes les communes de l'EPCI) pour mener une action particulière (Crozatier-Durand, Guignard, 2014)<sup>81</sup>.

A l'inverse, l'intercommunalité est aussi dans les communes, selon les termes de la deuxième partie de notre affirmation. Financièrement d'abord, puisque le financement des communes via les Attributions de Compensation (AC) ou la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) est souvent le premier poste de dépense (55% entre 1999 et 2010) des intercommunalités (Degron, 2014(2)) : *"la première fonction de l'intercommunalité est de conforter les budgets municipaux, loin devant la fonction d'investissement et très loin devant la fonction d'administration"*<sup>82</sup>. En termes d'action, comme en miroir inversé de la mutualisation évoquée plus haut, l'intercommunalité peut être présente dans l'action quotidienne des communes via des conventions leur confiant l'entretien, pour le compte de l'intercommunalité, des zones d'activités économiques ou la gestion des eaux pluviales. Ces multiples formes de mutualisation peuvent aller jusqu'à des formes de gestion unifiée des personnels (Monjal, 2013) ou des moyens. Dès lors, la question n'est plus de savoir qui en est propriétaire, mais à quelle tâche ils sont affectés (Boulay, 2014). Dans ce cadre, la dissociation de deux niveaux ne fait plus sens, communes et intercommunalités sont imbriqués et *"l'un ne va pas sans l'autre, tant dans l'organisation que dans le fonctionnement des structures"*<sup>83</sup>.

En se défaisant de cette représentation purement institutionnelle de l'espace local pour regarder son fonctionnement effectif, il semble qu'il soit possible de penser les communes et l'intercommunalité comme un espace unique mais fragmenté, comme un système ouvert complexe. L'approche systémique pour analyser le fonctionnement de l'espace politico-administratif local s'inscrit d'ailleurs dans une tradition ancienne qui a mis en avant les relations d'interdépendance entre élus locaux et représentants de l'Etat dans les départements (Worms, 1966, Crozier et Thoenig, 1975, Grémion, 1976). Ces travaux séminaux

---

<sup>81</sup> Ainsi, dans le Grésivaudan, l'instruction du droit du sol est portée, pour certaines communes, dans le Grésivaudan : le maire reste le décideur, la commune finance ce service réalisé par des agents de l'intercommunalité qui, dans les faits, travaillent exclusivement pour les communes.

<sup>82</sup> Degron R., 2014, "Les flux financiers au sein de l'intercommunalité, révélateurs de la permanence communale", in Steckel-Assouère M-C. (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, pp. 311-319

<sup>83</sup> Boulay, 2014, *op. cit.*, p. 476

ont fait émerger des configurations locales spécifiques, reposant sur des modes de régulation croisée permettant de comprendre le fonctionnement de ces espaces et d'offrir des éléments de compréhension sur ses évolutions et sa stabilité. Plus de cinquante ans plus tard, il ne s'agit pas de reprendre ces postulats dont les auteurs pointaient d'ailleurs eux-mêmes les limites (Crozier, Thoenig, 1975) mais plutôt d'analyser à nouveaux frais un espace politico-administratif local qui s'est profondément transformé ces vingt-cinq dernières années, en s'autorisant une approche large et globalisante sans hésiter à avoir recours à la notion de système dans la mesure où elle serait pertinente pour comprendre certains phénomènes récents.

## **B) LA TRANSCOMMUNALITE, UN OUTIL POUR COMPRENDRE LE FONCTIONNEMENT DE L'ESPACE POLITICO-ADMINISTRATIF LOCAL ?**

L'analyse multiniveau semble donc ne pas pouvoir rendre compte de l'imbrication profonde entre communes et Etablissement Public de Coopération Intercommunale. Ainsi, les approches existantes n'offrent qu'une compréhension partielle de certains phénomènes récents, comme l'émergence des communes nouvelles ou le basculement de compétences des intercommunalités vers les communes. Concernant les communes nouvelles, l'analyse se résume souvent à mettre en avant l'évolution budgétaire du bloc local ((Steckel-Assouère, 2016) ou l'incitation financière spécifique à ces créations (Pauliat, 2016). Cette *reductio ad pecuniam* est parfois mise en échec par l'existence de fusions qui ne permettent pas de bénéficier de cette manne financière ou, à l'inverse, de fusions qui ne se réalisent pas malgré cette manne. Le changement de position des acteurs, et notamment de l'AMF (Frinault, 2017), est un facteur explicatif intéressant, mais derrière lequel s'ouvre une autre question : pourquoi ce passage d'un refus catégorique des fusions de communes à la promotion des communes nouvelles ? De la même manière, comment expliquer le retour de compétences vers les communes, alors même que l'intercommunalité devait, selon certaines analyses, prendre la place des communes (Marcou, 2014) ? Quel est l'intérêt pour les acteurs principaux de cet espace, les maires,

qui ont vu leur pouvoir s'accroître avec le développement de l'intercommunalité (Desage, Guéranger, 2011) à voir revenir des compétences dans leur commune ?

## Renverser le point de vue

Au regard de ces limites et de ces questionnements, il semble intéressant de tenter de renverser le point de vue et, à l'image du travail d'Andy Smith sur l'union européenne, de regarder ces institutions comme formant un seul espace, un seul niveau. En prenant ainsi le droit au mot et en cherchant à analyser le mode de relation au sein de cet espace, on peut voir émerger d'autres modalités de fonctionnement.

Nous tenterons donc, dans cette recherche, de porter un tel regard sur ces espaces politico-administratifs territoriaux, en formulant l'hypothèse qu'il est possible de proposer un outil conceptuel spécifique, la transcommunalité. Cet outil d'appréhension et de compréhension du fonctionnement politico-administratif local peut se définir au premier abord comme une configuration fonctionnant comme un système politico-administratif territorial unitaire et fragmenté, et possédant les caractéristiques d'un système complexe, c'est-à-dire un « *tissu (complexus : ce qui est tissé ensemble) de constituants hétérogènes inséparablement associés [...], un tissu d'évènements, actions, interactions, rétroactions, déterminations, aléas qui constitue notre monde phénoménal* »<sup>84</sup>, et ouvert, c'est à dire qu'il construit son équilibre dans sa relation avec son environnement.

Pour affiner l'approche et en s'appuyant sur ces travaux qui tendent à mettre en avant l'imbrication des institutions et les mécanismes de régulation de type systémique, il semble possible de caractériser cet espace local comme formant une configuration territoriale. Une configuration est, pour N. Elias, la figure formée par « *de nombreux individus qui, de par leur dépendance réciproque, sont liés entre eux de multiples façons et forment ainsi des associations interdépendantes [...] dans lesquelles l'équilibre des forces est plus ou moins instable* »<sup>85</sup>. Ces configurations fonctionnent selon des règles que définissent les acteurs et qu'ils s'imposent à eux-mêmes. Dans cet espace, ils disposent d'une marge de manœuvre ouverte par les règles mises en place et par le jeu des autres individus participant de la

---

<sup>84</sup> Morin E., 1990, *Introduction à la pensée complexe*, seuil, p.21

<sup>85</sup> Elias N., 1981 (rééd. 1991), *qu'est-ce que la sociologie*, Pocket, p. 10

configuration, à l'image d'un joueur de football contraint par les règles du jeu et les limites du terrain, ainsi que par le jeu de ses partenaires et de ses adversaires, qu'il subit et influence à la fois. Cette approche permet de mettre en lumière les relations d'interdépendance et leurs effets, sans enfermer les acteurs dans une situation de dépendance (au passé, aux contraintes extérieures) qui ne permettrait pas de rendre compte des évolutions et des possibilités d'apprentissage. Une configuration est, par essence, toujours en évolution et toujours actualisée, tout en gardant une structure d'autant plus forte que la configuration est large et ancienne. En un sens, la configuration est le fruit de l'action des individus qui sont le fruit de la configuration, de la même manière que la société est le produit et la productrice des individus chez P. Berger et T. Luckmann (Berger, Luckmann, 1996).

### **Une configuration territoriale**

En mobilisant la notion de configuration territoriale, Emmanuel Négrier reprend le concept forgé par N. Elias pour l'adapter à une analyse territorialisée. Ce faisant, il met avant plusieurs dimensions de celle-ci (Négrier, 2005) :

- La place de l'imaginaire, des représentations, des cultures comme contraintes potentielles, ou ressources éventuelles, des individus. Cette dimension participe de la dimension territoriale de la configuration, rappelant le rôle de la mobilisation de l'imaginaire et des cultures locales pour un élu (Genieys S. et al., 2000 ; Faure, 2002).
- L'apprentissage des règles qui régissent la configuration par les acteurs et l'évolution de celles-ci par le surgissement d'éléments nouveaux ou le changement de stratégie des individus : *« Il en résulte que l'ensemble des acteurs qui participent d'une configuration territoriale ont progressivement « appris » de celle-ci, des autres et d'eux-mêmes les conduites, ressources et marges de jeu pertinentes en l'espèce. Or celles-ci ne sont pas intangibles. Au contraire, on observe que le surgissement d'ingrédients, les adaptations réciproques des stratégies, la progression et l'élargissement social de la connaissance des règles du jeu entraînent fréquemment une modification de la nature*

*du projet d'agglomération* »<sup>86</sup>. Cette dimension est particulièrement importante dans les intercommunalités, comme le souligne L. Loubet (Loubet L., 2011).

- Le fait que le caractère territorial d'une configuration ne la rend pas pour autant irréductible à la comparaison ou insensibles à des éléments extérieurs. Au contraire, il met l'accent sur la réception de ces éléments, leur traduction et leurs effets au sein de la configuration.

Chez Norbert Elias, le concept de configuration n'est pas fermé, il peut recouvrir des chaînes d'interdépendances de tailles différentes, et potentiellement enchâssées l'une dans l'autre. En effet, les valences pour chaque individu d'une chaîne d'interdépendance étant toujours ouvertes (Elias, 1981/90), chacun peut participer de plusieurs configurations. De même, au sein d'une même configuration, des chaînes d'interdépendances peuvent être plus denses, formant une configuration au sein d'une configuration plus vaste, les règles de l'une n'étant pas obligatoirement les règles de l'autre, mais chacune ayant une influence plus ou moins grande sur l'autre. Ainsi, une configuration territoriale peut réunir plusieurs institutions, chacune étant, par elle-même, une configuration plus petite : « *la société (quelle qu'en soit la taille) n'est jamais qu'un tissu de relations, un réseau d'interdépendances. Ce qui est vrai d'un petit groupe, d'une famille, l'est aussi d'une société plus globale et même, à l'échelle internationale, des rapports entre Etats. Seule change la nature de l'unité : individus, classes ou groupes sociaux, nations. Le raisonnement, lui, reste le même* »<sup>87</sup>.

Dès lors, la transcommunalité peut être vue comme une configuration territoriale spécifique, qui réunit des institutions locales qui sont autant de configurations locales, formant et formés par des individus qui participent, *de facto*, de l'une et de l'autre. Cette configuration dessine les figures des communes, des EPCI communautaires et de leurs démembrements (EPCI syndicaux, EPIC, EPA, SPL...). Cette configuration connaît des règles de fonctionnement spécifiques, caractérisées par la part de cadrage provenant de l'extérieur de celle-ci, via notamment les règles et les ressources définies et octroyés par l'Etat. Elle présente un caractère unitaire, au sens où une commune n'appartient qu'à une seule

---

<sup>86</sup> Négrier E., 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, 270 p.

<sup>87</sup> Déchaux J-H, 1995, « sur le concept de configuration : quelques failles dans la sociologie de Norbert Elias », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 99/ 1995, p. 296-297.

transcommunalité (de même qu'un EPCI communautaire), où le personnel politique est unifié, les compétences du bloc communal réparties dans les différentes composantes de ce système (et non en dehors) et le système de financement commun. Mais elle est fragmentée puisque reposant sur l'existence d'institutions différentes en son sein, une administration archipelagique et des arènes multiples. Cette configuration territoriale spécifique semble fonctionner selon des règles proches de celles d'un système ouvert complexe, s'adaptant en permanence aux contraintes extérieures et aux modifications internes du jeu et de la stratégie des acteurs.

Mobilisant les outils et les analyses d'une science politique ouvertes aux apports de l'anthropologie politique<sup>88</sup>, aux travaux de N. Elias et aux acquis de la sociologie de l'institution<sup>89</sup>, sans pour autant négliger les travaux des juristes<sup>90</sup> ni les ouvertures que peut offrir la sociologie pragmatique<sup>91</sup>, cette recherche tentera de vérifier la congruence au réel de ce concept à travers une analyse territoriale circonstanciée et ethnographique. Il s'agira de rechercher les marques de l'existence d'un tel système dans le fonctionnement des institutions, dans les pratiques et les représentations des acteurs. Ce faisant, nous testerons également l'efficacité heuristique de l'hypothèse transcommunale en portant une attention particulière aux mécanismes de régulation et aux phénomènes d'émergence institutionnelle dans l'espace local.

---

<sup>88</sup> A l'image des travaux d'Alain Faure, Emmanuel Négrier, Patrick Moquay...

<sup>89</sup> Portés par Philippe Bezès ou Patrick Le Lidec ou, dans le domaine des intercommunalités, par les travaux de David Guéranger ou Fabien Desage

<sup>90</sup> Le GRALE (Groupement de Recherche sur les Autorité Locales en Europe), par ses publications régulières, présente en ce sens une mine de réflexions et de mises en perspective juridique de l'évolution des institutions locales française.

<sup>91</sup> L'ouvrage de Lux Boltanski et Laurent Thevenot, *De la justification. Les économies de la grandeur* (Gallimard, 1991, 465 p.) a ainsi permis d'ouvrir de nouvelles perspectives au fonctionnement de la transcommunalité.

## Chapitre 2 : Le cadre de la recherche

Dans un champ disciplinaire déjà marqué par des travaux importants, la volonté de changer la focale pour faire advenir un autre regard sur le fonctionnement de l'espace politico-administratif local va passer par une confrontation au terrain pour vérifier l'intérêt et la pertinence de cette proposition. Mettre en jeu le concept de transcommunalité va donc passer par une recherche concrète, au plus près des acteurs qui font cet espace social. Dans quel cadre cette confrontation va-t-elle avoir lieu ? Qui va la confronter, et à quoi ? Quels sont les rapports entre le chercheur et son objet ? Entre le chercheur et son terrain ? Dans quelle mesure est-il *engagé dans* ou *engagé par* son objet (Alam, Gurruchaga, O'Miel, 2012) ? Le positionnement particulier du public d'un EDPA amène plus d'acuité encore à ce questionnement, puisque cette recherche doctorale est produite par des chercheurs pratiquant leur objet de recherche depuis de nombreuses années. Cette position particulière du chercheur a été questionnée dès l'introduction de ce travail, tant la possibilité de fonder une recherche légitime était conditionnée par la légitimation de la position du chercheur. Mais comme le note F. Weber, « *je ne pouvais pas réfléchir sur l'univers sans réfléchir sur mon rapport à cet univers, et qu'il aurait été malhonnête de ne pas restituer ma position - indissociable de mes observations* »<sup>92</sup>. En effet, ce travail s'inscrivant dans le champ des sciences sociales, il se place dans un univers qui favorise la thématisation, la recherche de points de vue pertinents sur un objet. Engager une recherche nécessite donc d'abord de légitimer le point de vue choisi, cette légitimation faisant souvent appel aux autres auteurs, « *par ce jeu permanent, et, semble-t-il, constitutif du discours sociologique comme tel, de mise en relation de préoccupations singulières et actuelles de recherche et d'un univers disciplinaire de référence* »<sup>93</sup>. L'univers disciplinaire de référence étant posé dans le chapitre 1, les forces et les faiblesses de chercheur évoquées en introduction permettent de dessiner un terrain de recherche pertinent pour confronter au réel le concept de transcommunalité. La méthodologie retenue désigne la communauté de communes Le Grésivaudan comme territoire premier de l'étude. Mais nous avons vu qu'il était nécessaire d'ouvrir l'espace de

---

<sup>92</sup> Noiriel G., 1990, « Journal de terrain, journal de recherche et auto-analyse. Entretien avec Florence Weber », *Genèses*, n°2, p. 138

<sup>93</sup> Berthelot JM, 1995, *1895, Durkheim, l'avènement de la sociologie scientifique*, Toulouse, PUM, p.182

recherche par un territoire mire, la communauté d'agglomération du Grand Annecy. Pour comprendre les relations et leurs processus, le jeu des acteurs et l'imbrication des institutions, une présentation succincte de ces deux territoires est nécessaire. Le terrain ayant servi de support à cette recherche est donc constitué de l'ensemble des institutions politiques inscrit dans le ressort territorial de la communauté de communes Le Grésivaudan, ainsi que leurs acteurs. Le terrain secondaire est constitué par la communauté d'agglomération du Grand Annecy et des institutions, communes ou syndicats, qui sont en lien avec elle sur le même espace géographique. Ces deux territoires ont des caractéristiques spécifiques qu'il convient de préciser avant d'analyser leur fonctionnement.

## TITRE A : PRESENTATION SUCCINCTE DU GRESIVAUDAN



### Approche géographique et économique

Le périmètre de la communauté de communes du Grésivaudan recouvre un espace géographique large, marqué par le massif de Belledonne à l'Est, culminant à 3000 m d'altitude, le massif de la chartreuse à l'Ouest, où la Dent de Crolles dépasse les 2000 m, et une vaste vallée d'origine glaciaire qui s'étend sur 45 kilomètres, située principalement autour de 200 / 400 mètres d'altitude. Cet espace de 670 km<sup>2</sup>, situé entre la métropole grenobloise et l'avant-pays savoyard, est structuré par l'Isère qui coule au centre de la vallée. Celle-ci sépare le territoire en deux rives qui ne communiquaient que par barque jusqu'à l'endiguement de l'Isère au XIX<sup>ème</sup> siècle (Billet, 2012). Perpendiculairement à l'Isère, de nombreux torrents dévalent des montagnes, séparant fortement les espaces et générant des risques

d'inondation. Territoire frontière avec la Savoie jusqu'au XIX<sup>ème</sup>, la vallée est marquée par son passé industriel. Bien que l'activité métallurgique existe depuis longtemps sur le territoire, c'est l'invention de la Houille blanche, l'utilisation de la force hydraulique qui va faire la richesse du territoire. D'abord hydromécanique puis hydroélectrique, l'énergie fournie par les torrents qui descendent de Belledonne vient alimenter l'industrialisation de la vallée. Les papeteries s'y développent, de Villard-Bonnot à Pontcharra, ainsi que des industries électrochimiques. Si ces industries périclitent vers la fin du XX<sup>ème</sup> siècle (les dernières papeteries de Pontcharra fermeront en 2006 et 2007, celles de Lancey en 2008), elles sont remplacées par des industries de pointe, utilisant là-encore la vaste ressource en eau et s'appuyant sur la technopôle grenobloise et son potentiel de recherche (Ambrosino, Linossier, Talandier, 2016). C'est ainsi que s'installent à Crolles puis Bernin les sociétés ST Microelectronics ou SOITEC, sociétés phares de l'industrie des nanotechnologies. Cette structuration industrielle a laissé sa marque sur le territoire, d'autant plus que les industries anciennes se situent sur la rive gauche de l'Isère (Villard-Bonnot, Frogès, Le Cheylas, Pontcharra), alors que les industries nouvelles se situent sur la rive droite (Crolles, Bernin, Montbonnot-Saint-Martin). Cette répartition en deux rives est accentuée par le passage le long de l'Isère d'une autoroute et d'une voie ferrée, ce qui oblige à trois franchissements d'obstacle pour aller d'une rive à l'autre.

Economiquement, Le Grésivaudan est donc une vallée prospère, où le niveau de vie moyen des habitants est nettement plus élevé que la moyenne iséroise, elle-même plus élevée que la moyenne nationale (25 800€ dans le Grésivaudan contre 22 260 € pour l'Isère). Parallèlement, le taux de pauvreté du territoire est bas (5,5 % contre 11,2% pour le Département) et le nombre de diplômés élevé (les non ou peu diplômés représentent 14,8% de la population non scolarisée de 15 ans ou plus, contre 20,5% pour l'Isère). En 2017, le taux de chômage, au sens du recensement, était de 8,1% (11,5 pour le département)<sup>94</sup>. Le Grésivaudan a connu la plus forte croissance d'emploi de la Région Urbaine Grenobloise entre 1975 et 2008, principalement dans les communes de Crolles, Montbonnot et Pontcharra, avec un gain important en emplois productifs. Si celui-ci a légèrement baissé depuis 2008, les emplois présentiels ont poursuivi leur développement. A côté des secteurs traditionnels et industriels, le Grésivaudan a un secteur touristique relativement important en emploi,

---

<sup>94</sup> Sources INSEE

notamment dans les zones de montagne où la bi-activité permet le maintien de certaines exploitations agricoles ou d'entreprises artisanales. Avec 3 stations de ski de taille moyenne (Chamrousse, les 7 Laux, le Collet) et deux stations thermales (Uriage et Allevard), le tourisme revêt une importance économique et symbolique pour le territoire.

En lien avec ce développement économique, le Grésivaudan a connu une phase d'expansion démographique très importante depuis 40 ans, doublant sa population entre 1975 et 2014 (de 49 736 à 100 610 habitants). Ce dynamisme, plus fort que dans les intercommunalités voisines, s'érode, et depuis 2009, le solde migratoire du territoire est quasiment nul (0,2 entre 2009 et 2014). De ce fait, Le Grésivaudan a une population vieillissante<sup>95</sup>.

Ce territoire de 100 000 habitants présente la particularité de ne pas avoir de véritable commune-centre. Quatre communes comptent plus de 7000 habitants : Pontcharra, Villard-Bonnot, Saint-Ismier et Crolles, qui, avec 8300 habitants, est la commune la plus peuplée. 27 communes ont moins de 2500 habitants, dont 9 en ont moins de 500. Le territoire se structure toutefois autour de deux pôles de commerces et de service, Pontcharra et Crolles, ainsi que par deux pôles extérieurs, Grenoble qui influence tout le territoire et Chambéry qui influence en plus le nord du territoire.

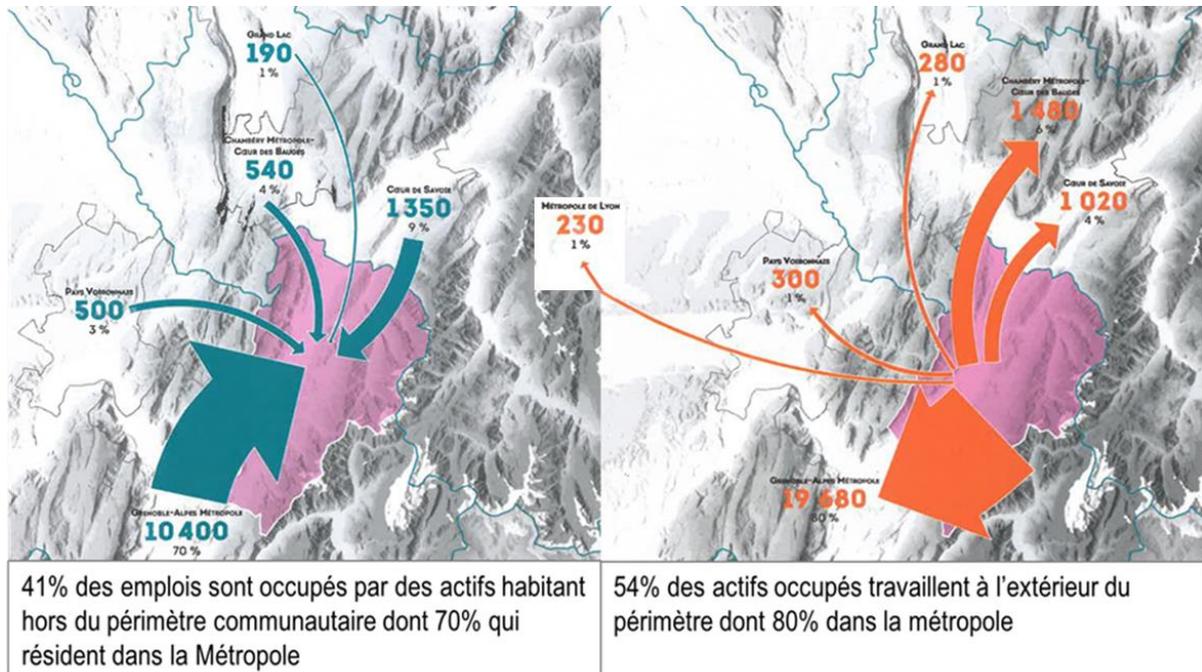
Du point de vue économique comme de celui de la mobilité, le Grésivaudan peut être vu comme un territoire péri-métropolitain, dans une relation d'interdépendance forte avec la métropole grenobloise : *« de tous les territoires de la grande région grenobloise, le Grésivaudan est celui dont l'interdépendance avec la Métropole grenobloise est la plus affirmée. 54% des actifs habitant le Grésivaudan travaillent à l'extérieur du périmètre communautaire dont 80% dans la Métropole. Dans le même temps, le Grésivaudan est le premier territoire donnant à travailler aux actifs de la Métropole travaillant à l'extérieur du périmètre métropolitain : 41% des emplois du Grésivaudan sont occupés par des actifs résidant à l'extérieur du territoire dont 70% qui habitent la métropole »*<sup>96</sup>. Cette forte interdépendance

---

<sup>95</sup> Cf document préparatoire au projet de territoire, réalisé par le cabinet New Deal à partir des données INSEE notamment.

<sup>96</sup> Cf document préparatoire au projet de territoire, réalisé par le cabinet New Deal à partir des données de la dernière enquête domicile-travail notamment

génère des flux de déplacement importants entre le Grésivaudan et Grenoble Alpes Métropole.



## Approche institutionnelle

D'un point de vue institutionnel, la communauté de communes Le Grésivaudan a été créée en 2009, par la fusion des communautés de communes du Moyen- Grésivaudan (COSI), du Haut-Grésivaudan, du Balcon de Belledonne, du Plateau des Petites Roches et la Communauté d'intervention et d'aménagement du Grésivaudan et de son environnement (CIAGE), des communes membres du SIZOV<sup>97</sup> (Montbonnot-Saint-Martin, Biviers, Saint-Ismier, Saint-Nazaire-les-Eymes et Bernin) et de quelques communes « isolées » (Sainte-Marie du Mont, Hurtières, Saint-Pierre d'Allevard, La Chapelle-du-Bard, La Ferrière, Le Moutaret et Pinsot). Composé de 49 communes à l'origine, elle en compte aujourd'hui 43, suite au départ de 2 communes vers Grenoble Alpes Métropoles (Venon et Vaulnaveys-le-Haut)<sup>98</sup> et à la création de 3 communes nouvelles :

<sup>97</sup> Syndicat Intercommunal de la Zone Verte. Ces communes ne participaient d'aucun EPCI communautaire mais fonctionnaient en coordination grâce au SIZOV, à l'exception de Bernin qui était également membre de la COSI.

<sup>98</sup> Venon rejoint la métropole grenobloise dès 2010, alors que Vaulnaveys-le-Haut rejoint d'abord la communauté de communes du sud Grenoblois en 2010, EPCI intégrée à la Métropole en 2014.

- Crêts-en-Belledonne, par la fusion des communes de Saint-Pierre-d'Allevard et Morestel-de-Maille au 1<sup>er</sup> janvier 2016

- Le Plateau-des-Petites-Roches par la fusion des communes de Saint-Hilaire-du-Touvet, Saint-Pancrasse et Saint-Bernard-du-Touvet au 1<sup>er</sup> janvier 2019

- Le Haut-Breda, par la fusion des communes de La Ferrière et Pinsot au 1<sup>er</sup> janvier 2019

Son siège est situé à Crolles.



Carte des communes du Grésivaudan

La communauté de communes Le Grésivaudan est dotée des compétences suivantes :

- **Compétences obligatoires**

- Gestion des déchets
- Développement économique : aménagement, entretien et gestion des zones d'activités ; création, promotion et gestion de pépinières ; actions commerciales de promotion économique ; dispositifs contractuels d'intervention économique ; accompagnement de créateurs d'entreprises.
- Aménagement de l'espace communautaire, notamment SCOT (schéma de cohérence territoriale).
- Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage

- **Compétences optionnelles**

- Prévention et action sociale d'intérêt communautaire en faveur des personnes âgées, à mobilité réduite, à la recherche d'emploi ou encore en faveur de la petite enfance et de la jeunesse (dont le conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance).
- Activités périscolaires des collèges d'intérêt communautaire.
- Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels, sportifs et de loisirs d'intérêt communautaire.
- Participation à l'équilibre social de l'habitat (plan local de l'habitat)
- Aménagement et entretien de voiries d'intérêt communautaire.
- Infrastructures cyclables
- maisons des services publics
- eau et assainissement

- **Compétences facultatives**

- Soutien aux activités culturelles, éducatives et sportives dans le cadre de la charte communautaire.
- Abattoirs
- Réseaux et services locaux de communications électroniques

- **Compétences transférées**

- Gestion des milieux aquatiques et prévention des risques d'inondations (GEMAPI), transférée au syndicat mixte des bassins hydrauliques de l'Isère (Symbhi) à compter du 1er janvier 2019
- Transport et déplacement (AOM), transférée au syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise (SMMAG) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020

En termes d'équipement, Le Grésivaudan gère principalement 23 Zones d'Activités Economiques (ZAE), 2 pépinières d'entreprises et deux ateliers relais, 13 gymnases ou équipements sportifs (dont une piscine), 4 stations de ski et de loisirs (Les 7 Laux, Le Collet, le Col de Marcieu et le Lac de La Terrasse), un EHPAD, 16 multi-accueils petite enfance et 11 relais d'assistantes maternelles (RAM), 5 accueils de loisirs, 3 musées, 1 salle de spectacle et de cinéma et 2 médiathèques.

Elle emploie 588 agents permanents, 24% seulement en filière administrative, et une part importante en filière technique, médico-sociale et sociale.

Elle gère un budget de 204 millions d'euros en 2019, 123 en fonctionnement et 81 en investissement. Ses recettes proviennent à plus de 50% des impôts directs, et pour près d'un tiers de la compensation liée à la suppression de la taxe professionnelle. En termes de dépense, 40% du budget principal est consacré au soutien des communes, via l'attribution de compensation ou la dotation de solidarité. Historiquement peu endettée, Le Grésivaudan a vu une forte augmentation de son taux d'endettement avec la prise de compétence sur l'eau et

l'assainissement (ce transfert de compétence s'est accompagné d'un transfert d'emprunt d'un montant de 45 millions d'euros).

Au premier janvier 2020, le conseil communautaire compte 73 membres. A l'issue des élections municipales et communautaires de 2020, le conseil comportera un membre supplémentaire et la composition est légèrement modifiée du fait de la création de communes nouvelles, avec un renforcement du poids des communes les plus peuplées.

	Répartition au 1 <sup>er</sup> janvier 2020	Répartition à compter de mars 2020
CROLLES	5	6
VILLARD-BONNOT	5	5
PONTCHARRA	4	5
SAINT-ISMIER	4	5
SAINT-MARTIN-D'URIAGE	3	3
MONTBONNOT-SAINT-MARTIN	3	3
LE VERSOUD	3	3
ALLEVARD	2	3
CRÈTS-EN-BELLEDONNE	2 (1 siège pour chaque commune avec création commune nouvelle)	2
FROGES	2	2
LE TOUVET	2	2
BERNIN	2	2
CHAPAREILLAN	2	2
SAINT-NAZAIRE-LES-EYMES	2	2
LE CHEYLAS	1	1
LA TERRASSE	1	1
LE PLATEAU-DES-PETITES-ROCHES	3 (1 siège pour chaque commune avec création commune nouvelle)	1
GONCELIN	1	1
BIVIERS	1	1
LUMBIN	1	1
TENCIN	1	1
THEYS	1	1
BARRAUX	1	1
SAINT-VINCENT-DE-MERCUZE	1	1
REVEL	1	1
CHAMP-PRES-FROGES	1	1
LES ADRETS	1	1
LAVAL	1	1
LA COMBE-DE-LANCEY	1	1
BUISSIERE	1	1
SAINT-MAXIMIN	1	1
LA PIERRE	1	1

SAINTE-AGNES	1	1
LA CHAPELLE-DU-BARD	1	1
LA FLACHERIE	1	1
SAINTE-MARIE-D'ALLOIX	1	1
CHAMROUSSE	1	1
LE HAUT-BRÉDA	2 (1 siège pour chaque commune avec création commune nouvelle)	1
SAINT-MURY- MONTEYMOND	1	1
SAINT-JEAN-LE-VIEUX	1	1
LE MOUTARET	1	1
SAINTE-MARIE-DU-MONT	1	1
HURTIERES	1	1

Présidée par François Brottes à sa création, elle a été présidée entre 2012 et 2020 par Francis Gimbert. Membre du PS (comme F. Brottes), il fut conseiller régional de 2004 à 2010, conseiller municipal de Crolles et conseiller communautaire à la COSI de 2001 à 2009, vice-président du Grésivaudan de 2009 à 2012, en charge de l’Autorité Organisatrice des Transports. Professeur de mathématiques dans un lycée grenoblois, il n’a jamais cessé son activité professionnelle et a été secrétaire académique du Syndicat des Enseignants de 1995 à 2000. Depuis le 10 juillet 2020, elle est présidée par Henri Baile, maire de St-Ismier depuis 2014, qui fut longtemps membre de l’UMP (qu’il a quitté il y a peu).

Politiquement, le territoire est divers mais a connu un glissement vers la droite ces dernières années. Lié au passé industriel du territoire, le vote communiste a longtemps structuré la vie politique de certaines communes. Ainsi, de nombreuses communes ont été dirigées par un maire communiste dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle (de 1953 à 2005 pour Crolles, de 1947 à 1995 pour Villard-Bonnot, de 1965 à 1995 pour Le Versoud, de 1944 à 2008 pour Frogès...). Le vote socialiste fut également important dans les années 1990-2000 : le Grésivaudan constitue une part importante de la 5<sup>ème</sup> circonscription de l’Isère, qui fut détenu par le PS de 1988, date de sa création, à 2017, à l’exception de la mandature 1993-1997. Ces 10 dernières années ont vu la droite progresser, faisant basculer les communes de Pontcharra et Chapareillan (2014) ou Le Versoud (2020). Les dernières élections nationales et européennes ont montré un vote centriste et écologiste important dans le territoire.

## Un projet de territoire tardif

Jusqu'au 24 septembre 2018, l'action de la communauté de communes ne reposait sur aucun projet de territoire. En fait, elle fonctionnait sur les bases qui ont présidé à sa création, précisées dans une charte pour le développement de l'intercommunalité, qui ne définissait pas d'orientations précises mais présupposait une manne financière qui permettait de reprendre et d'étendre des compétences au fur et à mesure des desiderata des communes. Les objectifs de l'action menée par l'EPCI étaient définis politique par politique, comme le note la délibération du 29 février 2016 : « *Depuis 2009, les moyens et les outils mis en œuvre par la communauté pour concourir à cette ambition politique sont de plusieurs ordres :*

### *1.1 L'élaboration et l'adoption de documents d'orientation et de planification*

- *Charte pour le développement de l'intercommunalité (2008)*
- *Charte de développement durable (juin 2009)*
- *SCOT (décembre 2012)*
- *PLH (février 2013)*
- *PCAET (avril 2013)*
- *Agenda 21 (janvier 2014)*
- *Charte pour les actions sportives et culturelles (février 2015)*
- *Charte pour le soutien au tourisme (mars 2015)*
- *Charte spectacle vivant et 1% artistique (mai et juin 2015)*
- *Définition de la politique agricole (mai et juin 2015)*
- *Définition de la nouvelle politique de la communauté pour la création de logements locatifs et la rénovation énergétique ((2015/2016)*

*Cette liste non exhaustive et évolutive participe de la formalisation d'un projet de territoire car tous ces éléments contractuels et/ou de référence ont fait (font) l'objet d'une concertation avec les acteurs publics et privés intéressés par chaque thématique et sont revisités au fur et à mesure de l'évolution du contexte réglementaire et financier »<sup>99</sup>.*

---

<sup>99</sup> Délibération DEL-2016-0004, *Démarche pour la mise en œuvre d'une évaluation des politiques et d'un projet de territoire*, adoptée à l'unanimité le 29 février 2016

La formulation même de cette délibération masque mal l'absence d'un document portant une vision d'ensemble du territoire et d'une organisation des compétences. D'ailleurs, depuis sa création en 2009 et jusqu'en 2018, « *le Grésivaudan n'a jamais procédé à cet examen des compétences qu'elle souhaitait conserver et généraliser sur l'ensemble du périmètre communautaire et celles qu'elle entendait restituer aux communes* »<sup>100</sup>. La délibération de 2016 marque donc cette volonté d'écrire un projet de territoire qui aboutira à la délibération d'adoption de ce projet en septembre 2018.

Pointant 13 orientations, ce projet met l'accent sur deux dimensions principales :

- La redéfinition du rôle de chaque institution et des compétences afférentes

Le projet de territoire précise la vocation de chaque institution : « *la commune a vocation à s'occuper en priorité des habitants et des services en face à face* » ; « *l'intercommunalité a vocation à s'occuper de la cohérence du territoire* » (orientation 1) et tente d'en proposer les déclinaisons en termes d'attribution des compétences (orientation 2 et 4) ou d'organisation territoriale, proposant de « *réorganiser les communes afin qu'elles soient en capacité d'assumer les compétences de proximité* » (orientation 3) ou de « *structurer les coopérations interterritoriales* » (orientation 7). En 2020, la seule réalisation concrète de ces orientations est la création du Syndicat Mixte des Mobilités de l'Agglomération Grenobloise (SMMAG).

- La priorisation de certaines actions politiques

Le projet de territoire propose une orientation générale pour un « *modèle de développement plus équilibré, plus durable et plus résilient* » (orientation 5) qui se décline en priorisant certaines actions (sans renoncer aux autres pour autant) : habitat, économie présentielle, agriculture et forêt, mobilité, foncier (orientations 8, 9 et 10).

Toutefois, ce projet de territoire, adopté dans la deuxième partie du mandat 2014-2020 et alors que le président sortant ne se représentait pas, n'a pas de dimension contraignante. A titre d'exemple, s'il prévoit une restitution de compétences aux communes (petite enfance et gymnases), elle n'en définit pas les modalités et indique une temporalité large (avant le 1<sup>er</sup> janvier 2025). De même, dans les orientations prioritaires, certaines devaient faire l'objet d'un

---

<sup>100</sup> Le Grésivaudan, *Projet de territoire du Grésivaudan*, 2018, p. 7

travail spécifique entre l'adoption en 2018 et la fin du mandat en 2020. Si cela a été fait pour l'agriculture et la forêt, la stratégie dans le domaine de l'habitat et la stratégie dans le domaine foncier (2 items de l'orientation 10) n'ont pas été élaborées. Durant la temporalité de cette recherche, seule l'élaboration du projet de territoire a eu un réel impact, mais pas sa déclinaison en termes de politiques menées, celles-ci prenant éventuellement corps ultérieurement.

# TITRE B : PRESENTATION SUCCINCTE DU GRAND ANNECY

## DONNEES CLES DU GRAND ANNECY

34  
COMMUNES

500  
KM<sup>2</sup>

93  
CONSEILLERS

205 214  
HABITANTS

Le Grand Anancy se hisse au rang des plus grandes communautés d'agglomération françaises.

**Grand Anancy**  
AGGLOMÉRATION



<p><b>SIÈGE DU GRAND ANNECY</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Annecy, 46 avenue des Îles</li> </ul>	<p><b>RELAIS SUR LE TERRITOIRE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Alby-sur-Chéran, 363 allée du collège</li> <li>Fillière, 300 Rue des Fleuries, Thorens-Gières</li> <li>Saint-Jorioz, 225 route de Sales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autoroute</li> <li>Route</li> <li>Chemin de fer</li> <li>Rivières</li> </ul>
--	--	---

## Approche géographique et économique

Le Grand Annecy est un espace de 570 Km<sup>2</sup>, articulé autour du lac d'Annecy, du plateau des Glières au Nord et du massif du Semnoz et de la rivière du Chéran au sud. Si son point culminant monte à 2350 m, la majeure partie de son territoire s'étage entre 350 et 800 mètres d'altitude. 80% du Grand Annecy est constitué de surfaces naturelles et agricoles, à l'exception du centre urbain plus densément équipé et peuplé. Avec 203 000 habitants, le Grand Annecy représente 25% de la population de Haute-Savoie. Il a connu un fort dynamisme démographique depuis 1990, avec une hausse de 25% de sa population en 30 ans.

Au niveau économique, le Grand Annecy est un territoire prospère, marqué à la fois par un dynamisme interne et l'attraction de Genève. 10 000 habitants disposent en effet d'un permis de travail transfrontalier sur les 90 000 actifs du territoire. En termes d'emploi, la commune nouvelle d'Annecy représente 70% des emplois du territoire pour 63 % de la population. Dynamique dans les domaines du commerce et des services, le Grand Annecy revendique 3 filières d'excellence : la mécatronique, les industries créatives et la filière sports et outdoor.

Le revenu médian du territoire est au niveau départemental, mais plus élevé que le national (24063 € contre 20 185 € pour la France Métropolitaine). Le taux de pauvreté est bas (8%), tout comme le taux de chômage (6,4%). Le corollaire de cette prospérité et de cette attractivité est une tension sur le logement, qui se traduit à la fois par une forte croissance (avec des problèmes de densité, d'artificialisation des sols et de mobilité) et un coût qui rend le territoire difficilement accessible aux classes moyennes<sup>101</sup>.

## Approche institutionnelle

L'histoire institutionnelle du territoire repose sur des dynamiques différentes :

---

<sup>101</sup> C'est ce que notent de nombreux élus rencontrés : « *c'est une vraie problématique, pour moi c'est le problème numéro 1 en réalité sur notre territoire [...] et toutes les entreprises vous disent aussi qu'elles arrivent pas à recruter à cause des problèmes de logement* » ; « *l'habitat, parce que la vie est horriblement chère en Haute-Savoie, du fait du phénomène frontalier [...] Aujourd'hui nous on publie des postes, on a pas de réponse, et en tout cas nous, dans ma commune, on a choisi aussi d'offrir un logement aux personnes qui acceptent de nous rejoindre* »

- L'intercommunalité autour d'Annecy se développe dès 1991 avec la création d'un District regroupant les communes d'Annecy, Annecy-le-Vieux, Argonay, Cran-Gevrier, Epagny, Metz-Tessy, Meythet, Poisy, Pringy et Seynod. En 2001 le District devient communauté d'agglomération (C2A) et intègre en 2002 les communes de Chavanod, Montagny-les-Lanches et Quintal.
- L'intercommunalité du Pays d'Alby naît en 1993 de la fusion de plusieurs syndicats, regroupant 11 communes : Alby-sur-Chéran, Allèves, Chainaz-les-Frasses, Chapeiry, Cusy, Gruffy, Héry-sur-Alby, Mûres, St-Félix, St-Sylvestre et Viuz-la-Chiésaz. C'est la première communauté de communes de Haute-Savoie
- L'intercommunalité de Fillière naît également en 1993 avec 9 communes : Aviernois, Les Ollières, Naves-Parmelan, Villaz, Charvonnex, Evires, Groisy, St-Martin-Bellevue et Thorens-Glières.
- La communauté de communes de la rive gauche du lac d'Annecy naît en 1999, avec les communes de Duingt, Entrevernes, La-Chapelle-St-Maurice, Leschaux, St-Eustache, St-Jorioz et Sevriez.
- La communauté de communes de la Tournette naît en décembre 2000, regroupant les communes de Bluffy, Menthon-St-Bernard, Talloires et Le Veyrier-du-Lac.

Les élus de la C2A sont incités par l'Etat à réfléchir à leur extension dès 2010<sup>102</sup>. La création d'une réflexion sur une nouvelle communauté d'agglomération est proposée dès 2011 à 10 EPCI (représentant 105 communes), avec l'objectif de se rapprocher du périmètre du SCOT et de faire le tour du lac. Si la communauté de communes de Fillières demande à adhérer au nouvel EPCI, les discussions sont plus tendues dans la communauté de communes du Pays d'Alby. Sur ce territoire, les débats sont houleux, les pressions nombreuses (Département, Préfecture) et aboutissent à la démission du Président de la communauté de

---

<sup>102</sup> Selon l'un des acteurs : « à l'époque le préfet nous a dit moi j'ai tellement j'ai tellement de souci de communes non-membre d'intercommunalité dans la partie nord du département que je vais me préoccuper d'abord de ça, ça veut dire que vous, agglomération d'Annecy, je vais pas vous demander quoi que ce soit. Par contre, comme il y a une clause de revoyure dans le schéma départemental 4-5 ans après, ce serait quand même bien que vous puissiez ouvrir la réflexion, de manière à ce que le coup d'après l'Etat n'arrive pas avec sa trique et puis le stylo pour faire le périmètre, mais que, entre élus, vous ayez une convergence de vue. »

communes en 2015. Dans la communauté de communes de La Tournette, la commune de Talloires refuse de rejoindre la communauté d'agglomération mais se retrouve forcée de s'y rattacher par le Préfet et la CDCI.

En parallèle à la naissance de la communauté d'agglomération du Grand Annecy le 1<sup>er</sup> janvier 2017, d'autres recombinaisons institutionnelles ont lieu sur le territoire :

- Le 1<sup>er</sup> janvier 2016 naît la commune nouvelle d'Epagny-Metz-Tessy, regroupant les communes d'Epagny et de Metz-Tessy pour former une commune de 7800 habitants
- Le 1<sup>er</sup> janvier 2016 naît la commune nouvelle de Talloires-Montmin, de la fusion de Talloires et Montmin et comptant 2000 habitants. Cette fusion est issue du refus de Talloires (1700 habitants) d'intégrer la Communauté d'agglomération du Grand Annecy : elle tente donc de fusionner avec le village de Montmin (300 habitants) pour demander son rattachement à la Communauté de Communes des Sources du Lac, à laquelle appartenait Montmin. Suite à un refus de la Préfecture et de l'avis négatif de la CDCI, la commune est rattachée à la communauté d'agglomération du Grand Annecy à sa création.
- Le 1<sup>er</sup> janvier 2017 naît la commune nouvelle d'Annecy, regroupant les communes d'Annecy, Annecy-le-Vieux, Cran-Gevrier, Meythet, Pringy et Seynod, et comptant 127 000 habitants
- Le 1<sup>er</sup> janvier 2017 naît la commune nouvelle de Fillières, regroupant les communes d'Aviernoz, d'Évires, des Ollières, de Saint-Martin-Bellevue et de Thorens-Glières et comptant 9200 habitants
- Le 1<sup>er</sup> janvier 2017 est créé le Syndicat Intercommunal du Pays d'Alby (SIPA), regroupant les communes d'Alby-sur-Chéran, Allèves, Chainaz-les-Frasses, Chapeiry, Héry-sur-Alby, Gruffy et Saint-Sylvestre (les communes de Mûres et de Saint-Félix fonctionnent par convention avec le Syndicat). Il dispose de compétence pour la Petite Enfance, le sport, la culture et la jeunesse. Ce syndicat regroupe la majeure partie des communes qui constituaient la Communauté de Communes du Pays d'Alby.

- Le 1<sup>er</sup> janvier 2017 est créé le SIVOM de la Tournette avec les communes de Menthon-St-Bernard, Talloires-Montmin et Le Veyrier-du-Lac (soit 3 des 4 communes de la Communauté de Communes de La Tournette).

La communauté d'agglomération du Grand Annecy dispose des compétences suivantes :

- **Compétences obligatoires :**

- Développement économique et tourisme : accompagnement des entrepreneurs, zones et parcs d'activités, implantations d'entreprises, tourisme, enseignement supérieur, soutien et aide aux filières d'excellence
- Aménagement du territoire : Schéma de cohérence territorial (SCOT), Plan Local d'Urbanisme, Zones d'Aménagement Concerté d'intérêt communautaire, organisation de la mobilité
- Equilibre social et habitat : Programme Local de l'Habitat (PLH), Politique du logement et aide au logement social d'intérêt communautaire, réserves foncières, logement des personnes défavorisées, amélioration du parc bâti
- Politique de la ville : coordination des dispositifs contractuel (dont insertion économique et prévention de la délinquance)
- Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI)
- Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux
- Collecte et traitement des déchets
- Plan Climat Air Energie Territorial

- **Compétences optionnelles :**

- Création, aménagement et entretien de voiries d'intérêt communautaire
- Eau et assainissement

- Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores, TEPOS
  - Action sociale d'intérêt communautaire envers les personnes âgées
- **Compétences facultatives :**
- Equipement et protection du plan d'eau du bassin du lac d'Annecy
  - Compétences définies dans le schéma d'organisation des compétences locales de l'eau : lutte contre la pollution, surveillance des ressources, ...
  - Gestion des eaux pluviales urbaines
  - Mobilier urbain dédié au transport urbain
  - Gestion de la fourrière intercommunale
  - Défense extérieure contre les incendies
  - Aménagement et gestion du plateau des Glières
  - Gestion du village vacances Le pré du lac
  - Schéma aggro nature
  - Adhésion au CAUE et au PNR des Bauges

Elle fonctionne avec un conseil de 95 membres issus de 34 communes : 47 conseillers sont issus de la commune nouvelle d'Annecy, 5 de Fillière, 4 d'Epagny-Metz-Tessy et de Poisy, 3 de Saint-Jorioz, 2 de Groisy, de Sevrier et de Villaz. Les 26 autres communes n'ont qu'un seul conseiller communautaire. Avec une telle composition, la part des élus annéciens est prépondérante dans l'exécutif. Le Bureau est composé d'un Président, de 15 vice-présidents et 11 conseillers délégués, dont un peu moins de 50% sont annéciens : 13 d'entre-eux sont élus dans la commune d'Annecy. Plus précisément, les annéciens constituent 1/3 des vice-présidents et 63% des conseillers délégués. Seule la commune de Fillière dispose de plus d'une place dans le Bureau (avec 2 vice-présidents), et 20 communes n'ont pas de représentants au Bureau. De ce fait, de nombreuses communes mettent en avant la conférence des maires comme instance essentielle au fonctionnement de l'EPCI. Elle est constituée de 45 personnes,

accueillant les maires et maires délégués du territoire (ceux des communes nouvelles d'Annecy et de Fillière).

De sa création à juillet 2020, le Grand Annecy est présidé par Jean-Luc Rigaut, également maire de la commune nouvelle d'Annecy. Homme politique centriste, après avoir été sportif de haut-niveau, il prend la succession de Bernard Bosson en 2007, un an avant les municipales de 2008. Il gagne ensuite les municipales de 2008 (contre, notamment, un candidat UMP) et 2014. Après les municipales de 2008, il est élu président de la C2A (succédant, là encore, à B. Bosson qui la présidait depuis sa création). Il est élu Président de l'ADCF (Association des Communauté de France) en octobre 2017, après la création du Grand Annecy et de la commune nouvelle d'Annecy.

Politiquement, l'agglomération annécienne est marquée à droite jusqu'à juillet 2020. Dans l'ancienne C2A, seuls les maires de Cran-Gevrier et Meythet sont classés à gauche. Le territoire compte des élus de droite d'envergure nationale, comme Bernard Accoyer, député UMP, ancien président de l'Assemblée Nationale, Maire d'Annecy-le-Vieux jusqu'à la fusion. Les autres anciens EPCI composant le Grand Annecy sont dirigés par des élus le plus souvent « sans étiquettes », autour de liste « de rassemblement communal », parfois classés divers droite, comme C. Anselme, maire de Fillière, ou divers gauche comme l'ancien président de la communauté de communes du pays d'Alby, Jean-Claude Martin.

## **Le projet de territoire : imagine le Grand Annecy**

A sa création en 2017, le Grand Annecy s'est lancé dans l'élaboration d'un projet de territoire, qui a abouti le 7 février 2019 par l'adoption « *d'imagine le Grand Annecy, 90 objectifs pour réaliser la vision d'avenir* »<sup>103</sup>. Conçue dans une démarche participative avec les habitants, ce projet de territoire se veut prospectif, définissant le Grand Annecy en 2050. Il se présente sous 3 axes différents :

- Un modèle d'aménagement du territoire, proposant une agglomération en archipel, en harmonie avec son environnement naturel ;

---

<sup>103</sup> Délibération D 2019-30, *adoption du projet de territoire « imagine le Grand Annecy, 90 objectifs pour réaliser la vision d'avenir »*, adopté à l'unanimité par le conseil communautaire du Grand Annecy le 7 février 2019

- Un modèle économique et social, en pointe dans l'innovation et la recherche et donnant toute sa place à la jeunesse ;
- Un modèle de gouvernance, développant des partenariats par projet et permettant une participation pour construire la citoyenneté.

Sur les 90 objectifs retenus, aucun ne concerne directement les relations entre communes et intercommunalité. Seuls deux (n°85 et 86) évoque des partenariats institutionnels : avec les territoires voisins (Lyon, Genève, Grenoble, pôle métropolitain avec Chambéry) ou avec « *toutes les collectivités du bassin de vie* »<sup>104</sup>. Néanmoins, le paragraphe de présentation de l'ambition 9 « *développer des partenariats pour concrétiser le projet* » note qu'il faut un partenariat « *entre le Grand Annecy et ses communes membres* ».

Au regard de la temporalité de la recherche, là encore, les effets de ce projet de territoire ne sont perceptibles que dans sa phase d'élaboration, l'enquête de terrain se terminant quelques mois après son adoption à l'unanimité par le conseil communautaire.

---

<sup>104</sup> Grand Annecy Agglomération, *Imagine le Grand Annecy, 90 objectifs pour le projet de territoire*, mars 2019, p. 24

# Conclusion de la partie 1 : Vers la transcommunalité

Questionner l'organisation et le fonctionnement de l'espace politico-administratif local en France présente un intérêt particulier au regard des modifications qui l'ont marqué ces 20 dernières années. Entre 2010 et 2015, quatre lois se sont succédées en France pour remanier l'organisation institutionnelle locale, entraînant la couverture de l'ensemble de la France métropolitaine par des EPCI communautaires (Communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine ou Métropole), l'extension de leur périmètre par augmentation de la taille minimale et la dévolution de compétences nouvelles (majoritairement des compétences communales). Dans le même temps, suite aux lois de 2010 et 2015, se développe un mouvement d'émergence de communes nouvelles, construites par fusion de communes, faisant passer le nombre de communes en France de 36 568 à 34 841 entre 2011 et 2019 (Bideau, 2019).

Les nombreux travaux, tant de science politique que de droit, portant sur l'organisation institutionnelle locale de la France ont mis en lumière des éléments de compréhension particulièrement intéressants :

- Tout d'abord, l'intervention d'une pluralité d'acteurs (appartenant à des institutions étatiques ou issus des collectivités territoriales) qui articulent leurs actions dans une double dimension, verticale et horizontale. Pour ce faire, ils mobilisent des ressources diverses, accessibles via le cadre légal (Divay, Paquin, 2013 ; Poupeau, 2017), issus leur environnement et permettant de légitimer leurs actions (Jeffery, 1997 ; Dubois, 2009) ou provenant de leur position et de leur parcours personnel (Young, 2013). Ces relations nécessitent également la mise en place d'outils spécifiques, à l'image du contrat ou de l'appel à projet.
- Dans le cas particulier des intercommunalités, ces travaux mettent en avant un univers politique local à deux échelons : communes et EPCI (Boulay, 2014). Ces institutions se retrouvent en compétition sur un même espace, dans une lutte pour la captation de

ressources tant financières que politiques (Desage, Sibille, 2010 ; Degron, 2014 ; Chicot, 2014).

- Dans leur fonctionnement, les EPCI portent la trace de cette lutte. Leur fonctionnement par consensus serait ainsi la marque d'une confiscation du pouvoir par les maires (Desage, 2005), et leur dimension technique le masque d'une politique qui se ferait sans les citoyens (Desage, Guéranger, 2011). Les acteurs de l'intercommunalité témoignent de cette distanciation : les conseillers communautaires sont ainsi plus masculins, plus âgés et issus de catégories socio-professionnelles plus élevées que les conseillers municipaux (Guéranger, 2003 ; Siribie 2013 ; Vignon 2019).
- Ces élus locaux ont pourtant un lien particulier au territoire, qu'ils doivent incarner et représenter (Faure, 1997) en mobilisant des imaginaires territoriaux (Genieys et al., 2000)
- Parmi les mouvements qui ont affecté l'organisation locale, l'émergence des communes nouvelles fait encore l'objet de peu de travaux. Les explications qu'ils apportent relèvent avant tout de l'intérêt financier qu'ont les communes à fusionner (Aubelle, 2016 ; Pauliat, 2016 ; Steckel-Assouère, 2016). Toutefois, le récent travail de G. Bideau apporte quelques nuances, mettant également en avant des raisons relevant de la géopolitique locale (Bideau, 2019).

Tous ces travaux, pour heuristiques qu'ils soient, relèvent d'une même catégorie d'approche des institutions locales, l'analyse multiniveau. Or, il semble que dans le cas de l'organisation institutionnelle locale française, un cadre de recherche plus pertinent puisse être trouvé. En effet, cette césure forte entre communes et EPCI semble peu correspondre à cette réalité *de jure* qui fait des intercommunalités une émanation des communes, sans existence en dehors de celles-ci. Cela se renforce par le fait que les élus de l'un sont des élus de l'autre, et que cette identité des acteurs politiques rend plus complexe la faculté de négociation entre institution. *De facto*, ils représentent la commune et l'intercommunalité. On a bien plutôt un objet hybride, qui n'est pas sans rappeler un système complexe ouvert (Morin, 1990)

Dès lors, il apparaît pertinent de poser un nouveau regard sur cette organisation locale, dans une approche plus globale tenant compte de cette réalité *de jure* et de l'identité des acteurs. Nous proposons alors d'appeler transcommunalité la configuration territoriale (Négrier, 2005) formée par les communes, l'EPCI communautaire et leurs différents démembrements sur le territoire. Cette configuration semble présenter un caractère unitaire, par construction, mais aussi fragmenté par la diversité des institutions qui la compose. Pour autant, elle semble mobiliser dans son fonctionnement les principes dialogique, hologrammatique et de récursion organisationnelle propre à un système complexe ouvert.

La congruence au réel de cette hypothèse transcommunale, de cette configuration territoriale systémique, sera testée à partir de l'exemple du Grésivaudan. Une approche ethnographique sera mobilisée, s'appuyant sur les acquis des travaux de N. Elias et de la sociologie de l'institution, sans pour autant négliger les travaux des juristes et les ouvertures que peut offrir la sociologie pragmatique. Elle s'appuiera sur une position de chercheur indigène, à la fois directeur de cabinet de la communauté de communes Le Grésivaudan et postulant à l'obtention d'un EDPA. L'exemple du Grésivaudan s'enrichira de celui du Grand Anecy, utilisé comme territoire-mire pour confirmer, infirmer, compléter les informations recueillies sur le Grésivaudan.

Le parcours de recherche que retrace ce document fut plus complexe que ne le laisse supposer l'ordonnancement des chapitres. Ce qui résulte d'un souci de présentation masque les incessants allers et retours entre le terrain et la littérature. Cette recherche doit aussi aux expériences professionnelles passées, qui ont permis de pratiquer ces relations communes et intercommunalité à des degrés divers : en mairie d'arrondissement avec la Ville de Lyon et le Grand Lyon ou avec la commune de Tarare lors de la création de la Communauté de Communes de l'Ouest Rhodanien. Elle doit également aux discussions avec de nombreux élus régionaux sur leurs pratiques locales, « communes forcées » du Nord Isère, création de la Métropole lyonnaise ou extension d'une communauté d'agglomération au Nord de la Loire... Toute cette expérience a servi de substrat aux lectures, qui elles-mêmes modifiaient le regard sur les pratiques quotidiennes.

Pour tenir compte de cet entrelacs d'expériences et de lectures, pour marquer le cheminement de la pensée, le choix a été fait d'une présentation en spirale, qui, partant

d'une première description, va être amené à repasser plusieurs fois par les mêmes objets, pour les éclairer d'un jour nouveau, tenant compte des acquis du passage précédent. Un même fait pourra donc être abordé à plusieurs reprises, en tant qu'il peut mettre en avant plusieurs facettes de la transcommunalité, mais aussi parce que l'accumulation de facteurs de compréhension permet de voir des choses qui étaient invisibles au premier passage. Il s'agira donc dans un premier temps de tester la pertinence de la transcommunalité pour décrire les relations entre communes et intercommunalité, puis, dans un deuxième temps, au deuxième passage de la spirale, d'analyser le fonctionnement et la capacité d'adaptation de la transcommunalité.

# **PARTIE 2 : LA TRANSCOMMUNALITE, UNE CONFIGURATION TERRITORIALE**

L'hypothèse de cette recherche est que l'on peut comprendre les mutations de l'organisation politique et institutionnelle locale survenue ces dernières années, marquées par des mouvements de compétences et l'émergence de communes nouvelles, en changeant la focale traditionnelle de l'analyse, en dépassant l'approche multiniveau pour regarder comme un ensemble le bloc communal composé, sur un même territoire, par les communes, l'intercommunalité communautaire et leurs démembrements respectifs. Cet ensemble forme une configuration territoriale spécifique, la transcommunalité. L'analyse de la littérature scientifique semble suggérer que cette configuration présenterait des similarités fortes avec les systèmes complexes ouverts. Comme eux, elle serait fortement marquée par l'extérieur, qui déterminerait les conditions d'équilibre interne à la configuration. Comme eux, l'imbrication des institutions en son sein serait telle qu'elles répondraient aux trois principes mise en avant par E. Morin pour décrire un système complexe ouvert : le principe dialogique, le principe hologrammatique et le principe de récursion organisationnel (Morin, 1990).

Dès lors, il s'agit d'analyser les particularités de la transcommunalité, de cette configuration, présentant un caractère unitaire par l'imbrication de ses institutions et un personnel politique unique pour la diriger, et un caractère fragmenté, marqué par une administration qui fonctionne en archipel et la multiplicité des arènes en son sein. Ce travail descriptif sera au cœur du chapitre 3.

Cette description initiale étant posée, il est possible de regarder comment et par quoi cette configuration est cadrée par l'extérieur, par des institutions et des acteurs situés hors de celle-ci mais qui, pour autant, influencent, déterminent, limitent le champ des possibles en son sein. Cette approche fera l'objet du chapitre 4. Il permettra d'analyser le rôle des questions financières dans le cadrage et le fonctionnement de la transcommunalité, ainsi que le poids de la loi et des réglementations qui s'imposent à elle. En plus de ce rôle de l'Etat, et parce qu'elle est une configuration territoriale, l'espace géographique et social sur lequel elle se développe influence et conditionne le fonctionnement de la transcommunalité, de même que les relations avec les institutions voisines.

Ainsi, la description de la configuration dans ses dimensions de composition interne et de relation à l'extérieur sera complète, et permettra une première évaluation de la pertinence du concept de transcommunalité.

## Chapitre 3 : Un système unitaire et fragmenté

Pour des raisons de clarté de l'exposé, ce travail propose de débiter l'analyse de la congruence au réel de la transcommunalité par la description de sa composition et de ses principales caractéristiques. Il était également possible de partir d'une de ses spécificités : celle d'être une configuration dont la création est issue d'une force extérieure, celle de l'Etat. Mais pour autant, elle n'en acquiert pas moins une consistance par la création de ses institutions, leur fonctionnement et la capacité à faire œuvre de réception, c'est-à-dire de traduire certaines injonctions étatiques de manière à les rendre plus acceptables par elle (Desage, 2005). Avant d'analyser ces influences extérieures, il est donc nécessaire de rendre compte de sa composition, quitte à revenir, ultérieurement, sur ses conditions de création.

Si les études menées sous le prisme de l'analyse multiniveau ont pu montrer le jeu existant entre les différentes institutions locales, elles n'ont pas rendu compte du caractère unitaire de cette configuration territoriale. En fait, à l'image des travaux d'Andy Smith sur le fonctionnement de l'Union Européenne (Smith, 2004), il semble que la transcommunalité soit à la fois unitaire et fragmentée.

L'unité de la transcommunalité apparaît dès lors que l'on prend du recul par rapport au fonctionnement des acteurs qui se positionnent souvent au regard de leur appartenance institutionnelle pour le personnel administratif ou de leur rapport à la source-même de leur position dans la configuration pour les élus. Pour ces derniers, c'est bien le processus électoral qui est à la source de leur état d'élu, et ce processus se déroule principalement dans le cadre communal. A cet égard, le droit est un outil intéressant puisqu'il vient mettre en exergue l'unité primordiale d'un système où chaque composante est une manière d'avatar de la gestion communale, l'émanation des seules « collectivités territoriales » en son sein, les communes. Le titre A de ce chapitre sera l'occasion de mettre en avant ce caractère unitaire, en présentant d'abord les composantes de la configuration : communes, intercommunalité communautaire, intercommunalités syndicales, mais aussi les établissements publics créés par l'une de ces institutions ou les entreprises publiques locales auxquelles elles participent. A cette liste peuvent même s'ajouter certaines associations particulières. Il s'agira de voir comment celles-ci interagissent entre-elles et quel est leur niveau d'imbrication. Deuxième

marqueur de cette unité de la configuration, ses élus, qui constituent un personnel politique unique. Comment cette unité se traduit-elle dans les faits ? Joue-t-elle un rôle dans l'unité de la transcommunalité ?

Le caractère fragmenté de ce système, qui fera l'objet du Titre B de ce chapitre, se trouve particulièrement visible dans le fonctionnement administratif de ses institutions. Contrairement aux élus, le personnel est ici distinct. Quel rôle joue cette distinction dans le fonctionnement du système ? Que nous révèle-t-elle de cette configuration territoriale ? De même que le personnel administratif, il semble que les arènes soient multiples au sein de ce système, effet possible de la multiplicité d'institution. Qu'en est-il exactement ? Comment ces arènes se positionnent-elles dans la transcommunalité ?

Ces deux caractéristiques de la transcommunalité, à la fois unitaire et fragmentée, une fois mises à jour et nuancées, permettent d'apprécier sa validité avant d'entamer l'analyse de ses relations avec l'extérieur.

## TITRE A UN SYSTEME UNITAIRE

L'une des principales caractéristiques de la transcommunalité est d'être une configuration unitaire, ce qui la différencie d'un système multiniveau. L'unité de la transcommunalité trouve sa source dans le droit, traduction de la place accordée aux communes dans notre système politico-administratif territorial français. Sans commune, aucune des institutions composant la configuration transcommunale n'existerait (Communauté de communes ou d'agglomération, syndicat de communes, syndicats mixtes, EPIC...). Pour autant, cette abstraction juridique a des traductions concrètes dans le fonctionnement des institutions et les caractéristiques même des acteurs. Ainsi, la transcommunalité est composée par les communes, les EPCI et leurs démembrements (A). Toutes ces structures se trouvent, en droit comme dans leur fonctionnement, particulièrement imbriquées, ce qui donne au système son caractère unitaire (B). Dans ce cadre, les acteurs principaux du système, au sens où ce sont eux qui ont, légalement, le pouvoir décisionnel, les élus, apparaissent également comme étant l'un des facteurs d'unité de cette configuration (C).

### **A) LES COMPOSANTES DU SYSTEME**

L'unité de la transcommunalité trouve sa source dans le droit. C'est bien la loi qui fonde le système transcommunal en créant, à partir des communes, des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale qui les regroupent, dans une obligation à laquelle nul n'échappe, puisqu'au titre de l'article 5210-1-2, si une commune n'est pas rattachée à un EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP), l'Etat élabore le projet de rattachement à un EPCI existant. Plus encore, l'article 5210-2 du CGCT précise qu'« *une commune ne peut appartenir à plus d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.* ». Ainsi, chaque commune doit donc appartenir à un EPCI à fiscalité propre, et à un seul. Pour autant, chaque commune peut participer d'un ou plusieurs syndicats de communes, en plus de l'EPCI communautaire. C'est de cet enchevêtrement institutionnel que naît la transcommunalité, car

malgré la diversité apparente, le système est unique et procède d'une unité de base, la commune. Sans celle-ci, ni les syndicats intercommunaux ni les EPCI n'existent. Si une commune s'élargit par fusion à l'échelle d'un EPCI-FP ou d'un syndicat, celui-ci disparaît de fait (et non l'inverse). De cette unité génétique procède une configuration politico-administrative spécifique, dont le périmètre est délimité par celui de l'EPCI communautaire.

Il s'agit donc, ici, de mettre en avant le caractère unitaire de la transcommunalité, de montrer en quoi les institutions qui la composent, et les hommes qui constituent ces institutions, participent d'une même configuration territoriale. Ces institutions sont diverses et variées, mais, peu ou prou, elles relèvent des communes, elles constituent des avatars de la gestion communale ou des démembrements de celle-ci.

## **Les communes**

En effet, les communes sont au centre du système. Elles constituent depuis des décennies le centre du système politico-administratif local, même lorsque leur pouvoir était limité et que l'Etat régnait tout puissant sur cet espace local (Borraz, 2000). Elles recouvrent toutefois des réalités différentes : dans le Grand Annecy vont se côtoyer des communes d'environ 200 habitants (La-Chapelle-Saint-Maurice ou Entrevernes) et une commune de plus de 120 000 habitants. Dans le Grésivaudan, même s'il n'y a pas de commune très peuplée (la plus petite fait 168 habitants, la plus grande 8 200), les situations peuvent différer profondément entre des communes relativement riches, gérant des équipements multiples (salle de spectacle, équipements sportifs et de loisirs, écoles, crèches, foyer de jeunes...) et des communes qui n'ont ni école, ni crèche, ni bâtiments communaux autre que la mairie, et dont les routes sont départementales. Le rôle et l'action en termes de mise en œuvre de politiques publiques vont, dans ce dernier cas, s'avérer très limités.

Pour autant, derrière cette diversité, la réalité communale est, juridiquement, la même. Composante la plus locale de la géoalliance (Degron, 2020), elle est aussi présentée comme l'échelon de base de la démocratie, la cellule de base de la vie civique (Chicot, 2014 ; Desage, Guéranger, 2011). Et, de fait, toutes les composantes de l'intercommunalité sont liées à elle.

## Les Etablissements Public de Coopération Intercommunale

Tous les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale participent de la transcommunalité, quelle que soit leur forme : à fiscalité propre et communautaire ou dans leur forme syndicale. Certes, en termes de compétence, de capacité fiscale, de reconnaissance politique, leur statut diffère. Mais dans les faits, ils constituent des avatars de la gestion communale, des formes institutionnalisées de coopérations entre communes. Communauté de communes ou syndicat intercommunal, la différence est de degré, et non de nature. D'ailleurs, les président(e)s de syndicat ne s'y trompent pas, qui comparent bien souvent leur gestion et celle de la communauté, qui réclament un traitement d'égal à égal entre eux et la présidence de la communauté :

*« C'est que chaque fois qu'on essaye d'avoir des échanges, nous, petit syndicat, face au mastodonte de la CCLG, ben on est quantité négligeable. Voilà, et c'est comme ça que c'est ressenti... »<sup>105</sup>.*

Structures similaires qui ne diffèrent que par la taille, ces élus dans les syndicats intercommunaux mettent en avant leurs compétences et leur capacité d'apporter leur maîtrise technique de gestion à la communauté de communes :

*« Mais c'est pas normal, me semble-t-il qu'il n'y ai pas de relations entre la comcom et les syndicats. Même si on a pas les mêmes compétences [...], mais voilà, je trouve pas normal. [...] Encore une fois j'entends bien que la compétence que j'ai, moi, au niveau du [syndicat], n'a rien à voir avec les compétences [de la communauté de communes], mais peut-être que mon expérience sur la compétence que j'ai pourrait amener la comcom à envisager les choses différemment sur cette compétence. ».*

Dans le même ordre d'idée, et avec un plaidoyer pro-domo souvent propre à chaque représentant d'institution, les présidents de syndicats comparent leur gestion à celle de la communauté de communes :

*« Au [syndicat], on emploie 38 personnes. 70% de charges de personnel. Mais c'est bien géré. On s'occupe de jeunesse, du centre socio-culturel, de halte-garderie. Et on réussit à garder le lien avec le bénévolat. [...] A la comcom, il y a beaucoup trop d'emplois : il faut mettre en place un accompagnement et développer la performance. Il faut obtenir plus de ce personnel. ».*

---

<sup>105</sup> Ces citations, et celles qui suivent, rapportent les paroles de présidents de syndicats intercommunaux du Grésivaudan rencontrés en entretien.

Se situant au même niveau que les EPCI communautaires, maîtrisant également des compétences et des qualités de gestions, les syndicats sont vus par leurs élus comme plus efficaces tant sur la relation aux communes que sur la relation aux territoires :

*« Il n’y a pas de lien entre les maires et la comcom, alors qu’il y a des liens entre la commune et le [syndicat] » ;*

*« le pdt du [syndicat] est au fait du terrain, pour répondre aux attentes sociales. La comcom, c’est pertinent, mais il y a un danger de perte de la proximité. La proximité, on ne peut pas être technicien seulement. Et la comcom n’est pas dans l’affectif. [...] A la comcom, ça ne marche pas, il y a des négligences, de l’injustice. Et tout ça est renforcé par l’absence du terrain. »*

Certains EPCI disposent d’un périmètre qui dépasse celui de la transcommunalité, parce qu’ils gèrent une politique ou un dispositif qui n’a de sens que sur un périmètre excédent celui de la coopération obligatoire des communes. Ce sont souvent des syndicats mixtes qui peuvent regrouper diverses collectivités territoriales ou divers EPCI-FP, comme les PNR ou un syndicat des transports. Pour autant, ces institutions agissent, et parfois fortement, sur le territoire de la transcommunalité, les élus de cette transcommunalité ont leur place dans la structure décisionnaire de ce syndicat, et les finances de la commune sont directement impliquées et affectées aux politiques publiques qu’elles portent. Ainsi, le Versement Mobilité est fixé et revient au syndicat des transports à qui la compétence mobilité a été transférée. De même, la taxe GEMAPI revient au syndicat gérant cette politique. De ce fait, ils sont partis prenantes de la transcommunalité. Les Parcs Naturels Régionaux, qui sont juridiquement des syndicats mixtes, prennent place dans cette catégorie. Ils sont vus comme complémentaires à l’action déjà menée par les communes et les autres EPCI, mais intimement liés aux politiques mises en œuvre :

*« Voilà ça s’articule bien. Après c’est vrai que c’est au cas par cas. C’est sujet par sujet, comment le parc vient compléter les actions de l’EPCI et pas faire à la place, comment on apporte une plus-value sur ce que font les EPCI, comment on peut... Je dirais pas réorienter, parce que c’est un peu prétentieux, mais voilà apporter la touche parc dans les actions portées par les EPCI, etc. »<sup>106</sup>.*

---

<sup>106</sup> Propos d’un élu du Grésivaudan, membre du PNR de Chartreuse

## Les démembrements des communes et des EPCI

De même, autour de ces avatars gravitent des démembrements des communes et des intercommunalités, des institutions mises en place pour mettre en œuvre une politique particulière, comme les Etablissements Publics Industriels et Commerciaux (EPIC) ou Administratifs (EPA). Tout comme les EPCI doivent leur existence aux communes, ils ne doivent leur existence qu'aux communes et aux EPCI qui les ont créés : sans eux, ils n'existent pas ; leur CA est composé majoritairement de leurs représentants. Et c'est bien ainsi qu'ils se vivent et sont vécus :

*« L'EPIC est à la fois considéré comme la comcom, souvent y'a le mélange. Moi je dis non, c'est pas la même chose. Je ne suis pas communauté de communes, je suis une structure qui a été créé par la communauté de communes, qui rend des comptes à la communauté de communes, mais après moi ce qui se passe au sein de la comcom, c'est pas de mon ressort. »<sup>107</sup>.*

Mais l'imbrication est forte, puisque certains élus notent que

*« Parce qu'il se passe autre chose au niveau de la comcom, on règle aussi ses comptes au niveau de l'EPIC, du conseil d'administration. ».*

D'ailleurs, en dernier ressort, lorsqu'il s'agit d'arbitrer une question difficile au niveau de l'EPIC, cela remonte à la Communauté de Communes :

*« Tout dépend comme ça tourne, je demanderai à ce que ces questions soient posées par écrit et je ferai une réponse par écrit, qui sera adressé au président de la communauté de communes et au maire de [x], mais je serai sans concession. ».*

In fine, l'EPIC se perçoit bien comme un outil de l'EPCI, comme pourrait l'être une entreprise publique locale :

*« L'EPIC est venu après, il est venu dans un second temps en disant voilà c'est l'outil qui... mais aujourd'hui on est en droit de se questionner, est-ce que c'est l'outil, enfin en tout cas, l'organisation générale de cette compétence liée aux stations pour moi n'est pas aboutie. [...] Donc il va falloir quand même clarifier. Clairement. Et je pense qu'une structure... J'ai presque envie de dire qu'aujourd'hui, sans parler de modèle juridique, est-ce que c'est une SEM, une SPL, est-ce que c'est autre chose... ».*

Ainsi, dans le même ordre d'idée, mais pouvant rassembler des acteurs plus larges (outre les communes et EPCI, des opérateurs privés minoritaires), les entreprises publiques locales sont des actrices de la transcommunalité. Société Publique Locale (SPL) ou Société

---

<sup>107</sup> Ces propos et ceux qui suivent dans le paragraphe sont ceux d'élus ou de techniciens engagés dans les EPIC du Grésivaudan et rencontrés en entretien.

d'Economie Mixte (SEM), elles n'ont de sens que comprises comme des démembrements des communes, des outils de mise en œuvre de politiques communales et intercommunales. Et dès lors que celles-ci disparaissent, ou que la compétence qui les porte disparaît, elles se voient transmises au reprenneur de cette compétence. C'est ainsi que la communauté de communes Le Grésivaudan est entrée *de facto* dans la SPL *eaux de Grenoble*, en reprenant cette compétence et donc les outils qu'utilisaient différentes communes pour la gérer. Bien que de droit privé, ce sont des outils publics, à la main des élus de la transcommunalité :

*« D'autant plus que la société qui exploite, c'est quand même une société qui est détenue quand même par la comcom, donc globalement c'est quand même la comcom qui a juridiquement la compétence sur l'ensemble » ;*

*« Et c'est presque la seule zone économique où l'élu a la main sur le devenir et sur la principale entreprise qui compose cette zone d'activité économique et qui est donc le, comment dire, la locomotive ou le bateau amiral, c'est les remontées mécaniques, parce que dans mon secteur, elles sont publiques, ou quasi-public par la SEM. »*

Enfin, certaines associations participent de cette transcommunalité en ce qu'elles portent potentiellement une politique publique ou sont composées par des représentants de collectivités ou d'EPCI en part importante<sup>108</sup>. Ce type d'association fonctionne comme une institution parapublique, tant dans son financement que dans sa structure de décision. De ce fait, elle doit être considérée comme une institution participant de la transcommunalité, se voyant tantôt comme une interface :

*« [c'est] une structure d'interface, c'est comme ça que je le vis, qui permet l'émergence de projet par un mode de gouvernance bien particulier »),*

tantôt comme un outil :

*« un outil qui permet de rendre responsable tous les acteurs du territoire, et donc qui permet d'aller, de décupler les actions du service public que représentent nos intercommunalités »<sup>109</sup>.*

Mais il est notable que sans un lien fort à l'EPCI, certaines associations se retrouvaient en difficulté pour exister, à l'instar d'Espace Belledonne dans le Grésivaudan. C'est bien la communauté de communes qui lui fait des avances remboursables sur plusieurs années pour

---

<sup>108</sup> Dans une recherche précédente, centrée sur le rapport entre associations et communes, ces organisations étaient appelées « associations d'actions locales institutionnalisées » : « la position de ces associations au sein de la configuration locale est marquée par leur rapport très fort aux pouvoirs locaux, tant dans leur dimension financière (une part importante de leur budget vient des pouvoirs publics locaux) que dans une dimension humaine (les dirigeants de ces associations sont souvent des dirigeants politiques) » (Fabry A., 2002, « Associations et pouvoirs publics locaux : le paradoxe du pouvoir et de la liberté », *Pyramide*, CERAB-ULB, p.138)

<sup>109</sup> Propos d'un acteur engagé dans ce type d'association

assurer sa trésorerie dans l'attente de financements extérieurs (européens notamment). Elle ne peut donc être vue comme extérieure au système.

## **Composition de la transcommunalité du Grésivaudan**

Sur notre territoire d'étude, La communauté de communes du Grésivaudan, la transcommunalité regroupe *a minima* 65 institutions différentes, mobilisant près de 3000 personnes, élus ou salariés<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> Il s'agit d'une approche à grand trait, le nombre exact d'acteurs étant d'une part délicat à établir selon les institutions prises en compte, et d'autre part fluctuant selon les années, selon la prise en compte de saisonnier ou non, etc. Le calcul approximatif s'établit comme suit : aux 800 conseillers municipaux du territoire s'ajoutent les 800 agents de l'intercommunalité (en moyenne, selon le rapport d'activité 2019, la communauté de communes établie 770 bulletins de salaires par mois), et plus de 1500 agents des communes. A titre d'exemple, Le Grésivaudan comporte 4 communes de plus de 7000 habitants qui comptent à elles seules plus de 500 agents (Crolles, 250 agents, Villard-Bonnot 100, St-Ismier 100, Pontcharra, ...). Pour les 8 communes situées entre 3000 et 7000 habitants, on peut compter également 500 agents (Montbonnot Saint-Martin 150, Le Versoud 56, Allevard 80, etc.). Restent 31 communes, qui, bien que plus petites, n'en gèrent pas moins un personnel important (personnels des écoles, des crèches, services techniques...).

## Structures participant de la transcommunalité dans Le Grésivaudan

(au 1<sup>er</sup> janvier 2020)

Cat	Type de structure	nb	nom	objet
Collectivités territoriales	communes	41	Les Adrets, Allevard-les-Bains, Barraux, Bernin, Biviers, La Buissière, Le Champ-près-Frogès, Chamrousse, Chapareillan, La Chapelle du Bard, Le Cheylas, La Combe de Lancey, Crêts en Belledonne ( <i>commune nouvelle au 1<sup>er</sup> janvier 2016, sans commune déléguée</i> ), Crolles, La Flachère, Frogès, Goncelin, Hurtières, Laval, Lumbin, Montbonnot Saint Martin, Le Moutaret, La Pierre, Pontcharra, Revel, Saint-Ismier, Saint-Martin d'Uriage, Saint-Maximin, Saint-Mury Monteymond, Saint-Nazaire les Eymes, Saint-Vincent de Mercuze, Sainte-Agnès, Sainte-Marie d'Alloix, Sainte-Marie du Mont, Saint-Jean-le-Vieux, Tencin, La Terrasse, Theys, Le Touvet, Le Versoud, Villard-Bonnot	
	communes nouvelles (avec communes déléguées)	2	<b>Le Haut-Bréda</b> (La Ferrière et Pinsot)	
			<b>Le Plateau-des-Petites-Roches</b> (St-Bernard-du-Touvet, St-Hilaire-du-Touvet et St-Pancrasse).	
EPCI	EPCI à fiscalité propre	1	<b>Communauté de communes Le Grésivaudan</b>	
	Syndicats intercommunaux (dont le périmètre est intégralement compris dans la communauté de communes)	6	<b>Syndicat Intercommunal de la Zone Verte [SIZOV]</b> : Montbonnot, Biviers, St Ismier, St Nazaire les Eymes, Bernin	Gestion des équipements sportifs et des locaux de la gendarmerie
			<b>Syndicat pour la gestion et l'animation du centre social de Brignoud [SICSOC]</b> : Frogès, Villard-Bonnot	Gestion du centre social de Brignoud
			<b>Syndicat Intercommunal du stade Aristide Bergès [SISAB]</b> : Villard-Bonnot, Le Versoud	Gestion d'équipement sportif
			<b>Syndicat Intercommunal pour la Coordination et l'Education Musicale du pôle Urbain [SICAEM]</b> : Frogès, Le Versoud, Villard-Bonnot	Gestion de l'école de musique
		<b>Syndicat Intercommunal des écoles élémentaires et maternelles</b> : La Flachère,	Gestion des écoles	

Eta ilis			La Buisnière, Ste Marie d'Alloix, Ste Marie du Mont	
			<b>Syndicat Intercommunal de l'Alpe</b> : St Vincent de Mercuze, La Flachère, La Buisnière, Ste Marie d'Alloix, Ste Marie du Mont	Gestion de l'alpage (location, entretien, travaux)
	syndicat intercommunal (rassemblant des communes appartenant au Grésivaudan et d'autres appartenant à Grenoble Alpes Métropole)	1	<b>Syndicat Intercommunal pour la construction et la gestion d'une maison de personnes âgées</b> : Le Sappey, La Tronche, Meylan, (GAM) Biviers, Montbonnot, St Ismier, St Nazaire, Bernin (Le Grésivaudan)	Gestion d'une maison de personnes âgées
	syndicats mixtes ouverts (dont sont membres certaines communes du Grésivaudan)	2	<b>Parc Naturel de Chartreuse</b> : Savoie, Isère, Auvergne-Rhône-Alpes, 4 EPCI-FP dont Le Grésivaudan, et 60 communes dont les communes du Grésivaudan suivantes : Bernin, Biviers, Chapareillan, Crolles, La Terrasse, Le Touvet, Plateau des petites roches, St Ismier, St Vincent de Mercuze, Ste Marie du Mont, Barraux, St Nazaire les Eymes	Parc Naturel Régional
			<b>Territoires d'Energie Isère [TE38]</b> : Le Grésivaudan et toutes les communes du Grésivaudan sauf Le Touvet, St-Vincent de Mercuze, Ste-Marie-d'Alloix	autorité organisatrice des services publics de distribution d'électricité et de gaz
	syndicats mixtes ouverts (dont la Communauté de communes est membre, mais pas de communes)	3	<b>Syndicat des Bassins Hydrauliques de l'Isère [SYMBHI]</b> : Grenoble Alpes Métropole, Dpt de l'Isère, CA Pays Voironnais, CC Oisans, Matheysine, Trièves, Le Grésivaudan, St Marcellin Vercors Isère	Syndicat auquel a été transféré la compétence GEMAPI du Grésivaudan
			<b>Syndicat Mixte des Mobilités de l'Aire Grenobloise [SMMAG]</b> : Grenoble Alpes Métropole, Le Grésivaudan, CA du Pays Voironnais	Autorité Organisatrice des Mobilités pour Le Grésivaudan et Grenoble Alpes Métropole, SM-SRU avec le Pays Voironnais
		<b>Syndicat Mixte Alpes Abattage [SYMAA]</b> : Isère, Grenoble Alpes Métropole, CA du Pays Voironnais, CC Le Grésivaudan, Massif du Vercors,	Gestion des abattoirs du Fontanil-Cornillon (situés hors Grésivaudan)	
	syndicat mixte fermé	1	<b>Syndicat Intercommunal du Breda et de la Combe de Savoie [SIBRECSA]</b> : CC Le Grésivaudan et CC Cœur de Savoie	Collecte et tri des déchets ménagers (sur la moitié Nord du Grésivaudan)
			<b>Stations du Grésivaudan</b>	Gestion de la station du Collet d'Alleverd et

	Etablissement Public industriel et commerciaux	3		des équipements (hors remontées mécaniques) de la station des 7 Laux
			<b>Office de tourisme Belledonne-Chartreuse</b>	Office de tourisme communautaire
			<b>Office de tourisme Chamrousse</b>	Office de tourisme de la station de Chamrousse (dépend de la commune, 1 représentant de l'intercommunalité au CA)
Entreprises publiques locales	Société d'Economie Mixte (SEM)	2	<b>Téléphérique des 7 Laux (T7L)</b> : Le Grésivaudan, communes de Theys, Le Haut-Breda, Les Adrets, Caisse des Dépôts et consignations et divers établissements bancaires	Gestion des remontées mécaniques de la station des 7 Laux
			<b>Chamrousse Aménagement</b> : Chamrousse, Le Grésivaudan, Caisse des dépôts et consignation et divers établissements bancaires.	Aménagement de la ZAC « Chamrousse altitude »
	Société Publique Locale (SPL)	2	<b>Eaux de Grenoble Alpes</b> : Grenoble Alpes Métropole, Grenoble, Le Grésivaudan	Production, adduction et distribution de l'eau potable sur plusieurs communes du Grésivaudan (Crolles, Bernin, St-Martin d'Uriage, Le Versoud, Laval...)
			<b>Isère Aménagement</b> : Isère, Grenoble-Alpes Métropole, les CA du pays voironnais, Porte de l'Isère (CAPI), du pays viennois, les CC de Bièvre-Est, Bièvre Isère Communauté, Pays Roussillonnais, Territoire de Beaurepaire, es Vals du Dauphiné, Le Grésivaudan, le Syndicat Mixte de la ZIP de Salaise-Sablons, le Syndicat Mixte des Bassins Hydrauliques de l'Isère (SYMBHI), le SMMAG et 14 communes dont 2 du Grésivaudan.	Aménagement, construction, génie civile
Autres structures	Association	2	<b>Espace Belledonne</b> : Auvergne-Rhône-Alpes, Savoie, Isère, CC Le Grésivaudan, l'Oisans, Cœur de Savoie, Porte de Maurienne, Canton de la Chambre, Grenoble Alpes Métropole, 59 communes (dont 18 du Grésivaudan), organismes socio-économiques	Association de préfiguration d'un PNR Belledonne

			<b>Office de tourisme d'Uriage</b>	Office de tourisme de St Martin d'Uriage (dépend de la commune, 1 représentant de l'intercommunalité au CA)
--	--	--	------------------------------------	---

## **B) UNE IMBRICATION DES INSTANCES**

La principale caractéristique de la transcommunalité n'est pas seulement que ces institutions procèdent d'une même collectivité « de base », c'est qu'elles sont intimement imbriquées tant dans leur fonctionnement que par le personnel qui les dirigent.

### **Le lien entre communes et syndicat**

Le fonctionnement de ces institutions n'est compréhensible qu'en prenant en compte leurs rapports et leur interaction. Au niveau financier, la dépendance entre les communes et l'EPCI communautaire sera mis en avant<sup>111</sup>, ainsi que les effets d'acculturation qu'elle produit. Cette relation topique se reproduit avec les syndicats, même si la relation est moins systémique puisque les relations financières s'établissent sous forme de flux et non sous forme de partage de fiscalité. Les syndicats intercommunaux fonctionnent en effet grâce à des contributions des communes, les syndicats mixtes souvent grâce à des contributions de ces mêmes communes et des EPCI. La contrepartie de ces versements repose sur la mise en œuvre de tout ou partie de compétence par ces institutions de coopération, selon des orientations et des directives produites par les communes pour les syndicats intercommunaux, et négociées au sein des instances dirigeantes du syndicat<sup>112</sup>. Ces syndicats intercommunaux

<sup>111</sup> Cf. chapitre 4, titre B

<sup>112</sup> Propos d'un président de syndicat : « Quand on a fait le DOB, y'avait les maires, on a discuté... On avait imaginé, y rien de secret, donc, on avait imaginé plus ça va aller, plus les participations des communes [au syndicat] vont devenir importantes. Et si on faisait que chaque commune récupère ? Et ben on a dit mais c'est pas possible ! Parce que [x], ça va lui couter les yeux de la tête. Alors que [y], bon... Mais on a discuté, et on a dit c'est pas possible, il faut qu'[on] continue comme ça. »

regroupant souvent peu de communes, la négociation est facilitée et le pouvoir de contrôle des maires fort, comme le note un président de syndicat :

*« Je vais vous donner un exemple concret, à l'heure actuelle, moi, je vais envoyer un courrier, je dois, je veux envoyer un courrier à [x]. J'ai préparé mon courrier, je l'envoie aux maires, en disant voilà le courrier que j'ai préparé pour envoyer [à x], est-ce que, qu'est-ce que vous en pensez ? Ben je suis sûr qu'ils vont me répondre en me disant c'est bon, ou, ça c'est peut-être un peu sec, machin, on peut peut-être le faire autrement, ou ah t'as oublié de parler de ça, je refais mon courrier et je l'envoie. J'ai la confiance totale des maires. Pourquoi ? Parce qu'il y a ça. Je pourrais moi prendre des décisions tout seul. Je pourrais faire mon courrier et l'envoyer. Et si ça correspond pas exactement à ce que les maires voulaient dire ? Ou avaient envie de faire passer comme message ? Ben c'est moi qui vais recevoir ! Ils vont dire : ah ben, t'as déconné, t'aurais pu nous demander, parce que nous c'est pas tout à fait comme ça ou quoi ».*

Ce fort pouvoir des maires peut aller jusqu'à assujettir le président de syndicat si celui-ci n'est pas maire.

### **EPCI et syndicat mixte : le SYMBHI et le SMMAG**

Lorsque le périmètre s'agrandit, tout comme le nombre des acteurs, pour éviter les négociations trop complexes et les comptes d'apothicaires, les protagonistes peuvent faire le choix de cloisonner l'action au sein du syndicat. Ainsi, dans le Grésivaudan, la compétence GEMAPI a été transférée au SYMBHI. Celui-ci agissant sur un territoire vaste, le choix a été fait de cloisonner les actions : le Grésivaudan a voté un programme de travaux, proposé par le Symbhi en fonction des orientations du Grésivaudan et des moyens que celui-ci lui allouait par la collecte de la taxe GEMAPI. Si le Grésivaudan ne réalise pas les travaux, il garde la main sur la politique menée tout en mutualisant avec d'autres EPCI ou collectivités les moyens techniques et humains pour réaliser cette politique.

Le syndicat des mobilités est un cas particulier, puisque le fonctionnement financier peut être considéré comme plus imbriqué. En transférant sa compétence mobilité au SMMAG, Le Grésivaudan a transféré également sa capacité de fixer le versement mobilité (VM) des entreprises de son territoire. Fiscalité reposant sur les entreprises et leur personnel, le VM est lié à la dynamique économique de son territoire, et donc peut résulter d'une dynamique locale et de politiques économiques menées par l'EPCI (immobilier d'entreprise, aide à l'innovation...). Dans le cas du SMMAG, le VM collecté sur Le Grésivaudan est important (9,4

millions d'euros en 2019<sup>113</sup>), d'autant que le niveau du VM doit augmenter pour rejoindre le taux en vigueur sur l'agglomération grenobloise<sup>114</sup>. Le cloisonnement des financements n'est pas aussi simple qu'au Symbhi, d'autant que le choix de création de cette AOM unique entre les deux EPCI a été fait pour effacer les effets frontières et permettre une meilleure imbrication des réseaux de transport en commun, voire mettre en place, à terme, un réseau unique. Dès lors, le choix a été fait de mettre en avant un programme d'actions et de travaux, délibéré par le Grésivaudan au moment du transfert, correspondant peu ou prou au montant global du VM collecté sur le territoire du Grésivaudan. C'est ainsi qu'un Plan Pluriannuel d'Investissement a été voté par le Grésivaudan dans la même délibération que celle confirmant l'adhésion du Grésivaudan au SMMAG et lui transférant la compétence mobilité. Celui-ci reprend l'ensemble des évolutions de tarification et les travaux évoqués dès le séminaire de mai 2019<sup>115</sup>. Le coût de ces évolutions a été mis en parallèle avec les ressources qu'amènent le Grésivaudan pour que la fiscalité issue du territoire serve à financer l'amélioration de la mobilité sur le territoire. Cet argument proprement politique ne peut être garanti juridiquement, puisque le ressort territorial du syndicat est unique et couvre Grenoble Alpes Métropole et le Grésivaudan. Mais cet affichage confère une garantie « politique » à cet état de fait, pour partie confortée par les statuts qui prévoient des votes à majorité différentes selon les thématiques et une forme de majorité qualifiée au territoire : « *Les délibérations relatives aux compétences facultatives<sup>116</sup> prévues aux articles 7.2.1 et 7.2.2, et portant sur des projets de réalisation d'équipements ou d'infrastructures situés sur le territoire d'un ou plusieurs établissement(s) public(s) de coopération intercommunale membre(s) du Syndicat Mixte, sont adoptées à la majorité qualifiée des suffrages exprimés, comprenant obligatoirement la moitié des suffrages détenus par le(s) EPCI concernés. Les suffrages détenus par un membre correspondent à l'ensemble des voix auxquelles a droit le membre concerné* »<sup>117</sup>. Cela ne garantit pas l'étendue des travaux, qui restent couverts uniquement par l'engagement « politique » issue des discussions et de la délibération du Grésivaudan, mais laisse aux élus du territoire le dernier mot quant à l'acceptation des travaux prévus sur le

---

<sup>113</sup> Cf. Délibération DEL-2019-00063, *Budget primitif 2019 – budget annexe « transports et déplacements »*, p.5

<sup>114</sup> Soit un quasi-doublement en quelques années

<sup>115</sup> Délibération DEL-2019-0412 « cadrage des objectifs (PPI) du Grésivaudan dans le cadre du transfert de sa compétence mobilité au futur syndicat des mobilités et désignation de ses représentants »

<sup>116</sup> La plus importante des compétences facultatives de ce SM-SRU est la compétence mobilités urbaines que lui ont transféré Grenoble Alpes Métropole et Le Grésivaudan.

<sup>117</sup> ART. 11.3 des statuts du SMMAG, relatif au fonctionnement du comité syndical

territoire, ouvrant ainsi des espaces de négociation. Enfin, un travail de comptabilité analytique doit permettre, *a posteriori*, de vérifier que le VM collecté sur le Grésivaudan participe de l'amélioration de la mobilité sur le territoire de cet EPCI. Ces différents points constituent des garde-fous politiques, mais non des garanties de l'utilisation des finances issues du territoire pour le territoire.

L'imbrication des institutions est plus structurelle encore entre communes et intercommunalité communautaire. Trois éléments l'expriment plus spécifiquement : la CLECT, les services mutualisés et les conventions de gestion.

## **La CLECT**

La Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées (CLECT) est l'instance chargée d'évaluer les coûts de mise en œuvre des compétences transférées, des communes vers l'intercommunalité communautaire ou l'inverse, afin d'imputer ce coût sur les finances de l'institution qui transfère pour le verser à l'institution à qui la compétence a été transférée. Au regard des flux de compétence ces dernières années, les CLECT déterminent surtout le coût des compétences transférées des communes à l'EPCI communautaire. Elle définit donc les moyens dont disposera l'EPCI pour mettre en œuvre sa politique. C'est une institution indispensable à la communauté de communes ou d'agglomération, créée en son sein mais composée uniquement de représentants des communes. C'est une institution communale au sein de l'intercommunalité (Boulay, 2014), puisqu'elles « *ne sont pas composées de conseillers communautaires mais, en application du CGI, de « membres des conseils municipaux des communes concernées »* »<sup>118</sup>. Dès sa composition, la CLECT reflète l'imbrication entre communes et intercommunalité : si elle est composée de conseillers municipaux, c'est l'organe délibérant de l'EPCI qui en détermine la composition par une délibération à la majorité des deux-tiers. Et sous réserve que chaque commune soit représentée, la répartition des sièges entre communes membres reste à l'appréciation des conseillers communautaires<sup>119</sup>. Pour de nombreux observateurs comme pour les élus, c'est aussi une institution communale parce qu'elle privilégie celles-ci au détriment de l'intercommunalité,

---

<sup>118</sup> Boulay, 2014, *op.cit.*, p.384

<sup>119</sup> Ministère de l'intérieur/DGCL, 2017, *Guide pratique : attributions de compensation*, p.4

comme le note Floriane Boulay : « *la composition de la CLECT invite donc les communes à se placer principalement dans une logique de défense de leurs intérêts propres plutôt que de rechercher un accord financier bénéficiant à l'ensemble du territoire communautaire* »<sup>120</sup>. Ce que traduit de manière très nette un acteur du Grésivaudan investit dans la CLECT :

*« Et tu prends le travail de CLECT, moi je me rappelle à l'époque, les communes elles disaient je transfère à l'interco, de toute façon, pfouuu, ça m'est pas imputé » !*

Pour autant, les conseillers communautaires la perçoivent comme un outil de la communauté de communes, la confondant même avec la commission des finances :

*« Modifier une décision de la CLECT, que la politique décide une modification de la CLECT sans avoir l'accord complet du conseil communautaire, c'est un peu choquant quand on dit qu'elle est souveraine !*

[AF] : *Mais le travail de la DSC, c'était la CLECT ou c'était la commission finances ?*

*C'est la commission finances, je pense, ouais ouais, c'est la commission finances.*

[AF] : *Est-ce qu'il n'y a pas parfois ambiguïté entre les deux ?*

*Y'a, y'a un peu ambiguïté parce que c'est les mêmes ! Enfin, c'est les mêmes qui sont présents. C'est vrai qu'on a du mal aussi à faire la différence. »*<sup>121</sup>

Pour autant, la CLECT est bien perçue comme une commission particulière, reposant sur son indépendance et sa souveraineté, termes qui revient dès que l'on évoque la CLECT :

*« y'a qu'à la CLECT où on [nous a] foutu la paix parce qu'elle est indépendante. Je le fais cash, hein ? ».*

Et si, dans une réponse un élu donne le sentiment de mettre en doute cette indépendance, il se rétracte vite :

*« Par exemple le président de la CLECT, je ne vois pas pourquoi c'est le vice-président aux finances qui soit président de la CLECT. Autant la commission finances, c'est la place du VP Finances, autant une organisation neutre, indépendante, devrait peut-être être présidé par un conseiller, qui ne fasse pas partie de l'exécutif. Parce que c'est une commission qui est, soi-disant, indépendante.*

[AF] : *Tu n'as pas le sentiment qu'elle soit indépendante ?*

---

<sup>120</sup> Boulay F., 2014, *op. cit.*, p.385

<sup>121</sup> Si la CLECT est présentée comme souveraine, la commission finances, comme toutes les autres commissions, n'est que consultative. L'ambiguïté entre les deux peut donc générer des incompréhensions, voir un sentiment de non-respect du travail de la CLECT.

*Ah j'ai pas dit ça ! J'ai pas dit ça ! »*

En fait, il est intéressant de noter que plus que sa composition ou son statut, c'est sa fonction et son fonctionnement qui la rattache à la communauté de communes, entendu comme un mode d'appréhension des questions :

*« Non, alors la CLECT, pour de bon, c'est une émanation, à mon sens, de l'intercommunalité. [...] Si tu veux ça me semble être davantage une émanation de la communauté de communes, par rapport à la commune en tant que telle. Quand une commune est concernée, elle est sous l'œil de toutes les autres. »*

Pour cet élu, dès lors que la commune n'est pas en totale indépendance, la question est placée sous le registre de l'intercommunalité. La CLECT est donc intercommunale parce qu'elle définit une part des finances de l'interco, elle est intercommunale parce qu'une commune ne peut y faire ce qu'elle souhaite seule, et elle est intercommunale parce qu'elle reproduit les travers perçus de la communauté, que la question relève de la CLECT ou non<sup>122</sup> :

*« quand on garde l'excédent d'eau et d'assainissement parce qu'il faut payer et qu'on est pas d'accord avec la décision de la CLECT, ben quand on est pas d'accord on vient les défendre à la CLECT. [...] Donc [x] n'a pas envie de payer. On en revient toujours à l'interco et la commune. Est-ce que [x] est dans l'interco ? Oui, elle est dans l'interco pour bénéficier des avantages de l'interco. Voilà »*

Par l'ambiguïté de sa position -institution intercommunale sur laquelle l'intercommunalité en tant qu'institution n'a pas de prise et composée de représentants de communes qui ne sont pas forcément conseillers communautaires-, de ses rapports -qui doivent être adoptés par les conseils municipaux<sup>123</sup> mais qui lient l'EPCI pour la détermination des attributions de compensation<sup>124</sup>- et de ses implications financières qui portent à la fois sur les finances de l'intercommunalité et sur celles des communes concernées, la CLECT est un symbole, une matérialisation de l'imbrication des institutions dans la transcommunalité. Mais il existe d'autres formes de cette imbrication entre communes et communauté dans le fonctionnement quotidien.

---

<sup>122</sup> En l'espèce, le transfert des excédents des budgets eau et assainissement lors du transfert de la compétence à la communauté de communes ne relevait pas de la CLECT, et est amalgamé avec deux autres transferts de structures qui, elles, ont fait l'objet d'un examen en CLECT et ont, pour l'une d'entre-elles, été contestée.

<sup>123</sup> par délibérations concordantes de la majorité qualifiée d'au moins deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population, ou d'au moins la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population.

<sup>124</sup> Sauf en cas de révision libre des AC (ministère de l'intérieur, *op. cit.*, p. 13)

## La mutualisation des services

La mutualisation de service est l'une d'entre-elles. C'est même, sans doute, l'essence de l'intercommunalité : les communes se sont regroupées pour porter collectivement un service ou une politique qu'elles ne pouvaient porter seule. La plupart du temps, pour ce faire, elles transfèrent cette politique et les moyens afférents (via la CLECT) à l'intercommunalité, les mettant en commun pour agir de concert. Elles perdent alors leur compétence et leur faculté d'agir dans ce domaine. Mais il peut arriver que l'intercommunalité ne soit que le support de services mutualisés, intégralement payés par chaque commune pour ce qui la concerne. Dans ce cas, la compétence reste communale et l'intercommunalité ne sert que de support permettant de juxtaposer des heures de temps de travail pour arriver à constituer un ou des postes et bénéficier d'une expertise plus élevée. Dans la communauté de communes du Grésivaudan, il en est ainsi du service Application du Droit des Sols (ADS), que porte le Grésivaudan pour 34 de ses communes. Dans les faits, le service ADS c'est 4 équivalents temps-plein : trois instructeurs embauchés par le Grésivaudan, une responsable de service à mi-temps et une instructrice à mi-temps, mise à disposition par la commune du Versoud, et ce dès la constitution du service. Cette commune a contribué à la mutualisation en mettant à disposition un de ses personnels déjà formé à cette question. Ce sont donc : « 79 % des communes du territoire (représentant 67% de la population) [qui] ont signé la convention de prestation avec le Grésivaudan pour pouvoir faire appel sans condition au service ADS mutualisé »<sup>125</sup>. D'un point de vue financier, le coût de ce service (rémunérations des agents et coût de formation et de maintenance de l'outil d'instruction) est compensé par des recettes provenant de la facturation aux communes et d'une subvention d'équilibre venant du budget principal de la communauté de communes. La facturation aux communes repose sur une facturation à l'acte et un montant forfaitaire d'adhésion de 0,90€ par habitants et par an. En 2019, près de 95% du coût était financé par les communes, la subvention d'équilibre ne s'élevant qu'à 10 000 € sur un budget de 200 000. Les postes sont donc financés par les communes, mais les agents sont ceux de l'intercommunalité. Ils sont en interaction permanente avec les élus municipaux, notamment les maires, et les services des communes. C'est une imbrication forte, constituant un modèle de fonctionnement reconnu par les élus :

---

<sup>125</sup> Diaporama de présentation de la réunion d'échange service ADS- communes du 23 janvier 2020.

*« je pense que ce service n'est pas équilibré, y'a un apport de l'interco, bon c'est pas forcément gênant. Je trouve que ça fonctionne bien. ».*

Et c'est même le fait que ce soit payé à l'acte par la commune qui est la garantie du bon fonctionnement pour chacun. L'imbrication du travail communal (qui réceptionne les demandes) et intercommunal (qui les instruit) est au cœur de la qualité des relations :

*« Alors sur le montage du service ADS, je pense que ça s'est bien passé dans la mesure où les communes ont compris qu'elles payaient un service, et donc du coup c'était pas open bar. A la différence des autres compétences où c'était un peu open bar, je transfère la petite enfance, les déchets vous les gérez ça me regarde plus, etc. Là, vu que tu as des relations financières directes et le service commun, ben les communes se disent ok, c'est un service commun, il faut qu'il soit de qualité, on a une relation financière, donc elles sont en attente d'une bonne qualité de service pour le coup, elles sont comme un usager, et le service de qualité doit être rendu de façon correcte. [...] Je sais que si je fais pas gaffe moi quand je suis commune et que je réceptionne mes PC, mes PA, etc., je peux aller à un refus, mais vu que le dossier aura été instruit ben je l'aurai payé, et il faudra que le pétitionnaire il redépose. Et donc du coup c'est un coût pour ma commune, parce que je vais payer 2 fois, 2 fois le même PC. Donc j'ai intérêt d'être bon en termes de qualité de service pour ma commune, et j'ai intérêt à ce que l'interco elle ait elle aussi une bonne qualité de service, et qu'elle m'accompagne et qu'elle soit bienveillante. Et donc je serai vigilante à ça. Et donc du coup c'est sain comme relation. Pour une fois qu'il y a du pognon et que c'est sain, c'est je paye, j'ai une qualité de service ».*

Ce positionnement constitue d'ailleurs une forme de paradoxe, puisque c'est une mutualisation sans pot commun, cela relève presque de la prestation de service, payée à l'acte après un abonnement. Mais c'est ce modèle qui donne satisfaction, et pris en exemple lorsqu'il est question de mutualisation. Ainsi, lors d'une enquête auprès des maires et des DGS des communes du Grésivaudan effectuée en 2015-2016 par le 1<sup>er</sup> VP et un agent mis à disposition par une commune, la mutualisation des ADS a été vue comme une réussite par la grande majorité des interlocuteurs, certains y voyant même un gain par rapport au temps où ce service était géré par l'Etat :

*« Monsieur le maire a reconnu que le service d'Instruction des autorisations d'occupation du droit des sols apportait un réel soutien aux communes, et avait permis de retrouver de la proximité dans la gestion des dossiers, perdue ces derniers temps dans les relations avec la DDT. »<sup>126</sup>*

La mise en place d'un schéma de mutualisation a toutefois montré les limites de ce type d'approche volontaire : après un travail spécifique mené en 2016, aucune piste n'est

---

<sup>126</sup> Propos d'un maire issu du compte-rendu des entretiens réalisés dans le cadre du schéma de mutualisation

ressortie, aucune volonté ne s'est faite jour pour mettre en place des mutualisations. Il apparaît que c'est la contrainte qui génère le besoin de mutualiser, et que certaines communes du Grésivaudan sont suffisamment riches pour s'en passer. Si le service ADS a été mis en place, c'est d'abord parce que l'Etat s'est retiré de l'accompagnement des communes dans cette mission. La communauté de communes a été le palliatif de l'Etat pour les communes qui n'avaient pas les moyens de financer leur propre service. Pour le reste, les communes craignent de perdre de la proximité en mutualisant<sup>127</sup>, de perdre une part de leur pouvoir sans doute. Et c'est à ce niveau que les logiques et les intérêts administratifs propres à chaque institution prennent le pas. Ainsi, il a été question de mutualiser certains services entre communes qui en disposaient, voire avec l'intercommunalité, et ceux qui n'en disposaient pas, arguant du principe que certaines économies d'échelle pouvaient permettre de dégager du temps. Mais dire cela, c'est laisser entendre que certains agents ne seraient pas employés à plein-temps, ce qui n'est pas admissible par les services en question :

*« nous étions paramétrés pour répondre à nos besoins, et, alors là c'est une pratique que nous avons de, de, de longtemps, en fait on essaie d'optimiser au maximum les temps de travail à [x]. Et effectivement, on avait très peu de marge pour absorber une partie de la charge de travail d'autres communes »*

*« C'est sûr que nous, à [x], on a un service ressources humaines qui fonctionne, alors on a fait un état des lieux, on avait pu se comparer, on très vite mis un terme à ces éléments de comparaison parce qu'effectivement ça pouvait être mal perçu, à tous les niveaux hein, mais effectivement on s'était rendu compte qu'on avait un temps de travail dédié à la gestion d'un nombre d'agents qui était assez performant à [x], et on, on avait pas de besoin parce qu'on se débrouille, mais on avait pas de temps supplémentaires à donner »*

L'un des acteurs de ce travail sur la mutualisation note :

*« [le discours, c'est souvent de] dire sur mon territoire, ma compétence et la compétence des gens que j'encadre fait que nous sommes les meilleurs. Partant de là, il n'y a pas de marge de progression et qu'est-ce que peut apporter une mutualisation ? ».*

---

<sup>127</sup> « Alors après qu'est-ce qu'on peut mutualiser ? Mutualiser l'achat d'ordinateur ? On va gagner quoi ? 50 € par ordinateur, d'accord. Et puis on va fermer la petite boîte informatique avec laquelle on travaille. Parce qu'elle pourra pas répondre au besoin de 200 ordinateurs sur l'année, elle peut répondre à un besoin de 10, elle peut pas répondre à un besoin de 200. [...] On perd la proximité. On favorise pas les petites entreprises qui ne peuvent pas répondre aux appels, on l'a vu, et les petites entreprises, c'est du non délocalisables et c'est du sur place. »

Du côté de l'EPCI, la réticence est la même, et les appels à mutualisation des élus restent lettre morte, non pas par absence de possibilité, mais par absence de volonté, comme le notent deux acteurs du territoire, issus de l'EPCI et d'une commune :

*« Après, d'un autre côté, moi j'ai eu l'exemple pour [un dossier spécifique], y'a pas beaucoup d'enthousiasme de notre côté non plus... Voilà, c'est pas... Les raisons profondes, j'avoue je ne les connais pas, mais dans tous les cas, pour avoir de la mutualisation, je pense qu'il faut quand même que les relations entre communes et interco, soient sereines et qu'il y ai de la confiance. [...] Et l'année dernière, ou fin 2017, je crois, M. [x, maire d'une commune] a relancé, en disant vous nous avez envoyé un courrier, où ça en est, parce que nous nous sommes toujours demandeur de cette mutualisation. Donc on a dû répondre, et pour montrer notre bonne volonté, on a renvoyé un courrier à toutes les communes avec un petit questionnaire à remplir qu'ils avaient déjà rempli, et y'en a beaucoup qui ont répondu, et qui ont bien fait, enfin vraiment ils ont pris ça au sérieux, et y'en a beaucoup qui étaient demandeurs, et pfuuu, ça s'est arrêté. Enfin on leur a demandé deux fois de faire le travail, la troisième fois il ne le feront plus. »*

*« Et en fait je me suis rendu compte très rapidement qu'il n'y avait aucune volonté de mutualiser sur le Grésivaudan. Et y'avait pas de volonté de l'administratif, de la direction générale, là je pense que c'est un discours de défiance qui est porté vis-à-vis des communes, mais réellement, c'est vraiment comme ça que je l'analyse, c'est à dire que de toute façon dans les communes... Dans les communes on est pas confronté à de vrais problèmes donc on ne sait pas gérer... ».*

En fait, on constate un discours en miroir entre intercommunalité et communes chez les responsables administratifs : on est soi-même dans l'optimum gestionnaire, avec des agents utilisés au mieux et sans marge de manœuvre, et on voit l'autre comme moins compétent, moins efficace. Dès lors, outre que la mutualisation ferait perdre une forme de mainmise sur ses agents, elle viendrait, dans cette vision des choses, forcément altérer la qualité du travail fourni. Et de ce fait, il y a très peu d'expériences de mutualisation dans le Grésivaudan, et celles-ci restent ponctuelles et territorialisées : police municipale sur les communes du SIZOV, groupement de commandes ponctuel à quelques communes limitrophes, parfois partage de matériel technique entre petites communes (balayeuse, tracteur...). Le portage de repas peut faire partie de ces mutualisations, mais donne là-encore lieu à de possibles contentieux : qui décide, avec quel circuit, quelle facturation ?<sup>128</sup> .

---

<sup>128</sup> « J'en ai eu sur le portage des repas avec [la commune x], on s'est désengagé, parce que... C'est peut-être spécifique à [x], j'en sais rien. [x] décide de changer de prestataire, il a mutualisé avec [les communes y, w et z], il décide de changer de prestataire, nous on est pas informé des changements de prestataire ! Mutualisation ou tout était décidé par le CCAS de [x], on était jamais convoqué... pour... on recevait un bilan annuel en nous disant vous nous devez tant »

## La convention de gestion

Si le service ADS fonctionne bien, marquant l'imbrication des institutions, l'inverse est également mis en avant. L'inverse, c'est-à-dire la convention de gestion permettant à l'EPCI de déléguer, via un financement de la prestation, la réalisation d'une tâche à certaines communes du territoire. Tout comme l'intercommunalité est prestataire de service pour les l'instruction du droit des sols de certaines communes, certaines communes sont prestataires de service pour l'entretien de zones d'activité ou le suivi de l'eau et de l'assainissement pour l'intercommunalité. D'abord imaginé comme provisoire, dans la foulée d'une prise de compétence pour permettre la meilleure continuité de service et laisser le temps à l'intercommunalité de s'organiser, cette modalité de l'action administrative semble vouloir se pérenniser dans le Grésivaudan, comme en témoigne le discours du Président lors des vœux 2020 : *« Dans un certain nombre de communes, des conventions ont été passées pour assurer le travail au quotidien. Ce doit être cela la force du Grésivaudan : une articulation entre les services des uns et des autres pour assurer le meilleur à tous les habitants ».*

Ce choix repose d'abord sur la satisfaction d'un certain nombre d'élus, à l'instar de ce maire d'une commune de 1500 habitants :

*« Aujourd'hui, la commune de [x] exerce par convention la gestion du service qu'elle exerçait préalablement. Voilà. Les services, on en a parlé récemment, les services aiment faire ce travail [...]. Moi je dirais qu'on souhaite continuer sur la commune ».*

La convention de gestion est vue par ces élus comme l'outil qui permet l'articulation entre une organisation à large échelle permettant de cumuler vision et technicité et le maintien d'une forme de proximité :

*« Cette coopération entre les deux, ça veut dire que parfois il est clair que la commune peut intervenir en proximité de manière plus agile que la communauté de communes, et d'autre part n'a pas la technicité pour agir tout le temps par une connaissance des choses que la communauté a. C'est l'idée de dire qu'il y a des coopérations parce qu'ici il y a la technicité et la connaissance d'un ensemble, et l'agilité du terrain, ça peut être des coopérations qui sont intéressantes pour les deux. Donc cette coopération, dans les deux sens, me semble nécessaire et intéressante » ; « donc y'a ce partage entre la nécessité de transférer et en même temps je veux pas trop lâcher ma proximité. Donc il faut trouver ce compromis, moi je pense que la convention est quelque part la situation idéale, pour ce genre de transfert de compétence... ».*

Il y a une d'ailleurs une forme d'ambivalence sur cette question, posée par d'autres acteurs du territoire : est-ce encore un transfert de compétence ? Est-ce le dévoiement d'une politique voulue nationalement ou une réappropriation par le local ? (Desage, Guéranger, 2011) :

*« Donc on transfert, et là j'ai compris, le transfert de compétence a simplement signifié la mise en place de convention de gestion provisoires. Donc grosso modo les communes continuent à faire exactement comme elles faisaient avant, sauf que pour faire ce qu'elles savaient faire et comme elles le faisaient avant, elles devaient demander l'autorisation à la communauté de communes... Ben j'ai trouvé que c'était une perte de temps, de moyens, d'énergie... »*,

théorie que certains élus retranscrivent de manière brute :

*« pourquoi ils ont pris la compétence ? Ils ont pas les moyens d'assurer, et après ils font pas, puisqu'ils nous laissent faire le boulot. »*.

Ni dévoiement ni panacée, cette forme d'action met plus prosaïquement en avant l'imbrication profonde des communes et de l'EPCI communautaire, démontrant qu'il n'y a pas là deux niveaux mais un seul, deux institutions mais un seul système. F. Boulay notait que dans les faits, des compétences sont transférées mais continuent d'être exercées par les communes, remettant en cause les principes théoriques d'exclusivité et de spécialité (Boulay, 2014). Juridiquement, elle note d'ailleurs que lorsqu'il y a mutualisation entre communes et EPCI, il ne s'agit pas d'une mutualisation entre deux structures autonomes, mais quasiment d'un fonctionnement en régie. C'est ce que met en avant l'évolution de la législation européenne et française : alors que, pendant longtemps, ce type de mutualisation relevait pour l'Union européenne du droit relatif aux marchés publics, l'émergence de la notion jurisprudentielle du « *in house* », entendue comme « *une forme de délégation interorganique* » (et traduite en français par les termes de quasi-régie et de prestation intégrée) mobilisée lors de l'arrêt « *teckal* » de 1999 de la Cour de Justice de l'Union Européenne a permis l'évolution du code des marchés publics français dès 2001<sup>129</sup>. Ainsi, « *la mutualisation loin d'être un mode de dévolution du service public, se révèle être un moyen d'organisation interne des services* »<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> Sur ce point, voir les travaux de Boulay F., 2014, *op.cit.*, p.342 et suivantes

<sup>130</sup> Boulay F., *op.cit.*, p.342

## Une configuration à dimension systémique

Mutualisation de services facturés aux communes dans l'intercommunalité, convention de gestion pour permettre aux communes d'exercer localement la compétence transférée, autant d'éléments qui mettent en avant une autre forme de mutualisation, non pas institutionnelle mais « *conventionnelle* »<sup>131</sup>. Les deux participent d'un même mouvement, d'une « *porosité des compétences communautaires et municipales* », ce qui permet à F. Boulay d'affirmer que « *loin de s'éloigner institutionnellement, communes et communauté se rejoignent, non plus uniquement en vertu du principe traditionnel de rattachement (les communes restent, en vertu du CGCT, membres de l'EPCI à fiscalité propre) mais du fait du partage de leurs compétences et de leurs outils de fonctionnement, dans un esprit de subsidiarité* »<sup>132</sup>.

Du point de vue de la transcommunalité, la mise en avant de cette imbrication montre le caractère hologrammatique du système, c'est-à-dire que « *non seulement la partie est dans le tout, mais le tout est dans la partie* »<sup>133</sup>. Ainsi donc, si la commune est dans l'intercommunalité (elle la constitue), l'intercommunalité est dans la commune, que ce soit par des mécanismes financiers ou par des principes de fonctionnement conventionnels. Plus encore, on peut repérer ici un principe dialogique, c'est-à-dire la juxtaposition et l'association de principes complémentaires et antagonistes. En effet, pour exister et se renforcer, les acteurs de l'institution intercommunale se mobilisent et mobilisent leurs moyens pour accroître leurs champs d'intervention, leurs champs d'action, les compétences de l'institution. C'est d'ailleurs ce que disent parfois certains élus ou certains responsables administratifs de l'intercommunalité<sup>134</sup>. L'institution doit pour cela prendre aux communes. Mais dans le même temps, elle ne peut tout gérer de loin, assumer l'intégration de l'ensemble du personnel et des moyens, et va donc redéléguer aux communes la tâche de mener l'action. Prendre pour redonner, mais redonner pour pouvoir prendre, dans un même mouvement. Prendre pour

---

<sup>131</sup> Ibid., p.311

<sup>132</sup> Ibid. p.361

<sup>133</sup> Morin E., 2005, *introduction à la pensée complexe*, seuil, (1ère édition ESF, 1990), p. 100

<sup>134</sup> Comme en témoigne la réaction d'un directeur de service à la présentation du projet de territoire qui affirmait ne pas vouloir la mort des communes (message personnel qu'il a adressé au directeur de cabinet le week-end) : « *hier, je me suis demandé à quel point j'avais pu être naïf de penser que le fait intercommunal allait s'imposer simplement par la démonstration de son existence même* »

redonner, mais redonner pour exister, également, car si l'intercommunalité prenait tout, il n'y aurait qu'une commune et l'intercommunalité disparaîtrait<sup>135</sup>. Pour Edgar Morin, « *le principe dialogique nous permet de maintenir la dualité au sein de l'unité. Il associe deux termes à la fois complémentaires et antagonistes* »<sup>136</sup>. C'est bien le cas ici, où l'action des communes et l'action de l'intercommunalité sont à la fois complémentaires et antagonistes, ou communes et intercommunalité, en tant qu'institutions, peuvent être vues comme complémentaires -du point de vue de l'action- et antagonistes -du point de vue de la dévolution des compétences-, à tout le moins concurrentes. Mais pour bien comprendre cette relation, il convient de penser ces relations sur le principe de récursion organisationnelle, c'est-à-dire de « *processus récursif où les produits et les effets sont en même temps causes et producteurs de ce qui les produits* »<sup>137</sup>. Cela est vrai de toute institution qui est à la fois réification des actions des agents et intériorisées par les agents qu'elle forme<sup>138</sup>. Ici, l'intercommunalité est à la fois produite par les communes, et cause de l'évolution des communes qui contribuent à la produire. Concrètement, une évolution dans les communes, le choix de transférer une compétence par exemple, va générer une évolution de l'intercommunalité, qui va intégrer cette compétence. Mais si la commune a décidé de transférer cette compétence, c'est aussi parce que l'intercommunalité existait et était en capacité de gérer celle-ci. Plus encore, pour gérer cette compétence, l'intercommunalité va produire des outils, qui vont eux-mêmes agir en retour, et sur l'intercommunalité et sur les communes. L'exemple du tourisme peut être, à cet égard, assez explicatif : des communes ont transféré leurs stations, générant une modification de l'EPCI. Elles l'ont fait parce que l'EPCI existait et pouvait assumer cette charge. Elles l'ont fait parce que le fonctionnement de l'EPCI laissait présager d'un possible gain financier pour eux (via l'évaluation de la CLECT) sans perdre tout à fait la main. L'EPCI est modifié par cette nouvelle compétence et va produire, pour le gérer, un nouvel outil, l'EPIC stations du Grésivaudan. Cet EPIC va intégrer, dans sa gouvernance, des élus de l'intercommunalité et des élus des communes, communes qui géraient autrefois ces stations et communes qui n'en géraient pas. L'EPIC va agir sur ces espaces spécifiques (les stations) et donc, *de facto*, agir sur

---

<sup>135</sup> C'est ce que note avec un brin d'humour un élu lors de l'entretien : « *Si on veut tout mutualiser, on fait une seule commune unique. Si on doit tout mutualiser, autant s'appeler le Grésivaudan, panneau d'entrée, panneau de sortie, on met des panneaux sur toutes les routes c'est le Grésivaudan, y'a plus qu'une commune* »

<sup>136</sup> Morin E., 2005, *op.cit.*, p.99

<sup>137</sup> *Ibid.*, p.99

<sup>138</sup> Voir sur ce point Berger et Luckmann, 1996, *op. cit.*

les communes, les modifiant<sup>139</sup>. Démembrement de l'EPCI, l'EPIC va aussi contribuer à modifier les pratiques, les réflexions de l'intercommunalité. En l'espèce, c'est l'ancien directeur des services administratifs et juridiques de la communauté de communes qui est devenu directeur de l'EPIC, modifiant donc l'organisation du Grésivaudan. Il se produit également une acculturation de l'EPCI à de nouveaux enjeux, ceux du tourisme de station, avec le développement de nouvelles politiques, avec ses coûts afférents. Mais à côté de cet EPIC, l'EPCI se retrouve actionnaire principal de la SEM T7L, qui gère les remontées mécaniques de l'une des stations, les 7 Laux. Cette arrivée provoque un changement à la présidence de la SEM, l'ancien président de la SEM étant un élu communautaire devenu président de l'EPIC stations et ne pouvant cumuler les deux rôles. L'apparition de la SEM T7L dans l'univers de l'intercommunalité communautaire vient également modifier ses pratiques, en intégrant des modes de fonctionnement différents du mode administratif traditionnel de l'EPCI. Il vient aussi proposer d'autres solutions pour des espaces auparavant gérés en régie, à l'image de la station du col de Marcieu pour laquelle une prestation est confiée à la SEM, mettant fin à la régie. Cela amène un nouveau prestataire sur une commune sur lequel il n'intervenait pas (La-Plateau-des-Petites-Roches), générant d'autres modifications en retour, etc. On est bien en présence de multiples boucles récursives, au sein desquelles il devient quasiment impossible, pour ne pas dire inutile, de déterminer la cause et l'effet... C'est un « *cycle lui-même auto-constitutif, auto-organisateur et auto-producteur* »<sup>140</sup>. Principe dialogique, récursion organisationnelle et principe hologrammatique sont les trois principes qu'E. Morin met en avant pour comprendre les systèmes complexes, trois principes qui sont au cœur de la transcommunalité et que l'imbrication financière et fonctionnelle des institutions qui la composent exposent parfaitement.

---

<sup>139</sup> C'est d'ailleurs ce que notait un élu issu d'une commune support de station dans sa lettre de démission du conseil communautaire datée du 3 décembre 2019 : « *En mars 2020, 109 électeurs du hameau de Prapoutel de la commune des Adrets vont élire un conseil municipal qui ne les concerne absolument plus, car la station a été communautarisée et que c'est l'EPIC, outil technique qui gère tout leur quotidien, le maire n'assurant que son pouvoir régalien de police, hygiène et sécurité, le conseiller communautaire élu lors de cette même élection n'ayant aucun pouvoir statutaire dans cette situation* »

<sup>140</sup> *Ibid.*, p.100

## **C) UN PERSONNEL POLITIQUE UNIQUE ET POLYCENTRE**

Au-delà de cette imbrication juridique, financière et fonctionnelle, la transcommunalité existe aussi par ses acteurs. Bien que regroupant différentes institutions formelles (Communes, EPCI communautaire, syndicat intercommunal, EPIC, SEM, etc.), elle n'en constitue pas moins une configuration propre. Comme telle, elle est animée par des acteurs, en l'occurrence les élus qui les dirigent. En effet, toutes les institutions constitutives de la transcommunalité ont la particularité d'être des organismes politico-administratif gérés par des personnes élues au cours d'élections locales.

### **Une source unique pour l'ensemble des acteurs politiques**

Plus encore, l'ensemble du personnel politique qui va gérer ces institutions est élu au cours d'élections uniques, les élections municipales. C'est au cours de ces élections que sont désignées, par les citoyens, les personnes qui siégeront au conseil municipal et les personnes qui siégeront, en plus, au conseil communautaire. Ces deux élections sont directes, au sens où les électeurs les désignent directement, par un système dit « de fléchage », sur deux listes distinctes (les candidats au conseil communautaire sont issus de la liste municipale, selon certaines règles d'ordre et de place dans la liste). Et lorsque ce n'est pas le cas, dans les communes de moins de 1000 habitants, c'est *de facto* le maire et éventuellement un ou plusieurs adjoints qui sont conseillers communautaires<sup>141</sup>. Les autres élus gérant les institutions transcommunales sont issus de cette source unique : les élus siégeant dans un syndicat intercommunal sont désignés par les conseils municipaux, les élus siégeant dans les syndicats mixtes, les EPIC ou les entreprises publiques locales sont élus au sein des conseils des institutions qui le constitue (communautaire et/ou municipal si une commune adhère en propre à ce syndicat). Même dans les associations participant de la transcommunalité, les statuts prévoient une place attribuée au(x) représentant(s) des communes ou de l'intercommunalité, et les titulaires sont désignés par ces assemblées. Ainsi donc, le personnel politique de ces structures constitue un seul corps, issu d'une source unique. Dans le Grésivaudan, ce personnel politique qui va gérer l'ensemble de ces structures est riche de 800

---

<sup>141</sup> Dans les communes de moins de 1000 habitants, les conseillers communautaires sont désignés parmi les conseillers municipaux élus en suivant l'ordre du tableau (maire, adjoints puis conseillers municipaux) et dans la limite du nombre de sièges attribués à la commune au sein du conseil communautaire.

membres, pour une population de 100 000 habitants. Sur ces 800 membres, seuls 73 sont conseillers communautaires. On voit bien dès lors que la transcommunalité ne peut se réduire aux seuls conseillers communautaires. Ainsi, le président du SIZOV, syndicat intercommunal qui, jusqu'en 2018 gérait l'assainissement de 5 communes représentant 20% du Grésivaudan, comme des équipements sportifs, n'était pas conseiller communautaire. On touche là l'une des caractéristiques du système transcommunal : c'est un système unitaire par l'imbrication des institutions qui le composent, mais également par l'unité de son personnel politique, issu d'une seule source : les élections municipales. La source de légitimité démocratique des acteurs de ce système est donc unique et localisée dans les différentes communes. Toutefois, le statut de chacun de ses acteurs n'est pas le même : certains ne sont engagés que dans une seule des institutions transcommunales, la commune, quand d'autres sont engagés de manière multiple, occupant des positions sécantes à plusieurs institutions, deux, trois, voire plus. Deux exemples peuvent permettre d'illustrer le propos, ceux de Christophe Borg et Fabrice Serrano.

### **Des acteurs polycentrés, facteurs de fluidité de la transcommunalité**

En 2019, Christophe Borg est maire de Pontcharra, occupant donc la première position dans l'une des grandes institutions transcommunales, la deuxième commune du Grésivaudan en termes d'habitants, commune ressource du nord du territoire. Elle est d'ailleurs pointée comme telle dans le projet de territoire<sup>142</sup>. Il est également conseiller communautaire, 15<sup>ème</sup> vice-président en charge de la gestion des déchets ménagers, c'est-à-dire de l'un des budgets les plus importants en termes financier (2<sup>ème</sup> poste de dépense budgétaire dans la communauté de communes Le Grésivaudan en 2019, avec 25,4 millions d'euros). Désigné par les représentants du Grésivaudan au sein du Sibrecsa, syndicat mixte gérant les déchets ménagers sur les communes du nord du territoire, il en est également le Président. Par ailleurs, il est membre du comité de direction de l'office du tourisme Belledonne-Chartreuse (EPIC), désigné parmi les représentants de l'intercommunalité. Il est également membre du

---

<sup>142</sup> « Deux villes, Crolles et Pontcharra, exercent une influence qui dépassent très largement leur simple périmètre communal et jouent un rôle de ville ressource sur le sud du territoire pour l'une et le nord pour l'autre » (Projet de territoire du Grésivaudan, p.5), repris dans l'orientation n°6 visant à « reconnaître le rôle particulier des agglomérations de Crolles et Pontcharra pour les services intermédiaires »)

conseil de gestion de l'eau et de l'assainissement au sein de l'EPCI, et sera désigné au cours de l'année 2019 comme l'un des 4 représentants du Grésivaudan au SMMAG, désignation qui ne prendra effet qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020. On a donc un acteur unique, positionné dans différentes institutions, parfois dans des positions fortes (maire, Président, vice-président), parfois dans des positions plus marginales.

Fabrice Serrano est maire délégué de St-Bernard-du-Touvet et adjoint au maire du Plateau-des-petites-roches, commune nouvelle qui s'est créée au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Il est également conseiller communautaire, 12<sup>ème</sup> Vice-président en charge des finances et des procédures contractuelles. Siégeant à la CLECT, il a été élu par ses membres président de la CLECT. Il est également membre du comité de direction de l'office de tourisme Belledonne-Chartreuse (EPIC), désigné parmi les représentants de l'intercommunalité, membre du comité d'administration de l'EPIC Station du Grésivaudan, président du conseil d'exploitation de la régie du Col de Marcieu. Enfin, il est membre du conseil syndical du PNR de chartreuse. Là encore, un acteur unique occupe des positions parfois fortes, parfois plus marginales selon les lieux.

Les commentateurs plus ou moins avertis verraient dans cet état de fait une volonté de cumuler des positions de pouvoir, voire des indemnités (même si toutes ces positions ne donnent pas droit à des indemnités<sup>143</sup>). Cela est sans doute vrai si on s'en tient à une analyse personnelle de l'élu. En tant qu'élu individuel, il cherche à maximiser sa capacité à peser sur les politiques publiques, à occuper donc un maximum de positions de pouvoir. Toutefois, si on élargit la focale, on peut s'apercevoir que cette accumulation n'est pas sans cohérence. Ainsi, le vice-président à la gestion des déchets, qui gère donc en direct la collecte sur le sud du territoire, est aussi Président du syndicat qui gère la collecte sur le Nord du territoire. Plus encore que de la simple cohérence, il constitue l'élément commun à deux institutions qui gèrent pourtant la même compétence sur un territoire unique et pour le compte d'une même structure compétente, la communauté de communes du Grésivaudan ! Fruit de son histoire, cette double structuration n'a pas été remise en cause, notamment en raison du caractère transdépartemental du Sibrecsa (qui gère la collecte sur Le Grésivaudan, mais également sur la communauté de communes Cœur de Savoie). Alors que sur un même territoire cette

---

<sup>143</sup> En l'espèce, seules les fonctions de maire ou maire-délégué, de vice-président du Grésivaudan et de Président du Sibrecsa donnent droit à indemnités

compétence est mise en œuvre de manière différenciée (en régie sur le sud, par une DSP à Véolia contractée par un syndicat sur le Nord), le multipositionnement de l' élu en charge de cette question permet d'assurer un minimum de circulation de l'information entre les deux institutions. De la même manière, le fait qu'un maire délégué d'une commune support de station soit présent dans les instances dirigeantes des différentes institutions en charge du tourisme (EPIC station, office de tourisme, régie du Col de Marcieu) est un facteur de fluidification du fonctionnement d'institutions dont les salariés ont parfois peu de relations. Tout se passe comme si cette unité du personnel politique était le corolaire, ou une manière de compensation du caractère archipelagique des administrations de ces institutions. Cette cohérence se retrouve dans de nombreuses dimensions, que ce soit la présence de la vice-présidente en charge de l'aménagement au SCOT et à l'agence d'urbanisme, de la vice-présidente en charge des milieux aquatiques au Symbhi ou à la SPL eau de Grenoble, etc.

## **L'apprentissage par le multipositionnement**

Ce multipositionnement pose la question de la capacité à prendre en compte les intérêts différents, propres à chaque institution. Nombreux sont les auteurs qui ont pointés la prédominance de l'intérêt communal, notamment dans l'EPCI communautaire (Desage et Guéranger, 2011 ; Degron, 2014), vision partagée par les acteurs de la transcommunalité au premier abord, notamment chez les agents administratifs de l'interco :

*« C'est que, en conseil communautaire, ils portent beaucoup la voix de leur commune... et peu celle de l'intercommunalité... C'est très rare... Je sais pas, c'est vraiment rare en fait... »*

comme chez certains élus :

*« On a souvent une position de maires qui viennent défendre leur territoire communal en utilisant les avantages de l'interco mais qui ne contribuent pas à la construction du projet interco. Et des maires qui sont aussi au bureau ! ».*

Pour autant, il est nécessaire de nuancer cette vision en pointant la vision dynamique et l'évolution du regard des élus sur les enjeux et la hiérarchie des enjeux :

*« Quand on est élu communautaire, on comprend le fonctionnement, et les deux, puisqu'on est dans les deux »*

*« Donc j'ai bien un œil sur les communes, mais j'ai évolué depuis 5 ans, c'est que maintenant je mets en critère numéro 1 l'intérêt du territoire au travers de la communauté de*

*communes. Mais ça je pense que c'est une évolution que beaucoup ont fait, mais ça s'apprend ».*

En fait, on voit bien que le multipositionnement est un facteur d'acculturation aux problématiques non directement communales, un lieu d'apprentissage et de dilatation de la territorialité (Loubet, 2011). Et le fait que ce multipositionnement soit parfois thématiqué, comme, dans les exemples proposés, sur la gestion des déchets ou sur la question du tourisme, facilite cet apprentissage : en effet, cette thématisation permet de quitter l'enjeu directement territorial pour aborder un enjeu thématique, voire technique. Le conflit entre intérêt communal et intercommunal est dès lors moins grand, puisque le travail porte sur des registres différents. La question communale revient dans un deuxième temps, pour éventuellement vérifier si sa propre commune n'est pas lésée :

*« Je pense quand même que la solidarité et la vision globale du territoire m'importe en 1. [...] Mais c'est vrai que j'ai un deuxième critère, c'est de dire est-ce que la commune n'est pas, comment dire, dans cette solidarité-là, est-ce qu'elle n'est pas oubliée, simplement. Je dis pas qu'elle est avantagée, mais pas oubliée ».*

La thématisation, pour ne pas dire la spécialisation de certains élus, va permettre chez eux cette dilatation de la territorialité, la technicisation permettant une acculturation facilitée à un territoire ultracommunal.

Le personnel politique de la transcommunalité est donc unitaire mais polycentré, au sens où son engagement peut se retrouver dans différentes institutions, porteur de différents mandats de représentation. Il assure ainsi la circulation des informations de l'un à l'autre, de la commune à un EPIC, en passant par la communauté de communes ou un syndicat mixte. Bien entendu, cette maîtrise de l'information, cette capacité de collecter de l'information est une source de pouvoir, de capacité d'action. Mais ce multipositionnement génère un double effet du point de vue du fonctionnement du système : c'est un outil d'acculturation et de sortie du prisme strictement communal ; et c'est un moyen d'assurer l'articulation des actions, la fluidité de l'information et la prise en compte des différents points de vue lors des prises de décision au sein de l'une ou l'autre de ces instances, pouvant en impacter d'autres.

En regardant de près la structuration des institutions formant la transcommunalité, on s'aperçoit que celles-ci peuvent bien être vues comme formant un système unitaire. Leur imbrication juridique, financière et fonctionnelle est telle qu'elles répondent aux trois principes socle d'un système complexe ouvert pour E. Morin, les principes dialogiques, hologrammatiques et celui de récursion organisationnelle. Dans leur fonctionnement, on s'aperçoit que du point de vue des institutions, le système s'auto-alimente en permanence, chaque action de l'une modifiant potentiellement le fonctionnement de l'autre. Ce caractère unitaire est renforcé par le fait qu'il soit administré légalement par un personnel politique unique, issu d'une seule source de désignation : les élections municipales. Et même si ce personnel unique peut être polycentré, cette démultiplication des positions de certains peut être vue comme la garantie d'une bonne circulation de l'information au sein de ce système, et un moyen, pour l'élu, d'apprendre l'intercommunalité, de dilater son territoire. Conjugaison d'avatars de la gestion communale dans un premier temps, la transcommunalité est devenue, au fil de la complexification des missions confiées aux collectivités territoriales et de l'extension du champ des politiques publiques locales, un entrelacs d'institutions, d'actions et de représentations s'amalgamant en une configuration unitaire.

## **TITRE B : UN SYSTEME FRAGMENTE**

Bien que profonde politiquement, cette unité n'est pas aboutie, ou, pour éviter une vision téléologique, le système unitaire est fragmenté au niveau de certains acteurs spécifiques et de certaines instances. Ainsi, la transcommunalité du Grésivaudan est marquée par le fonctionnement archipelagique de son administration, fruit d'une histoire spécifique qui n'est pas sans conséquence sur son fonctionnement actuel (A). Cette fragmentation administrative se double d'une multiplicité des arènes politiques, liée pour partie au choix de dévolution des compétences à l'une ou l'autre des institutions transcommunales, comme le montre la comparaison avec le Grand Annecy (B).

### **A) UNE ADMINISTRATION EN ARCHIPEL**

Si le personnel politique est unique dans la transcommunalité, la situation est différente pour le personnel administratif. Celui-ci est, en effet, uniquement lié aux institutions auxquelles il appartient. En fait, tout se passe comme si, du point de vue administratif, chaque institution fonctionnait de manière séparée, distincte. Et c'est d'ailleurs le cas juridiquement puisque chaque institution est une personne morale disposant de son propre personnel. Ainsi, les acteurs du quotidien de la transcommunalité, ceux qui portent les politiques publiques locales, fonctionnent indépendamment les uns et des autres, sans rapport hiérarchique autre que les hiérarchies internes à chaque institution : les directeurs d'Etablissement Public ne dépendent pas des Direction Générale de Service des collectivités qui les ont créés, pas plus que les agents de syndicats intercommunaux ne dépendent des DGS des communes.

#### **Des îlots administratifs**

Chaque institution constitue dès lors un îlot administratif, avec ses propres règles de fonctionnement, ses propres habitudes, ses propres sentiers de dépendance. Les différences peuvent d'ailleurs être grandes : dans un EPIC, le personnel, à l'exception du Directeur, relève du droit privé, tout comme dans une SEM. A l'inverse, dans un EPCI ou une commune, le

personnel est fonctionnaire ou contractuel de la fonction publique. Deux statuts pour porter parfois une même politique publique. De la même manière, entre chaque institution, des différences en termes de rémunération existent, même entre communes (primes, NBI, etc.), et le passage de l'un à l'autre amène ainsi à de possibles évolutions salariales, y compris lorsque la fonction et la structure ne change pas, comme c'est le cas lors du transfert d'un équipement d'une institution à l'autre (le plus souvent d'une commune à l'intercommunalité). Dans le Grésivaudan, ce fut le cas, par exemple, lors du transfert du Col de Marcieu de la commune de Saint-Bernard-du-Touvet à la communauté de communes. Cet équipement touristique, station d'hiver et d'été, employait 2 permanents et jusqu'à 10 saisonniers (à temps partiel). Le passage de l'un à l'autre a entraîné un mode de gestion différent, et, partant, une augmentation des coûts de fonctionnement qui a généré des incompréhensions chez les élus, notamment chez le maire de St-Bernard-du-Touvet. Ces incompréhensions ont nécessité des réunions de régulation et des tensions avec les services de l'EPCI qui suivaient ce dossier (Ressources Humaines et Tourisme). En effet, également vice-président en charge des finances, cet élu ne voulait pas que la station « coûte » plus cher après le transfert qu'avant. Autre effet possible, celui de complexifier tout retransfert d'une compétence. Ainsi, pour certains personnels de multi-accueil, le passage à l'intercommunalité a entraîné une revalorisation de leur rémunération. De ce fait, l'évocation d'un retour vers les communes est synonyme, pour eux, d'un retour en arrière salarial, même si celui-ci n'est pas forcément automatique. De même, dans les directions des communes qui seraient amenées à reprendre ces personnels, les craintes sont fortes de devoir aligner les rémunérations de l'ensemble de leur personnel sur celles des personnels récupérés (par effet d'égalité de traitement). Cette différence de rémunération n'est toutefois jamais objectivée au sein du Grésivaudan, puisqu'il n'existe aucune transparence et aucun comparatif, et que la volonté du Président de voir se mettre en place un comparatif des coûts des structures support des communes et de l'intercommunalité, n'a jamais été menée à terme. Lancée en 2016, cette démarche n'a conduit qu'à une seule réunion, sans suite, et chacun des acteurs, DGS de la communauté de communes ou DGS des communes, en renvoyant la responsabilité à l'autre<sup>144</sup>. Bien que non

---

<sup>144</sup> DGS d'une commune : « Alors si, il y a eu sur les couts de service, c'était intéressant, on a eu une réunion, on en a plus jamais entendu parler. Vous voyez ? », DGS du Grésivaudan laissant entendre que les communes ne veulent pas.

objectivé, ce différentiel entre institution génère toutefois des effets dans les relations entre institutions.

## **Une absence de relation entre DGS des communes et DGS de la communauté de communes**

Ilots juridiques, ces institutions pourraient, dans les politiques publiques qu'ils mènent au sein d'un même territoire, développer des rapports fonctionnels étroits. Dans les faits, il semble qu'il n'en soit rien, pas plus dans le Grésivaudan que dans le Grand Annecy. Tout se passe comme si chaque acteur, dépendant d'une institution et d'une hiérarchie spécifique, fonctionnait isolément. Et les rapports sont parfois plus forts à l'extérieur du territoire qu'à l'intérieur. Ainsi, dans le Grésivaudan, la direction générale des services n'a quasiment aucun rapport avec les DGS des communes :

*« Mon ressenti, c'est que ça manque de lien. Un manque évident de lien [...] Ça c'est évident qu'il y a un gros déficit, ben qui derrière entraîne de l'incompréhension, ou une mauvaise information, enfin voilà ça génère des choses qui derrière freinent les dossiers, je trouve. »*

Cette vision d'un DGS est confirmée par la vision d'un administratif de l'intercommunalité :

*« D'ailleurs c'est un vrai problème, c'est qu'il y a pas de vrais liens entre les techniciens des communes et les techniciens de l'interco. ».*

Pire encore, les images réciproques des uns et des autres sont fortement connotées négativement, marquant au mieux une incompréhension des enjeux de l'autre, au pire du mépris :

*« J'ai l'impression que d'un côté il y a la pensée, et de l'autre côté nous on est les besogneux. On est des besogneux nous DG des communes ».*

A contrario, les rapports entre DGS des communes sont relativement forts, et les échanges fréquents : un réseau, informel, des DGS du Grésivaudan existe depuis longtemps, et fonctionne dans une logique d'échange et d'entraide<sup>145</sup>, auquel s'intègre même les DGS

---

<sup>145</sup> « Y'a toutes les relations qui sont intuitu personae, pendant très longtemps, sur le Grésivaudan, enfin il fonctionne toujours, mais un peu moins, mais tous les DG de la vallée se réunissaient une fois toutes les six semaines, le vendredi, on faisait des ordres du jours, avec les difficultés que chaque commune rencontrait, là

nouvellement arrivés sur le territoire<sup>146</sup>. Les communes semblent donc développer un espace réticulaire d'échange et de relation professionnelle et interpersonnelle, auquel la Direction Générale des Services (directrice ou directeur adjoint) de l'intercommunalité ne prend pas part. Les relations ne s'établissent, d'un point de vue administratif, entre commune et intercommunalité, que ponctuellement et de manière contrainte, lors d'un transfert de compétence, par exemple. Et encore, le plus souvent ces relations s'établissent alors à un niveau infra-hiérarchique, au niveau des directeurs de service ou, en cas de litige, avec l'intervention du cabinet<sup>147</sup>.

Les syndicats intercommunaux se trouvent dans une situation différente selon les cas, parfois proche des communes, parfois moins, mais toujours éloignés de la communauté de communes<sup>148</sup>. Du côté des EPIC, les relations semblent plus fortes avec la direction thématique de la communauté de communes, proximité accentuée par le fait que les directeurs de l'EPIC Stations du Grésivaudan et de l'EPIC Office de tourisme Belledonne-Chartreuse sont issus des rangs de la communauté de communes.

La situation est encore différente dans le cas du SMMAG puisque la communauté de communes a mis du personnel à disposition du syndicat, et qu'il existe structurellement un échange entre DGS des intercommunalités membre du syndicat et DGS du SMMAG. Mais ces relations restent rares, principalement liées à la phase de création et aux ajustements nécessaires.

## **Naissance d'une culture institutionnelle spécifique**

On a donc, sur le territoire, un espace administratif archipélagique, où des institutions sont liées entre elles politiquement, par un personnel commun et une source de légitimité

---

*c'était le coté échange de pratique, après on déjeunait ensemble et on se quittait vers 15h. Donc il y avait un lien entre les communes, un échange, ça permettait de résoudre des problèmes, de se mettre d'accord pour faire ça »*

<sup>146</sup> « Après moi j'ai des contacts avec les DG du coin, on arrive à bien travailler. Sur des échanges d'expérience, aussi, ou des.... Enfin on travaille ensemble, on se contacte. On a ce réseau-là qui fonctionne plutôt bien, mais... la comcom est pas dedans, quoi ! On fonctionne entre-nous. »

<sup>147</sup> « Sur le transfert des ZAE, ça a été un peu mieux, avec Julien ça s'est plutôt pas mal passé, mais là-aussi, heureusement qu'on avait un bon interlocuteur, qu'on a pu échanger, mais au niveau de la direction, on a posé des questions et on avait pas forcément de réponse, quoi. »

<sup>148</sup> Sur les relations d'un syndicat à la communauté de communes : « je demande pas à voir le président toutes les semaines. Mais les services, certains services, [que ma DGS] puisse appeler à la comcom. Nous on écrit à la comcom, on a pas de réponse. »

démocratique unique, mais fortement distincte fonctionnellement. A quoi peut-on attribuer cette fragmentation administrative du territoire ?

Tout d'abord à un effet de constitution même du concept : la transcommunalité est composée de différentes institutions. En tant que telles, celles-ci existent en tant que réalité externes, impersonnelles et objectives, et investies d'une forme de volonté autonome qui les fait tendre à persévérer dans leur être, à assurer leur pérennité et à se distinguer des autres (Chevalier, 1994 ; Berger et Luckmann, 1996). Mais au-delà de cette première approche, on peut comprendre plus finement le fonctionnement de celles-ci et les raisons qui poussent à cette fragmentation.

Chaque institution a sa vie propre, son personnel, ses acteurs et génère sa propre culture d'institution (Biland, 2010), « *composé indécomposable de représentations, de croyances, de savoirs, de savoir-faire et de pratiques* »<sup>149</sup>. Au-delà des formations de base, cette socialisation institutionnelle s'opère par la voie hiérarchique et des relations entre collègues. C'est ainsi qu'elle s'incorpore et se reproduit, permettant aux agents de tenir leur rôle tout en développant un sentiment d'appartenance à l'institution. L'existence historique d'institutions différentes ayant chacune leur hiérarchie propre va générer un mouvement tendant à la distinction entre institutions. Des socialisations différenciées, comme l'existence d'un réseau des DGS des communes auquel la DGS de l'intercommunalité ne participe pas, va encore renforcer ces différences de culture institutionnelle. Ces différences n'ont rien d'inéluctables, elles sont le fruit d'une histoire.

L'exemple de l'EPCI communautaire du Grésivaudan est, à ce titre, assez intéressant. En fait, pour comprendre la culture institutionnelle de la communauté de communes du Grésivaudan, il faut l'inscrire dans l'histoire et le territoire et prendre en compte le rôle de 2 acteurs essentiels : son premier président, François Brottes, et la première (et unique, jusqu'à ce jour) Directrice Générale des Services, Daniele Guiguet.

---

<sup>149</sup> Eymeri J-M., 2006, « pour une sociologie comparée des institutions et de l'action publique » in Dreyfus F., Eymeri J-M. (dir), *Science politique de l'administration*, Economica, p. 271-272, cité par Biland E., « Les cultures d'institutions », in Lagroye J., Offerlé M. (dir.), 2010, *op.cit.*, p. 180

François Brottes est une personnalité forte du territoire, et son parcours politique est marqué par la dimension intercommunale. S'il devient conseil municipal en 1983, à Crolles, il ne deviendra maire qu'en 2005, suite au décès de Jean-Claude Paturel. Mais dès 1997, il deviendra Député et le restera jusqu'en 2015 et son départ de la vie politique pour rejoindre la présidence de RTE. Il a, en revanche, prit la présidence d'un SIVOM important, le SIERPUMG (Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Réalisations du Pôle Urbain du Moyen Grésivaudan, créé en 1969), dès 1989, créera et présidera la COSI (Communauté de Communes du Moyen Grésivaudan) en 2002, l'Association de Préfiguration du Pays du Grésivaudan (APPG) en 2001, qui deviendra syndicat mixte du Pays du Grésivaudan en 2003. C'est également lui qui impulsera et portera la création de la Communauté de Communes du Grésivaudan, en 2009, dans la foulée des élections municipales<sup>150</sup>. Aujourd'hui encore, et alors même qu'il n'a présidé cette communauté de communes que 3 ans, il en reste une figure marquante du Grésivaudan, tant pour son action que pour sa personnalité charismatique, ayant cumulé, dans son parcours, les 3 positions (Faure, 1997) de notable (incontournable dans la vie politique locale pendant plus de 15 ans), d'entrepreneur politique (créateur de la COSI, du Pays, du Grésivaudan) et d'éligible.

Daniele Guiguet est la Directrice Générale des Services de la communauté de communes Le Grésivaudan depuis sa création en 2009. Auparavant, elle était DGS de la COSI après avoir travaillé au SIERPUMG. Née et scolarisée dans le Grésivaudan, elle a toujours travaillé sur le territoire de la communauté de communes, d'abord dans l'animation sociale, puis dans les différentes intercommunalités crolloises : SIERPUMG, COSI puis Grésivaudan. Elle a progressé en responsabilité en même temps que l'organisation intercommunale s'élargissait et s'approfondissait. Actrice de cette intercommunalité, elle s'inscrit pleinement dans la catégorie des « précurseurs intercommunaux » (Guéranger, 2016), peu mobiles et accompagnant dans la longue durée le développement local de l'intercommunalité : « *en outre, ils entretiennent un rapport individuel avec l'intercommunalité. En effet, ils ont eux-*

---

<sup>150</sup> « Parce que l'interco, elle a été voulue, puisqu'on l'a fait avant tout le monde, mais on l'a fait aussi, d'abord parce qu'on avait un homme assez charismatique à la tête... » ; « élections municipales de 2008, et... Première réunion du comité syndical du syndicat mixte, Brottes qui annonce que... Il se consacre, enfin sa volonté c'est d'aboutir avant la fin de l'année à la création d'une communauté de communes qui regroupent toutes les intercos »

mêmes contribué à créer de toutes pièces, à développer, l'institution qu'ils dirigent, dans un contexte marqué par l'incertitude, l'innovation, l'adversité même, cette institution qui leur a permis de développer et d'accomplir l'essentiel de leur carrière »<sup>151</sup>. Autre caractéristique, elle n'a jamais travaillé pour les communes et, contractuelle, porte une vision parfois dévalorisante des fonctionnaires, comme l'explique un DGS du territoire :

*« Autre chose qui fait qu'avec l'interco c'est très compliqué, Daniele Guiguet, et ça vous pouvez le mettre, pour le coup, elle a une vision du fonctionnaire qui est très dévalorisante. Daniele Guiguet elle pense que y'a les fonctionnaires qui sont bon à rien, qui sont vieillissant, qui sont des gratte-papiers, qu'on a pas technicité, puis à coté il y a les contractuels, qui, sous prétexte qu'ils sont... contractuels, eux ils se défoncent ».*

Du point de vue de la culture institutionnelle, la communauté de communes est marquée par la culture de la COSI, comme le décrit l'un des acteurs de la transcommunalité : *« l'ADN de la comcom Grésivaudan, c'est en grande partie l'ADN de la COSI »*. Il existe plusieurs raisons à cela : les personnalités, tout d'abord : l'homme fort du territoire au moment de la fusion, c'est François Brottes, Député de la circonscription et Président de la COSI. Dès lors, il confie la structuration de la nouvelle communauté de communes à la Direction générale de la COSI, DGS et DGA. Ce sont eux qui piloteront administrativement la fusion, aucun autre technicien du territoire, des communes ou des intercommunalités, ne sera dans la boucle (à l'exception du Directeur Général de la commune de Crolles, qui, de fait, travaillait aussi directement pour François Brottes)<sup>152</sup>. Ils assureront également seuls la réalisation de l'organigramme de la nouvelle structure. Depuis la création, ils sont DGS et DGA du Grésivaudan, les autres directeurs des intercommunalités fusionnantes sont devenus directeurs de services. Cet état de fait est sans nul doute lié à la personnalité de F. Brottes, mais également à la taille et à la structuration des intercommunalités en présence au moment de la fusion. La CIAGE était une intercommunalité faible, à fiscalité additionnelle, sans continuité territoriale. Construite sur un principe politique, en opposition aux

---

<sup>151</sup> Guéranger, 2016, *Diriger l'intercommunalité*, Berger-Levrault, p. 32

<sup>152</sup> *« Les techniciens des communes ont pas été associé, à un ou deux techniciens près, notamment forcément le DG de Crolles puisque c'était la commune principale et c'était la seule personne qui était vraiment dans la boucle, après les techniciens des communes ont jamais été associé. »*

intercommunalités existantes <sup>153</sup>, elle n'avait pas de vocation structurante<sup>154</sup>. Les communautés de communes du Balcon de Belledonne ou du Plateau des Petites Roches étaient beaucoup plus intégrées, mais gardaient une dimension villageoise et montagnarde. Dans la vallée, la communauté de communes du Haut-Grésivaudan, constituée autour de Pontcharra, ne comptait que 5 communes et était moins riche. Le SIZOV, regroupant des communes riches du sud du territoire, n'était qu'un SIVOM. De ce fait, la COSI apparaissait à la fois comme bénéficiant d'une expérience et s'inscrivant dans un territoire important : 9 communes dont deux des plus peuplées du territoire (Crolles et Villard-Bonnot), disposant d'un potentiel économique extrêmement important (ancien sur Villard-Bonnot, plus récent sur Crolles), étant de fait le pôle de développement du territoire avec l'industrie des nanotechnologies à Crolles et l'existence de foncier économique facilement mobilisable et bien situé par rapport à l'agglomération grenobloise, reliée par l'autoroute (gratuite jusqu'à Crolles en venant de Grenoble). Ce territoire bien équipé (piscine, salle de spectacle et de cinéma, 2 gares, collèges, lycée...) est économiquement prospère, et ses marges financières constituent même un argument pour la fusion. F. Brottes évoque la nécessaire solidarité du territoire de la COSI envers les autres territoires du Grésivaudan qui connaissaient des difficultés économiques (notamment dans le nord du territoire, au Cheylas, à Chapareillan...). La manne de la COSI a permis la constitution du Grésivaudan. C'est ce que rappelle un des acteurs de l'époque :

*« Ben un homme charismatique, François, qui avait une capacité de travail, [...] puis surtout une optimisation, non pas une optimisation, pas du tout, une... un versement financier sans précédent. [...] Les communes de la vallée, dont Crolles, étaient saturées de taxe professionnelle, et donc grâce à ce mécanisme pouvaient reverser au territoire de l'argent dont on touche toujours, pour les communes de montagne mais je pense que c'est le cas d'un grand nombre de communes, une somme non négligeable ».*

---

<sup>153</sup> « Oui voilà, la COSI, qui était de gauche, et la montée en puissance de la communauté de communes du haut-Grésivaudan, qui était de gauche. Et de se dire nous on est là au milieu comme des cons, on est pas rassemblé parce qu'on est tous de droite, individualiste, connard, et si on se laisse faire comme ça, c'est l'histoire des Horaces et des Curiaces, à un moment on va se faire piquer les uns après les autres. Donc [...] j'ai dit on va arrêter les conneries, on va se faire une petite communauté à nous, bien sage, à droite, enfin grosso modo à droite, on allait de Barraux à Theys, ça n'avait pas un très grand sens géographique, mais ça avait un sens politique parce que ça nous protégeait, ça faisait tampon. »

<sup>154</sup> « Donc la CIAGE en fait c'était, au-delà du fait que c'était une interco politique, hein, y'avait pas de continuité géographique, etc., c'était pas une structure qui était hyper-intégrée... Donc en fait le lien stratégique planification il était pas là, c'était plutôt un... un petit fourre-tout, quoi, voire un gros fourre-tout, [...] Alors là, franchement, en termes de stratégie territoriale à peu près proche de zéro. »

De ce fait, l'administration de la COSI a pris la main sur Le Grésivaudan, sa direction générale est devenue la direction générale du Grésivaudan, et sa culture institutionnelle celle du Grésivaudan. Or, cette culture était déjà particulière sur le territoire. De par ses caractéristiques, elle dénotait et n'avait que peu besoin des autres. Dès lors, alors que la création du syndicat mixte du Grésivaudan a été l'occasion de développer des rapports entre les acteurs administratifs du territoire, la COSI est restée à part, comme le note l'un des acteurs du Pays :

*« Tant au niveau administratif et technique qu'au niveau politique, quand même, [ça a permis] de créer des liens entre les différentes structures, puisque c'était là que se retrouvaient tout le monde, alors notamment j'allais dire toutes, sauf la COSI, parce que pour toutes les structures autour, c'était aussi un lieu ressource souvent, y compris les directeur généraux, ça leur permettait de se retrouver avec des personnes avec qui ils pouvaient partager, parce que dans les toutes petites structures, c'était bien d'aller voir autour ce qui se passait, c'est vrai que la COSI a toujours eu ce côté un peu... J'allais dire village gaulois, ce côté nous on sait, on a notre territoire, on sait ce qu'on sait faire, on est pas comme vous, on gère des équipements, on gère plein de choses, voilà, toujours un peu ce côté hégémonique, et le reste on... Mais ça au niveau technicien ça se voyait beaucoup. ».*

On a donc une conjonction entre un territoire économiquement dominant, un acteur politique utilisant l'intercommunalité comme outil d'étayage de sa position politique, une actrice administrative inscrivant complètement le développement de sa carrière dans le développement de l'intercommunalité, et un moment de l'histoire politico-administrative nationale porteur d'une dynamique intercommunale très forte et propice aux transferts de compétence. Cela va créer une culture institutionnelle portant quelques valeurs spécifiques : une vision hégémonique du territoire, productiviste et où l'action consiste à générer de la richesse via l'activité économique, richesse qui peut être redistribuée pour des actions sociales sur le territoire, richesse d'un territoire destiné à aider d'autres territoires, richesse de l'intercommunalité destinée à aider les communes. Et dès lors, cela génère une vision condescendante des communes, puisque ce ne sont pas elles qui créent de la richesse. Elles sont dans le besoin et l'intercommunalité les aide, et aurait vocation à les absorber. On a donc d'un côté l'intercommunalité, qui sait gérer, produire de la richesse et fait face à des problèmes que les communes ne comprennent pas. Il est d'ailleurs topique que le deuxième président du Grésivaudan, F. Gimbert, n'ai jamais été maire.

Cette culture institutionnelle du Grésivaudan est renforcée par le mode de gestion du personnel de la communauté de communes. Très endogame, il repose sur la promotion

interne : le directeur de l'aménagement du territoire est l'ancien chef de service ADS, le directeur de la communication est un ancien chargé de mission du même service, la directrice de la petite enfance est l'ancienne responsable de la communication, le DSI est un ancien chargé de mission, le directeur de l'action sociale et culturelle est un ancien directeur adjoint du service économie-emploi, la directrice des affaires générale et juridique est une ancienne juriste du service. Quand il ne s'agit pas de promotions internes, ils viennent d'autres structures du territoire, comme la directrice des finances, issue du syndicat mixte du pays à la création de l'EPCI communautaire. Cette situation tend à pérenniser et renforcer la culture institutionnelle de l'EPCI, tout en renforçant la dépendance à la Direction Générale. Lorsque des directeurs, pour des raisons techniques notamment, proviennent de l'extérieur du territoire, des difficultés peuvent surgir. Ainsi l'arrivée d'un nouveau directeur au service des sports et du tourisme, ayant dirigé des services dans des communes très peuplées dans une autre région, s'est terminé en conflit important avec la direction générale. De même, le directeur du patrimoine et des transports, arrivé dans la communauté de communes après un parcours important dans le privé et dans une commune située hors du Grésivaudan, a connu également des difficultés dans sa relation à la DGS jusqu'à sa mise à disposition du SMMAG en janvier 2020. On le voit, cette culture institutionnelle forte, issue d'une conjonction particulière du temps et des hommes, se renforce par une forme d'entre-soi professionnel peu ouvert sur la mobilité géographique professionnelle des acteurs.

Cette culture tend donc à fragmenter le territoire, marquant une coupure entre les communes et l'intercommunalité. Cette fragmentation, prégnante dans le Grésivaudan, peut être moins marquée ailleurs, comme dans l'agglomération annécienne. En fait, la fragmentation existe néanmoins, l'administration restant archipelagique, mais des dispositifs sont mis en place pour tenter de dresser des ponts entre les acteurs administratifs, de favoriser les rencontres et les échanges, comme le note le DGS de l'intercommunalité :

*« je vais pas vous raconter qu'on a une proximité exceptionnelle avec les DG des communes, on en est pas complètement détaché, on est dans une interface qui me semble moyenne, et qui aujourd'hui fait que ça ne me semble pas, enfin, c'est plutôt satisfaisant »*

Cette position est nuancée par un DGS communal, qui donne néanmoins un satisfecit :

*« Finalement on a peu de réunion tous les DG ensemble, voilà. Je pratiquais différemment mais le paysage institutionnel et de poids était totalement différent à [x] ».*

Ainsi, des réunions régulières des DGS de l'intercommunalité et des communes sont organisées, les DGS communaux sont invités aux conseils communautaires et aux conférences des maires<sup>155</sup>, et des réunions locales entre les acteurs administratifs des communes et de l'intercommunalité pour favoriser les interactions<sup>156</sup>. Dans le Grésivaudan, ces actions n'existent pas, et les rares tentatives se sont soldées par un échec<sup>157</sup>. Là encore, la culture institutionnelle tient une place particulière : la communauté de communes est une création purement politique, portée par un homme, dans une dimension d'assise politique. Les autres élus du territoire y adhèrent par nécessité économique (notamment au nord du territoire) et par opposition à la métropole grenobloise (au sud). Dès lors, de nombreux élus restent très communalistes, et le fonctionnement archipelagique de l'administration est, pour eux, une garantie de la dimension purement politique de l'intercommunalité. La fin rapide d'une tentative de réunion des DGS en amont des conseils communautaires, lors de la création de l'EPCI, marque bien la volonté d'éviter une émancipation des responsables administratifs du territoire, pour leur garder une dimension purement communale. Cette volonté politique rencontre la culture institutionnelle de l'EPCI et chacun se renforce mutuellement, creusant encore l'écart entre le personnel administratif communal et intercommunal.

---

<sup>155</sup> « On a un mode collaboratif avec les DG des 34 communes, en ce sens que, par exemple, les DG des 34 communes ont systématiquement les ordres du jour des conférences des maires, bureau, conseil communautaire, et puis je les réunis deux fois par an à peu près, sur la base d'un ordre du jour, aussi, sur les sujets les plus transversaux et donc... » ; « je voulais vous dire aussi, les 34, donc tous les DG sont systématiquement invités au conseil communautaire et aux conférences des maires. Un certain nombre d'entre-eux viennent, mais ils sont systématiquement invités, et ils ont systématiquement les comptes-rendus des bureaux, des conférences des maires et des conseils » ;

<sup>156</sup> « c'est pas au niveau de la direction générale que ça se fait, par exemple y'a la direction valorisation des déchets qui réunit les communes d'un secteur, en collaboration avec le relais concerné, pour expliquer nos rythmes de collectes, nos modes de collectes, voilà... »

<sup>157</sup> La description de ces réunions par les DGS communaux est assez frappante : « J'ai été une fois à la réunion des DGS, mais il y en a eu 2, il y en a rarement. Mais elle crée de la frustration. C'est sûr que de dire j'ai déjeuné avec le Préfet, avec ceci, avec cela, bon moi j'ai donné, ça m'a amusé un temps de faire ça, j'en suis revenu et j'ai autre chose à faire. Mais c'est sûr que ça peut générer de la frustration » ; « Et ces réunions ont été organisées, et très rapidement on, ben plusieurs d'entre-nous n'ont pas perçu l'intérêt de ces réunions, parce qu'effectivement la proximité de l' élu, normalement le DGS sur son territoire travaille à proximité avec son élu et reçoit l'information, assez rapidement d'ailleurs, et bien plus tôt que ce qui nous a été donné, livré dans le cadre de ces réunions... » ; « les réunions de DG, ça commence par là. On le sent qu'il n'y a pas cette volonté de dire bon les gars faites réfléchir vos cerveaux là, réfléchissons ensemble. »

## Le maintien des distances entre le politique et l'administratif

Ce creusement des espaces entre administration des différentes institutions est aussi le fruit de la volonté politique. Si les élus, à l'intérieur des institutions, peuvent se trouver en situation de dépendance par rapport au personnel administratif, ils ne souhaitent pas que puisse se constituer une force administrative non institutionnelle à l'intérieur de la transcommunalité. Des facteurs intéressants de compréhension de la culture institutionnelle de la COSI, et donc du Grésivaudan par la suite, trouvent plus de sens dans une perspective historique : Jusque dans les années 1960, le Moyen Grésivaudan est constitué sur la rive gauche d'anciennes bourgades industrielles marquées par l'histoire de la houille blanche, comme Frogès et Villard-Bonnot, et d'espaces agricoles sur la rive droite autour de Crolles. Le Schéma de Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de l'agglomération grenobloise, approuvé en 1973, prévoit que le Moyen Grésivaudan soit un espace vert et peu dense entre l'agglomération grenobloise et un pôle destiné à se développer autour de Pontcharra-Montmélian (Freschi, 1982). Cette vision n'est pas celle des élus de cet espace, que ce soit ceux des anciennes communes industrielles en déclin (Brignoud ou Villard-Bonnot) ou des espaces qui voient le déclin de l'emploi agricole sur la rive droite. Ce sont donc les élus locaux, rassemblés autour du Maire de Crolles, l'élus communiste Paul Jargot, qui vont se battre pour qu'un pôle urbain et une grande zone industrielle soient installés à Crolles (Martin, 1997). Dès les années 70, donc, le territoire du Moyen-Grésivaudan est l'objet d'une tension entre volonté politique et volonté administrative et technique, en l'occurrence celle de l'Etat. Il a fallu une organisation politique collective, qui s'incarnera dans le SIERPUMG, pour porter cette vision de l'aménagement du territoire, vision politique face aux visées administratives. La réussite de leur projet, qui a permis d'implanter l'usine de ST Microelectronics à Crolles en 1993, facteur déclencheur d'un développement économique important sur la rive droite, renforcé par l'expansion de l'agglomération grenobloise (Billet, 2012), a ancré sur le territoire la primauté de la volonté politique et la prévention face à l'administration<sup>158</sup>. De ce fait, la constitution d'une administration forte et structurée sur l'ensemble du territoire est vue avec

---

<sup>158</sup> F. Brottes incarne cette vision, comme le rappelle un élu local : « *Je me rappelle l'ancien président de la communauté de communes, François Brottes, il a pris des coups de sang avec les services de l'Etat incroyables. Et il a tenu le coup. En disant non non, la loi c'est pas vous, c'est nous. Donc c'est pas à vous de l'interpréter et après de sortir, d'écrire votre dogme à votre façon. Vous êtes pas là pour ça, vous êtes là effectivement pour faire appliquer la loi, mais pas plus, vous n'avez pas à l'interpréter au-delà, et vous n'avez pas à la faire* »

suspicion par de nombreux élus, et toute tentative pouvant favoriser ce schéma est repoussée, comme le décrit un des acteurs de l'époque :

*« A la création de la communauté de communes il avait été prévu, et proposé, de réunir régulièrement les DGS... en amont de la décision, pour les faire participer activement à la décision. Et ça nous semblait, collectivement, pour en avoir parlé avec certains de mes collègues DGS de communes, ça nous semblait être une bonne idée que de... justement participer activement aux réflexions précédant les ... décisions, ou les propositions de délibération. Et on a eu comme ça une ou deux réunions, mais tout au début, hein, qui avaient, qui permettaient à la DGS de l'interco et à son équipe, de nous présenter ce qui était, ce qui allait être inscrit à l'ordre du jour... et des commissions, et des assemblées, et du conseil communautaire. Ça a été très vite stoppé [rire] comme vous le savez peut-être, à la décision des élus, hein, c'est ce qui nous a été dit par la DGS de l'interco, madame Guiguet, que effectivement les élus ne souhaitaient pas, qu'on se réunissent de façon informelle, voire de façon trop importantes, et il avait été, à ce moment-là, le nombre de réunion des DGS avait été limité et devait intervenir uniquement dans le cadre de réunions d'information des DGS après décision »*,

Cette vision est confirmée par l'administration de l'EPCI :

*« on a lancé des choses et on a eu des maires qui ont interdit à leurs DG de venir ! Ils voulaient garder le lien avec l'interco, que ça passe uniquement par eux. »*.

Un DGS résume cela plus directement :

*« Je trouve que la grosse particularité du Grésivaudan sur les relations commune-interco, c'est que ces relations passent essentiellement par les politiques et absolument pas par les techniciens »*

## **Un pouvoir administratif qui reste néanmoins fort**

Pour autant, le caractère archipélagique de l'administration dans la transcommunalité du Grésivaudan ne signifie en rien l'absence de pouvoir ou le caractère subordonné de l'administration dans chacune des instances. Les cadres dirigeants de ces institutions, secrétaires généraux ou directeurs généraux des services, ont un poids non négligeable sur les politiques produites et constituent, avec le maire ou le président, un binôme pour diriger ces structures (Thoenig, Burlen, 1998). Le caractère archipélagique de l'administration face à des élus polycentrés et multipositionnés offre en fait aux cadres dirigeants un espace propre, et on assiste à une mutation de leur registre personnel : *« D'une fonction de simple exécutant,*

*ils ont acquis un rôle de coproducteur des politiques municipales* »<sup>159</sup>. A la communauté de communes du Grésivaudan, la situation est reconnue de tous, et on en trouve trace jusque dans l'affectation des locaux, puisque le bureau de la DGS fait le double de taille de celui du Président<sup>160</sup>. Certains élus le pointent d'ailleurs régulièrement :

*« Ben moi j'ai le sentiment aujourd'hui que les techniciens ont pris la main sur le politique... J'ai l'impression, hein, j'ai l'impression. [...] L'impression que moi j'avais c'est que la patronne, j'ai bien dit la patronne, tu vois à qui je fais allusion, c'était cette charmante dame, qui a certainement des compétences, mais qui n'est qu'une administrative » ;*

*« Donc le sentiment qu'on avait tous [...] c'est que c'était madame Guiguet [la DGS] qui commandait. Enfin qui dirigeait, plutôt, pas commandait, dirigeait »*

*« Parce qu'on a à la fois besoin de l'administration, de notre organisation et des services, c'est vrai qu'ils peuvent être, peut-être par moment aussi être un peu directs, et donc ça déplaît à un certain nombre de politiques, parce que on a l'impression que c'est des fois dans une forme d'a priori, de décision qui est déjà plus ou moins actée ».*

Et de fait, cette place prise par l'administration intercommunale vient *in fine* renforcer la culture institutionnelle locale de défiance vis-à-vis de l'administration : la multipositionnalité des élus intercommunaux, issue de la structuration de la transcommunalité, laisse de la place à l'action d'une administration monocentrée sur l'EPCI communautaire, qui dès lors prend une place importante dans la production des décisions, position qui vient alimenter la défiance préexistante des élus face à l'administration.

## **Les effets politiques de cet archipel administratif**

Fruit de l'histoire et des hommes, cette administration en archipel est un facteur de fragmentation de la transcommunalité, qui vient fonctionner à rebours de l'espace politique et de son personnel unifié. En termes fonctionnel, l'absence de relations, d'échanges génère un éloignement, une distance propre à provoquer des incompréhensions, voire des appréhensions entre les acteurs lorsqu'ils se trouvent en situation d'interaction. Cette incompréhension au plus haut niveau de la hiérarchie administrative de chaque institution

---

<sup>159</sup> Le Saout R., 2008, « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *Revue Française d'Administration Publique*, 2008/4, n°128, p. 766

<sup>160</sup> Comme le note un acteur du Grésivaudan : *Y'a ça aussi, tu demandais où était le pouvoir... Si on regarde rien que les bureaux, les affectations et les espaces, on voit bien a priori où est le pouvoir... [...] Quand y'a des réunions où le président doit assister et où y'a plus de 3 ou 4 personnes, boum, il faut aller dans le bureau de la direction générale parce que c'est là où y'a de la place pour s'installer ? C'est ahurissant ! ... »*

n'est pas sans conséquence sur le plan politique, tendant à générer de la tension entre élus, par un phénomène quasi-homothétique. En effet, premiers collaborateurs des élus locaux et notamment des maires (Le Saout, 2008), les DGS des communes vont porter une vision négative de l'EPCI communautaire propre à générer de l'inquiétude chez les maires du territoire et une prévention par rapports aux actions de la communauté de communes : son personnel administratif devient dès lors pléthorique, inefficace, incapable de porter les compétences transférées, etc. Cette boucle récursive vient s'alimenter au caractère personnel de la DGS du Grésivaudan et au mouvement national favorable à l'intercommunalité. L'histoire du territoire et de l'institution vient donc apporter un nouvel éclairage, de nouveaux éléments d'explication à la tension pouvant exister chez les élus locaux du Grésivaudan entre leur position communale et intercommunale. L'archipel administratif engendre donc des tensions dans l'espace unitaire politique de la transcommunalité.

## **B) DES ARENES MULTIPLES**

L'objet même des institutions de la transcommunalité (collectivités territoriales et EPCI) est la production de politique publique locale. Outre la mobilisation des agents de ces institutions, la politique publique locale nécessite un processus de production spécifique. Dans la transcommunalité, l'une des particularités de ce processus réside dans l'existence d'arènes multiples. Les arènes sont « *les lieux de l'interaction entre les acteurs impliqués dans les négociations et les décisions (ou les non-décisions) qui ponctuent la conduite des politiques publiques, de la mise sur agenda à la mise en œuvre. Elles sont les lieux où sont actualisés les compromis des politiques publiques. Elles renvoient à une configuration de négociation entre les parties prenantes.* »<sup>161</sup>. Ceux-ci se distinguent des forums qui sont les espaces où s'élabore le référentiel global des actions, les outils de légitimation des décisions prises (Jobert, 2004).

---

<sup>161</sup> Fouilleux E., Jobert B., 2017, « Le cheminement des controverses dans la globalisation néo-libérale. Pour une approche agonistique des politiques publiques », *Gouvernement et action publique*, 2017/3 (VOL. 6), p. 12

## Une seule compétence mais deux arènes

Ainsi, l'arène est le lieu où agissent les acteurs de la transcommunalité pour produire la décision, tandis que le forum est potentiellement un lieu de rencontre entre différents acteurs locaux et nationaux, évoluant dans des registres différents (scientifiques et experts, opérateurs de politiques publiques, élus, citoyens, militants...) pour produire des idées et les traduire en proposition de politiques publiques (Fouilleux, Jobert, 2017). En ce sens, le forum précède l'arène. Dans la transcommunalité, les arènes sont multiples pour une même politique publique, symbolisant la fragmentation de cet espace. Ainsi, dans le Grésivaudan, la compétence « gestion des déchets » relève de la communauté de communes. Pour autant, on distingue sur le territoire deux arènes spécifiques : d'une part une arène communautaire, se décomposant entre la commission déchet, le Bureau et le conseil communautaire, et d'autre part une arène syndicale au sein du Sibrecsa. L'arène communautaire fonctionne selon un schéma spécifique : la commission, instance d'information et d'échange prépare la décision, puis le Bureau communautaire valide les propositions qui seront soumises au vote du conseil communautaire. La particularité est que cette arène réunit des acteurs issus des 43 communes du Grésivaudan, alors qu'elle ne décide d'actions qui ne portent que sur 27 communes du territoire. Cet état de fait conduit l'un des conseillers communautaire, maire d'une ville dépendante du Sibrecsa pour la gestion de ses déchets, de s'abstenir régulièrement lors du vote sur ces questions en conseil communautaire, expliquant qu'on lui demande de se prononcer sur une politique qui sera déployée sur d'autres communes. L'arène syndicale se tient au sein du Sibrecsa, et regroupe donc des élus provenant du Grésivaudan et des élus provenant de la communauté de communes Cœur de Savoie (le Sibrecsa intervient sur toute la communauté de communes Cœur de Savoie). Là encore, au sein de l'espace du Sibrecsa, les politiques sont uniques et donc des élus ne relevant pas du territoire de la communauté de communes du Grésivaudan vont participer de la production et de la délibération d'une politique publique qui se déploiera sur le territoire du Grésivaudan (et inversement). Il est en effet constitué de 27 représentants du Grésivaudan et 33 de Cœur de Savoie. Il est notable que parmi les 27 du Grésivaudan, 3 proviennent de communes qui ne relèvent pas du Sibrecsa pour la gestion des déchets. Ces deux arènes différentes génèrent des politiques publiques différentes : d'un côté, la collecte des déchets est gérée en régie (Grésivaudan), de l'autre, elle est déléguée par une DSP à une entreprise privée (Sibrecsa). D'un côté, il a été décidé

d'avoir une collecte de quatre types de flux (verre, papier et carton, recyclables non fibreux (plastique et métal), ordures ménagères résiduelles), gérée via une collecte en Point d'Apport de Proximité (Grésivaudan), de l'autre quatre types de flux également, mais qui ne se recoupent pas exactement (verre, papier, emballage -plastique, métal, cartonnage...- et OMR), trois étant collectés en points d'apport, les OMR étant collectés en porte-à-porte. Le Grésivaudan utilise l'exutoire situé sur le territoire de Grenoble Alpes Métropole, tandis que le Sibrecsa utilise un exutoire situé à Pontcharra (commune appartenant à la communauté de Communes Le Grésivaudan). Le seul lien entre ces arènes, c'est Christophe Borg, Vice-président au Grésivaudan et Président du Sibrecsa, ce qui renforce le rôle des élus et donne sens au multipositionnement.

De la même manière, l'absence d'unification de la dévolution des compétences dans le Grésivaudan entraîne l'existence d'arènes multiples sur une même thématique : pour l'accueil de la petite enfance sur le territoire de la communauté de communes, il existe une politique mise en place au sein du Grésivaudan pour 17 structures, une politique mise en place par un syndicat intercommunal (le Sicsoc) pour 1 structure, et des politiques mises en place par chacune des communes gérant un ou plusieurs multi-accueils, soit 11 communes. En termes d'élaboration de politique publique, la petite enfance dépend donc de 13 arènes distinctes et sans coordination spécifique entre elles. Les critères et modalités d'accueil, les coûts et les prestations diffèrent donc sur le territoire. Tant pour les déchets que pour la petite enfance, ces arènes multiples ne sont même pas unies par un forum commun en amont.

### **L'urbanisme : des arènes multiples et imbriquées**

Autre exemple sur lequel les arènes sont fragmentées, l'urbanisme. Dans le Grésivaudan, l'urbanisme est géré sur le plan communal. Chaque commune constitue donc sa propre arène sur cette question. Toutefois, la question de l'urbanisme ne se résume pas au seul PLU, et l'espace des possibles dans cette arène est limité par des décisions prises par ailleurs : les règles fixées au plan national, voire déclinées localement par les services de l'Etat (SLGRI, PPRI...). Mais les EPCI ne sont pas en reste, puisque cet urbanisme est contraint par les travaux du SCOT, et l'obligation de compatibilité entre le SCOT et les PLU. L'imbrication des instances et la dévolution irrégulière des compétences amène d'ailleurs une forme de

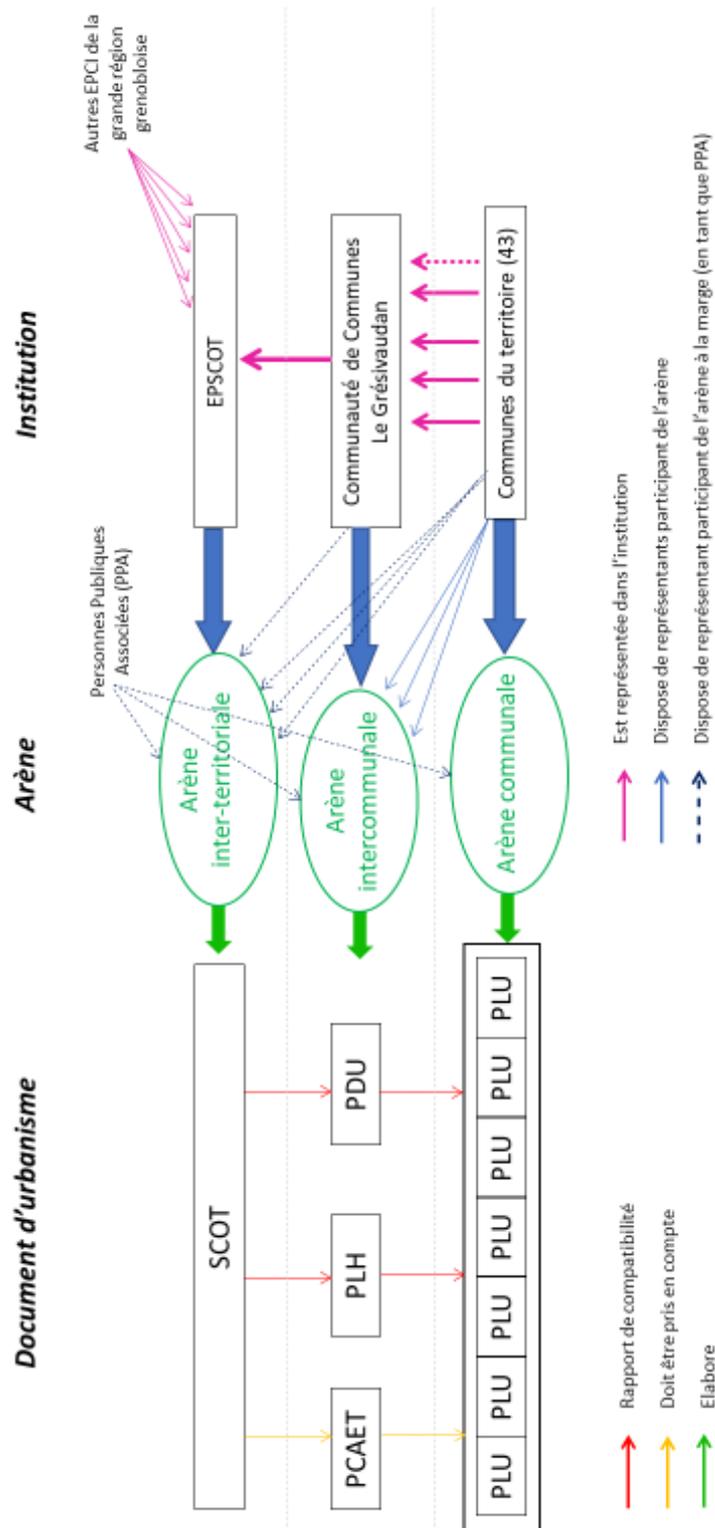
paradoxe : les communautés de communes participent au SCOT, alors même qu'elles n'ont pas forcément la compétence en matière d'urbanisme, et les communes en tant que telle n'y siègent pas. C'est le cas du Grésivaudan, qui n'a pas de PLUI et pas la compétence, mais représente pourtant le territoire du Grésivaudan au SCOT et participe donc de la définition des règles qui s'imposeront au PLU<sup>162</sup>. De même, en vertu de l'imbrication des documents d'urbanisme et des règles de compatibilité, l'EPCI non compétent en matière d'urbanisme va pouvoir imposer des règles aux communes dans leurs PLU via le Plan de Déplacement Urbain ou via le Programme Local de l'Habitat si la communauté de communes en a mis un en place. Sans s'imposer à lui, le Plan Climat Air Energie Territorial, porté par l'EPCI communautaire va influencer les PLU puisque ceux-ci doivent le « prendre en compte ».

---

<sup>162</sup> L'Etablissement Public du SCOT de la grande région grenobloise est composé de 8 intercommunalités : Grenoble Alpes Métropole, la CA du Pas Voironnais, les CC Le Grésivaudan, Bièvre-Isère-Communauté, Bièvre-Est, Territoire de Beaurepaire (qui a quitté l'EPSCOT au 1<sup>er</sup> janvier 2019 du fait de la création de la CC entre Bièvre-et-Rhône et son rattachement au SCOT Rives du Rhône), Saint-Marcellin-Vercors-Isère, Trièves. La première représentante du Grésivaudan au SCOT est Vice-présidente et Présidente de la commission évaluation, le second est président de la commission économie.

## Le Grésivaudan : des arènes multiples et imbriquées

Situation au 1<sup>er</sup> janvier 2019 sur les questions d'urbanisme



Comme le montre la figure 1, on a bien, pour Le Grésivaudan, différentes arènes qui vont mobiliser différents acteurs. Certains participent de toutes les arènes, mais dans des positions différentes : la position d'un conseiller municipal, d'un adjoint au maire n'est pas la même dans l'arène communale, intercommunale ou inter-territoriale, sa capacité d'influencer la décision est plus ou moins importante. Pour autant, il n'est exclu d'aucune arène. Cette présence dans de multiples arènes montre bien le caractère à la fois unitaire et fragmenté de la transcommunalité. Cette fragmentation diminue avec l'intégration d'un certain nombre de compétence ou, au contraire, augmente avec leur dévolution à l'extérieur. Ainsi, dans le Grand Anancy, l'attribution de la compétence urbanisme et la réalisation d'un PLUI diminue le nombre d'arènes, d'autant plus que la communauté d'agglomération a fait le choix d'élaborer un document unique et intégrateur, le PLUI-HD (faisant office de PLUI, de PLH et de PDU) (figure 2). Le Grésivaudan, en transférant sa compétence mobilité au SMMAG, a de fait contribué à la mise en place d'une arène supplémentaire, dévolue à la rédaction d'un PDU commun à Grenoble-Alpes-Métropole et au Grésivaudan (figure 3).

Cette multiplicité d'arènes n'est précédée d'aucun forum spécifique. Toutefois, les travaux du SCOT ou ceux de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG) (notamment certaines de leurs rencontres annuelles) peuvent s'approcher de ce rôle. Toutefois, il est alors notable que ce forum dépasse le cadre du Grésivaudan et s'inscrit dans le périmètre de la grande région grenobloise.

## Le Grand Annecy : des arènes multiples et imbriquées

*Situation au 1<sup>er</sup> janvier 2020 sur les questions d'urbanisme*

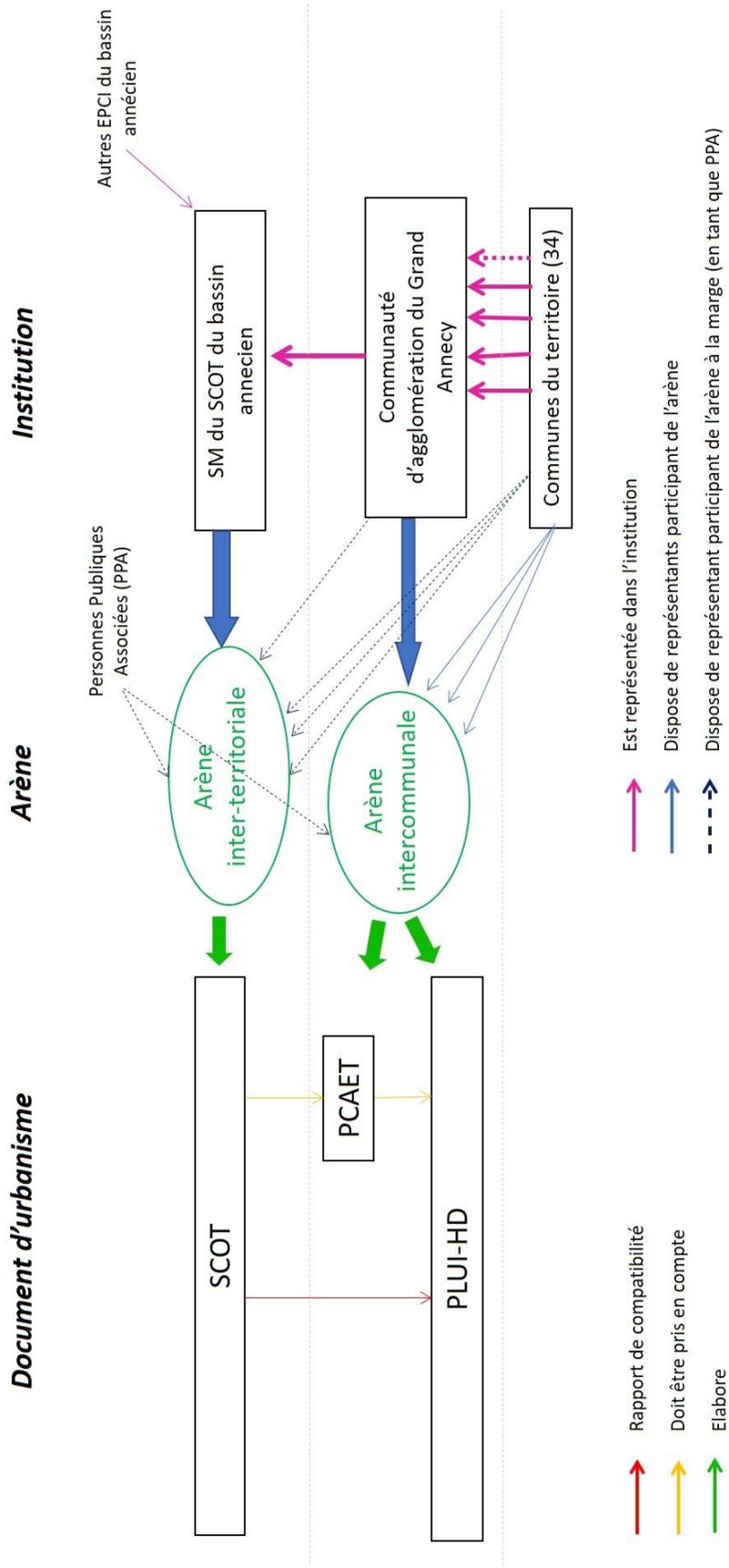


Figure 2

### Le Grésivaudan : des arènes multiples et imbriquées Situation au 1<sup>er</sup> janvier 2020 sur les questions d'urbanisme

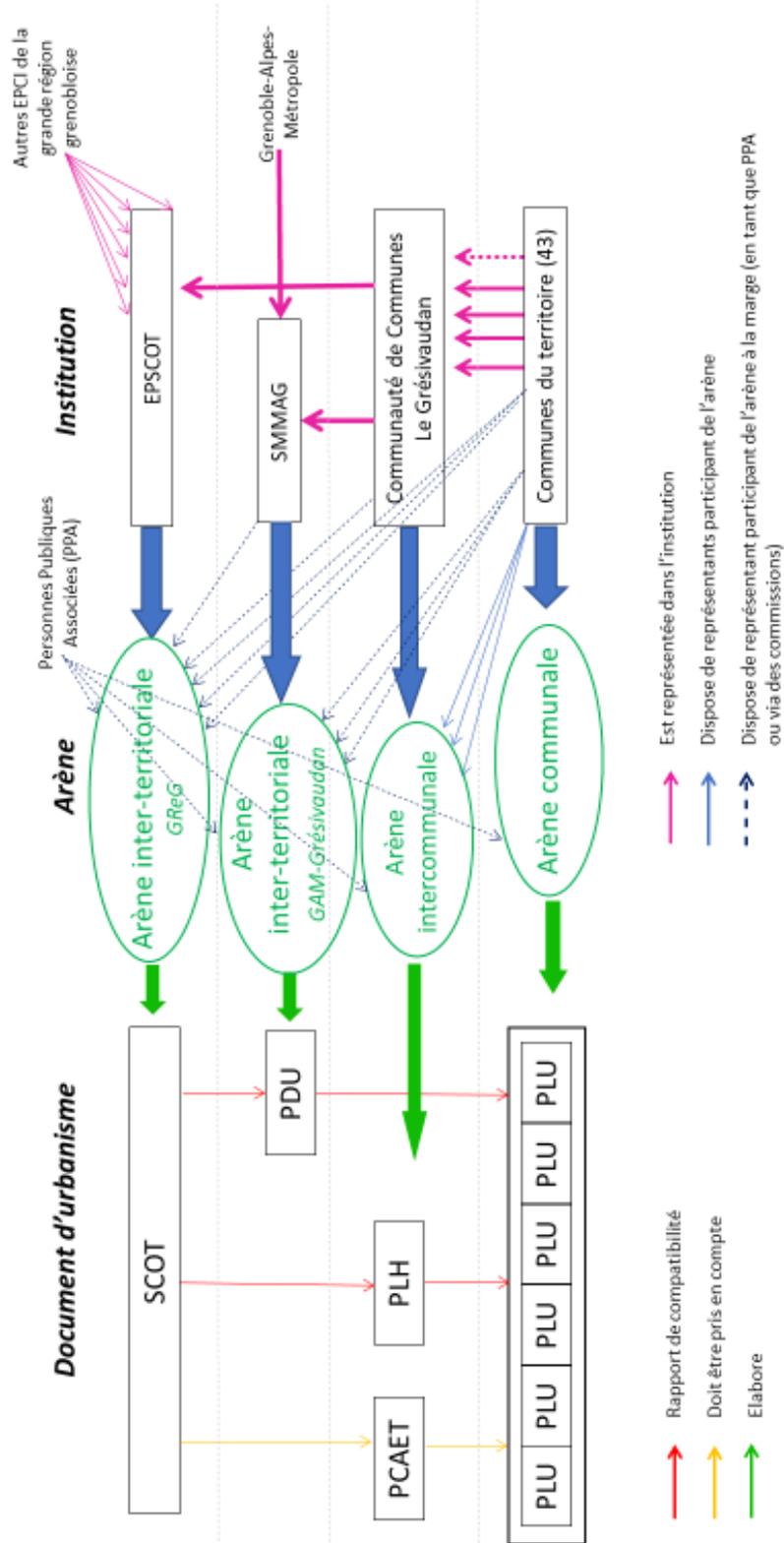


Figure 3

Chaque arène constitue en fait une configuration spécifique, où les élus vont disposer d'atouts, de capacités de définir les règles et de peser sur les choix différents. Des mêmes acteurs vont se trouver parfois dans une position qui leur permet de guider la négociation, d'influencer fortement sur les choix, et parfois dans une position plus dominée ou laissant moins de marge d'action. Ces arènes multiples témoignent de la manière dont la transcommunalité est fragmentée, une fragmentation qui permet néanmoins le maintien d'une forme d'unité, puisque celles-ci sont certes nombreuses mais imbriquées par l'unicité d'une grande partie des acteurs et les implications des décisions des uns sur les autres.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 3

En prenant appui sur l'exemple du Grésivaudan, ce chapitre voulait caractériser l'articulation globale des institutions et des acteurs au sein de la transcommunalité. Le premier point qui ressort de cette analyse est le caractère profondément unitaire de la transcommunalité. Juridiquement issues d'une source unique, l'ensemble des institutions qui la composent sont profondément liées. Communes, EPCI communautaires ou syndicaux, Etablissements Publics, entreprises publiques voire associations locales participent d'un même espace politique et juridique. Ainsi, la source juridique de leur existence est la même, et remonte toujours jusqu'à la seule collectivité territoriale de la transcommunalité, la commune. Politiquement, ces institutions se partagent le même personnel politique qui est toujours, à l'origine, un conseiller municipal. Ce personnel politique unique est parfois polycentré, par ses engagements multiples dans la configuration, mais ce multipositionnement participe de la fluidité des relations inter-institutionnelles. Plus encore, chacune de ces institutions transcommunales sont imbriquées les unes dans les autres, par un entrelacs de relations juridiques, financières, politiques, personnelles, etc.

Pour autant, derrière cette unité se dessinent quelques lignes de fracture qui viennent fragmenter cet espace unitaire. La première, et la plus importante, est l'administration. Dans la transcommunalité, en l'occurrence dans celle du Grésivaudan, les administrations sont multiples et, surtout, n'établissent que peu de relations entre elles. C'est notamment le cas entre les administrations communales et celles de la communauté de communes, dessinant ainsi un paysage archipélagique où les îlots administratifs ne communiquent qu'en fonction de certaines évolutions de compétence, qui sont autant de courants venant baigner les côtes d'une île puis d'une autre. Cette absence de structuration de l'administration transcommunale est l'un des témoins de cette fragmentation de l'espace. Cette absence de

lien entre administration est aussi le fruit d'une culture institutionnelle qui a placé les politiques comme seul lien dans le territoire et a entretenu la défiance entre les administrations. L'autre est le nombre des arènes dans la transcommunalité, qui peuvent être multiples pour une seule et même compétence ! Comment dès lors élaborer une politique cohérente sur l'ensemble du territoire ? En effet, même si le personnel participant à ces arènes peut être parfois identique, il n'est pas forcément dans la même position de pouvoir ou d'action, et les dynamiques propres à chacune diffèrent. La transcommunalité du Grésivaudan se présente donc, à l'examen, comme un espace unitaire mais fragmenté, l'exemple du Grand Annecy venant nuancer le propos, mais non l'infirmier totalement : si la multiplicité des arènes semblent moins importante, du fait d'une dévolution des compétences à la fois moins aléatoire selon les communes et plus structurée du fait de son statut de communauté d'agglomération, l'administration n'en reste pas moins distincte, même si des efforts d'articulation existent.

## **Chapitre 4 : Un système complexe ouvert cadré par l'extérieur**

En tant que configuration territoriale pouvant fonctionner selon les principes d'un système complexe ouvert, l'un des facteurs d'équilibre interne de la transcommunalité repose donc sur ses relations à son environnement, au sens où celles-ci peuvent venir tout à la fois cadrer, voire encadrer le système et fournir des éléments qui vont l'alimenter, contribuant à son fonctionnement et à la définition de son équilibre. En fait, les systèmes complexes ouverts trouvent les conditions de leur équilibre dans les rapports qu'ils entretiennent avec l'extérieur. Dans ce cadre, la transcommunalité semble pouvoir répondre à cette définition, tant il apparaît de prime abord que l'Etat joue un rôle particulier dans son fonctionnement. L'Etat constitue la force supra-configurationnelle la plus impactante sur la transcommunalité. Le couple qu'il forme avec la commune est au cœur du fonctionnement de la République depuis 150 ans, la commune étant à la fois son obligé et son soutien (Degron, 2014 ; Nemery, 2014). C'est ainsi l'Etat qui est à la source de l'existence communale, la définissant par le droit, l'instituant par les faits en lui donnant les moyens, juridiques et financiers, de son existence. Le droit et les finances constituent ainsi deux forces portées par l'Etat et, plus récemment, par l'Union Européenne (Dubois, 2009 ; Degron, 2014) qui vont marquer fortement la transcommunalité. Mais si l'Etat dispose d'une place particulière dans ce cadrage par l'extérieur, d'autres facteurs se situant hors de la configuration peuvent venir l'influencer.

Ainsi, les forces extérieures au système mais agissant sur lui sont de deux ordres :

- d'une part des forces qui se positionnent au-dessus de la configuration, c'est-à-dire dans une position de surplomb, conférée par la constitution et l'ordre légal à l'Etat et à l'Union Européenne. Cette position est celle qui donne à l'Etat la capacité de créer, de donner naissance à cette transcommunalité. En effet, c'est lui qui détermine les contours des institutions transcommunales, dans la mesure où celles-ci sont le résultat

de la mise en application des lois qui viennent déterminer leur existence, leur périmètre et leurs compétences. C'est ce dont traite le titre A de ce chapitre. Mais cette position en surplomb se traduit aussi par la capacité de déterminer les ressources auxquelles les institutions de la transcommunalité peuvent avoir accès, voire de les attribuer directement. Cet aspect du conditionnement de la configuration fera l'objet du titre B.

- D'autre part, des forces qui se situent non pas en surplomb mais à côté de la configuration, soit en termes géographique, soit en termes social. Ainsi, le territoire est une dimension essentielle de la configuration et dépose sa marque sur la transcommunalité. De même, celle-ci n'est pas une île éloignée de tout autre système. Elle fonctionne et établit des relations avec les institutions, les transcommunalités voisines, dans une relation d'interdépendance plus ou moins lâche mais néanmoins suffisante pour produire ses effets sur son fonctionnement interne. Ces marqueurs issus de l'environnement de la transcommunalité font l'objet du titre C de ce chapitre.

A l'issue de cette description des forces qui viennent marquer la configuration de l'extérieur, il sera temps de poser un regard global pour estimer la congruence au réel du concept de transcommunalité.

# TITRE A : L'EFFECTIVITE LEGISLATIVE SUR LA TRANSCOMMUNALITE

L'Etat constitue donc la force extérieure la plus impactante de la configuration. En effet, l'Etat est, juridiquement parlant, à la source de l'existence des institutions transcommunales, communes et EPCI. Par la loi et le droit, il génère des effets sur ces institutions, les modifiant et les redessinant au besoin. On est bien ici en présence d'une effectivité législative, au sens où la loi produit un effet réel, tangible, qui présente un degré suffisant de réalité. Cette effectivité législative directe façonne la transcommunalité (A). Toutefois, même dans le domaine de la loi et du droit, il reste un espace d'appropriation, de négociation de la mise en œuvre (B), qui met en exergue le rôle du préfet et des services de l'Etat (C).

Par sa proximité avec les systèmes complexes ouverts, la transcommunalité est marquée par les interactions avec son environnement. Le droit et la législation sont, avec les finances, les éléments qui cadrent le plus le système transcommunal.

## **A) UN ESPACE CADRE PAR LA LOI ET LE DROIT**

Dans la mesure où la transcommunalité est constituée des institutions politico-administratives sur un même territoire, elle est structurellement et génétiquement marquée par la législation, puisque c'est la loi qui va assigner des fonctions à chacun des acteurs du système, décidant de l'extérieur le transfert de fonction de l'un à l'autre, les modalités et la temporalité étant plus ou moins libres selon les cas. Ces effets d'assignation sont des éléments majeurs pour comprendre l'évolution du système. Ainsi, les différentes lois redéfinissant les fonctions respectives des communes et des EPCI à fiscalité propre ces 10 dernières années ont profondément transformé les transcommunalités.

## Le dessin de l'intercommunalité par la loi

Si la coopération intercommunale est une pratique ancienne et protéiforme, remontant au XIX<sup>ème</sup> siècle (Boulay, 2014), la transcommunalité dans sa forme actuelle remonte à la généralisation des EPCI à fiscalité propre impulsée par la loi dite Chevènement de 1999. En 20 ans, les lois se sont succédées à un rythme rapide, notamment dans la période 2010-2015 qui a vu se succéder quatre lois modifiant profondément la transcommunalité : loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires du 17 mai 2013 ; loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 ; loi portant Nouvelle Organisation du Territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015. De cette accumulation de lois est né l'espace politico-administratif local tel que nous le connaissons aujourd'hui. Ainsi, la loi du 16 décembre 2010 est décisive (Nemery, 2014), puisque c'est elle qui fixe dans son article 35 « *la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales* »<sup>163</sup>, donnant à l'Etat et au préfet d'importants pouvoirs pour y parvenir (Tesson, 2014). De l'incitation de 1999, on passe 10 ans plus tard à une obligation qui va transformer le paysage politico-administratif local, puisqu'en 2017, tout le territoire français est couvert par des EPCI-FP et qu'il n'existe plus de communes isolées. La transcommunalité dans sa forme actuelle tend alors à se mettre en place. Les lois successives vont la façonner, tant dans son périmètre que dans ses compétences. Dans son périmètre, la loi NOTRe de 2015 va conduire à une diminution importante du nombre d'EPCI (de 39%) par une politique de fusion de ceux-ci. La création puis le renforcement des Métropoles par les lois de 2010 et 2014 avait auparavant lancé une dynamique de restructuration des espaces urbains (Dantonel-Cor, 2014). A cette politique de mise en place et d'extension des EPCI-FP correspondait une politique parallèle visant à supprimer les syndicats intercommunaux avec, dès la loi « Chevènement » de juillet 1999, la mise en place de dispositifs de suppression automatique de syndicats (Boulay, Degron, 2009). Le législateur transformait donc l'espace politico-administratif local par une politique de substitution de la coopération associative et volontaire

---

<sup>163</sup> Art. 35 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

par une coopération systématique plus intégrée, créant les institutions qui composent aujourd'hui la transcommunalité.

En termes de compétence, cette évolution est également importante et la répartition des responsabilités entre communes et intercommunalité dans l'espace local est également le fruit de ces lois. En effet, ce sont elles qui, successivement, sont venues fixer ce qui relevait de l'une ou de l'autre de ces institutions. La loi NOTRe de 2015 fixe aujourd'hui la dévolution des compétences au sein de la transcommunalité. Ainsi, dans une communauté de communes comme le Grésivaudan, la loi fixe ainsi les compétences obligatoires, optionnelles et facultatives<sup>164</sup>.

Outre les lois spécifiques, d'autres lois peuvent venir impacter la physionomie de la transcommunalité, comme la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 qui impose la couverture totale du territoire par des Autorités Organisatrices de la Mobilité.

Concrètement, ces lois modifient donc en profondeur le paysage local, en faisant passer, par exemple, la responsabilité des Zones d'Activité Economiques des communes à l'intercommunalité. Dans le Grésivaudan, cette modification a été d'importance, puisque pas moins de 30 ZAE ont basculé des unes vers l'autre<sup>165</sup>, entraînant également des mouvements financiers en sens inverse, le Grésivaudan ayant décidé d'acheter ces zones aux communes au prix coûtant. A côté de cela, cette évolution législative a également transformé les pratiques de l'intercommunalité, par la mise en place de conventions d'entretien de ces zones par les communes. Pratiquement donc, si l'achat, l'aménagement et la vente des terrains relève d'une compétence intercommunale, l'entretien des voiries de ces ZAE va être effectué par les communes pour le compte de l'intercommunalité. On constate donc un effet de renforcement de l'interaction à l'intérieur de la transcommunalité par l'effet de cette loi. On touche ici l'importance d'un regard systémique sur cet espace : en rester à une lecture juridique aurait conclu à une clarification des compétences (puisqu'auparavant, il existait des ZAE intercommunales et des ZAE communales). Une lecture financière aurait conclu à une captation de ressources par les communes dans le Grésivaudan, puisque la loi ne fixait aucune

---

<sup>164</sup> Pour la liste des compétences du Grésivaudan et du Grand Annecy, se référer aux pages de présentation des territoires, chapitre 2.

<sup>165</sup> Délibération n° DEL-2017-0274, *Conditions de cession des Zones d'Activités Economiques*, adoptée à l'unanimité lors de la séance du conseil communautaire du 25 septembre 2017.

condition financière à ce transfert et que celui-ci pouvait se faire à l'euro symbolique, alors qu'ici, la communauté a payé aux communes ce qu'elles avaient déboursé, même si ce coût excédait le prix de revente éventuel des terrains au prix actuel du marché. Ce sont donc plus de 7 millions d'euros qui sont passés de la communauté de communes aux communes<sup>166</sup>. Une lecture systémique y voit un renforcement des interactions et des liens entre les institutions au sein du système.

Cette question des compétences est d'importance, alors même qu'elle est difficilement définissable. Elle constitue dans les faits une règle de répartition, puisque c'est « *ce qui permet de préciser, parmi les divers organes auxquels un pouvoir identique est confié, celui qui va concrètement l'exercer* »<sup>167</sup>. Cette répartition est toutefois différenciée par le cadrage différent que pose la loi sur les communes ou les EPCI. Ces derniers sont, en effet, soumis au principe de spécialité fonctionnelle, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent agir en dehors des compétences qui leur ont été transférées. A ce principe s'ajoute le principe de spécialisation, qui fait que l'EPCI ne peut agir en dehors du territoire intercommunal ni hors de ses missions, et celui d'exclusivité, marquant le fait qu'une commune ne peut plus intervenir dans un domaine qu'elle a transféré (Boulay, 2014). *A contrario*, la commune dispose de la clause de compétence générale, c'est-à-dire qu'elle peut intervenir sur tout ce qui n'a pas été explicitement transféré à une autre collectivité ou à un EPCI. Ces lignes de partage définissent un champ des possibles de la transcommunalité, c'est-à-dire un ensemble de possibilités de dévolution des différentes politiques publiques réalisées par ces institutions locales sur le territoire spécifique de la transcommunalité. Outre les lignes de partage définies par les compétences obligatoires d'un EPCI-FP et des principes de spécialité et d'exclusivité, ce champ va être modulé par les compétences optionnelles choisies pour l'EPCI et les compétences facultatives que les acteurs auront dévolues ou non à l'intercommunalité. A l'intérieur de ces choix peuvent se glisser d'autres lignes de partage, issues de la dynamique de l'intérêt communautaire<sup>168</sup>. Si, dans les textes, celui-ci doit reposer sur des critères stricts, dans les faits, il peut faire l'objet de politiques d'opportunités qui transformeront ces critères

---

<sup>166</sup> *Ibid.*

<sup>167</sup> Boulay, 2014, *L'évolution de l'intercommunalité à fiscalité propre en France, entre modernisation et tradition*, Thèse de doctorat en droit, Université François Rabelais, Tours, p.258

<sup>168</sup> L'intérêt communautaire est « *un concept dépourvu de définition légale, source d'insécurité juridiques dans la mise en œuvre de l'intercommunalité* » : Mamilonne C., 2016, « l'intérêt communautaire : concept juridique ? », in Chicot P-Y (dir.), *Mutation des communes*, L'Harmattan-GRALE, p.117

en simple liste évolutive et contribueront à flouter encore les lignes de partage. Ainsi, Le Grésivaudan connaît différents systèmes pour les équipements de petite enfance sur son territoire : certains sont dit d'intérêt communautaire et gérés par la communauté de communes, d'autres sont municipaux, d'autres sont gérés par un SIVOM. Et la ligne de partage ne repose sur aucun critère objectif, ni la taille des communes (sur les 4 communes de plus de 7000 habitants, dans l'une les multi-accueils sont communautaires, dans deux ils sont municipaux et la dernière, l'un est intercommunal et l'autre géré par un SIVOM), ni leur richesse ou leur spécificité (montagne ou vallée).

### **La réception par la transcommunalité : l'exemple du PLUI**

Mais si la loi fixe assez fortement la physionomie de la transcommunalité, elle laisse parfois des zones de flou, à gérer directement par les acteurs du système. Ainsi, dans les communautés de communes, la compétence liée à l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme est soumise à un vote des communes : la compétence est réputée intercommunale, sauf si un certain nombre de communes représentant une certaine part de population exprime par un vote en conseil municipal son opposition. Ce fut le cas au 1<sup>er</sup> trimestre 2017 où 28 communes du Grésivaudan (représentant 70% de la population) ont voté contre la mise en place d'un PLUI. Cette question était centrale, puisque dès son élection en 2014, le Président avait annoncé qu'il n'imposerait pas la mise en place d'un PLUI. Toutefois, chacun savait qu'il souhaitait la prise de compétence intercommunale dans ce domaine, et, suite à la sollicitation d'un conseiller communautaire, il a même organisé une conférence des maires spécifiques à ce sujet (le 23 janvier 2017), invitant l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise à une présentation technique, montrant que dans un PLUI, les maires ont toute leur place. Il avait également invité Corinne Casanova, adjointe en charge de l'urbanisme à Aix-les-Bains, vice-présidente de la communauté d'agglomération du lac du Bourget et présidente de la commission urbanisme, habitat et mobilités de l'ADCF, pour prôner les bienfaits d'un PLUI. Le choix de cette intervenante ne doit rien au hasard, puisque c'est une élue de droite, comme de nombreux maires du Grésivaudan qui s'opposent au PLUI, et qu'elle fut un temps collaboratrice d'un des maires du Grésivaudan alors qu'il était député. Les positions des élus sur le PLUI permettent de comprendre que la manière dont se façonne la transcommunalité

est le produit d'un mélange d'idéologie, de conjoncture, et d'effets rebond d'une compétence à l'autre. En termes d'idéologie, certains points de vue sont fermes et liés à une posture très « communaliste » :

*« le PLUI, moi j'y suis totalement opposé parce que ça veut dire que le maire n'a plus aucun pouvoir. Or, le vrai propriétaire des murs, c'est celui qui les regarde. Et quand tu donnes un permis de construire, tu prends des décisions qui t'engagent pour 200 ans. [...] et ça, je suis pas sûr que la communauté de communes soit en mesure de sentir ces choses-là. ».*

D'autres ont évolué et expliquent leur choix par la conjoncture : le fait que le vote a dû intervenir alors que de nombreuses communes créaient ou révisaient leur PLU apportait un facteur d'inquiétude et de complexité supplémentaire :

*« Il reste le PLUI... Moi j'étais contre au début, on a voté contre, on s'est positionné contre, pffou... Il faut associer les communes, ça c'est indéniable parce qu'on connaît quand même notre territoire, il faut les associer, mais forcément dans le futur, pffou... Si on va avoir un plan commercial, si on va avoir un développement économique, si... [...] Et on voit bien maintenant que de toute façon, moi maintenant que j'ai fait mon PLU, s'il y a un PLUI ça va pas me bousculer la vie, hein ? Ça va pas me bousculer la vie ! »<sup>169</sup>.*

Le cas du Grand Annecy vient renforcer ce point de vue : la communauté d'agglomération a la compétence urbanisme, et vote de ce fait aujourd'hui les PLU communaux. Le projet d'un PLUI-HD (Plan Local d'Urbanisme Intercommunal-Habitat-Déplacement) est présenté comme une mise en cohérence :

*« C'est le premier, bien sûr qu'on veut pas remettre tout en cause, on a que des PLU récents ».*

Le fait d'avoir des PLU récents est présenté comme facilitateur pour la création de règles communes. Une différence notable existe cependant : dans une communauté d'agglomération, la compétence relative au PLU n'est pas facultative, elle est obligatoire. Dès lors, les rapports sont différents. Il ne s'agit plus d'agir pour défendre des compétences, de faire preuve de défiance envers la communauté, mais d'établir concrètement les règles de l'urbanisme local. Et cela modifie profondément les rapports à l'intérieur du système. Si les débats peuvent être rudes, et certains s'y attendent<sup>170</sup>, ils portent sur les modalités de mise en œuvre, par sur l'opportunité de confier à telle ou telle institution la compétence.

---

<sup>169</sup> D'autres élus disent même dans certaines instances : *« le problème du PLUI c'est que j'ai été élu contre, j'ai fait campagne contre, et je le regrette. »*

<sup>170</sup> *« Là pour le moment, c'est très administratif, ça paraît loin, bon l'agglomération est en train de choisir un bureau d'études, parfait, mais quand on va entrer dans le vif du sujet, déjà des orientations sur des zonages, redécouper*

Enfin, ce refus du PLUI permet aussi d'exprimer des points de vue qui viendraient heurter la culture commune et le consensus sur la pertinence même du territoire de la communauté de communes :

*« Qu'on fasse un PLUI par exemple à l'échelle des communes de [x], communes qui se joignent, qui ont à peu près la même population... Un PLUI, à cette échelle, pour 5 communes, ça a du sens. ».*

Ce n'est donc pas en soit le PLUI qui pose problème, mais le périmètre de la communauté de communes, son territoire. Or, cette remise en cause n'est pas dicible, puisque Le Grésivaudan a été créé pour partie comme un « boudin étanche » (Delannoy, Rieu, Pallez, 2004) face à la métropole grenobloise, et que remettre en cause son périmètre serait acter un rattachement de nombre de communes à la métropole, ce qui est encore moins imaginable pour eux !<sup>171</sup>

La loi est donc porteuse d'effets réels et tangibles sur la transcommunalité. C'est, dans les faits, elle qui la crée et la cadre, définissant les institutions et les compétences qui reviennent aux unes et aux autres. Si ce cadre est fort et contraignant, il laisse toutefois des marges de manœuvre aux acteurs locaux, de manière volontaire (avec l'existence de compétences optionnelles ou facultatives) ou involontaire, par les pratiques des élus et des agents. En effet, ceux-ci vont jouer avec les frontières institutionnelles, avec les définitions, avec les outils mis à leur disposition pour façonner une transcommunalité spécifique. Et c'est souvent autour du périmètre et des compétences de la dernière institution en date, la plus malléable d'un point de vue juridique et politique, l'EPCI communautaire, que les modulations vont s'exercer, produisant des institutions au fonctionnement parfois éloigné des attentes des gouvernements qui les ont créées (Desage et Guéranger, 2011). Mais le législateur laisse parfois lui-même des espaces de négociation au local, comme dans le cas pour les PLUI ou les SDCI.

---

*le territoire, une zone lac, une zone cœur de ville, une zone campagne ou je sais pas comment on va l'appeler, mais je pense non, quand on entrera dans le dur, ce sera plus compliqué »*

<sup>171</sup> *« là évidemment la Métro, [...] est revenue vers nous en disant maintenant il faut que vous veniez. Et bien évidemment les élus de [x] ont répondu ben non maintenant on ne vient plus. Et l'histoire récente s'est déroulée sur ce non catégorique on ne vient plus, [donc] la réponse, vis-à-vis de la Métro a été niet systématiquement »*

## **B) LA MISE EN OEUVRE NEGOCIEE DE LA LOI : LES SDCI ET LEURS EFFETS**

L'assignation étatique, qui vient façonner les contours et cadrer les institutions de l'intercommunalité, peut prendre une forme moins directive, laissant une marge de négociation aux acteurs. Ces espaces plus souples peuvent porter tant sur les compétences que sur les périmètres transcommunaux.

### **Les effets sur les compétences**

Sur les compétences, la possibilité laissée aux communautés de communes de prendre ou non la compétence urbanisme et, partant, de mettre en place un PLUI, est un exemple topique des marges de manœuvre laissées par l'Etat, sous l'impulsion des députés et sénateurs. C'est ce dont témoigne la réponse de Cécile Duflot, Ministre de l'égalité des territoires et du logement le 19 décembre 2013 dans sa réponse à une question écrite du sénateur de Haute-Garonne Jean-Pierre Placade : *« Si le projet de loi relatif à l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), actuellement examiné au Parlement prévoyait, dans sa version initiale, le transfert de droit de la compétence PLU à toutes les intercommunalités, les débats parlementaires ont modifié ces dispositions. À l'issue de sa première lecture à l'Assemblée nationale puis au Sénat, le texte s'est enrichi de dispositions de nature à rassurer l'ensemble des communes sur les intentions de la loi qui vise à promouvoir le plan local d'urbanisme intercommunal dans le respect du fait communal. Ainsi, le délai d'entrée en vigueur du transfert de compétence est différé de trois ans et ce transfert ne prendra pas effet s'il est repoussé par une partie des communes. »*<sup>172</sup>

### **Les effets sur les périmètres des intercommunalités communautaires**

Sur les périmètres, on voit que la politique d'assignation de l'Etat passe par plusieurs étapes : d'abord incitative, elle se fait impérative en fixant comme objectif, par exemple, la couverture de l'ensemble du territoire par des EPCI à fiscalité propre et la disparition des communes dites isolées. Mais cette mise en œuvre impérative va se dérouler dans un espace de négociation, où toutefois tous les acteurs n'auront pas les mêmes prérogatives : la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI). Elle est chargée d'élaborer le Schéma Départemental de Coopération

---

<sup>172</sup> réponse du Ministre de l'égalité des territoires et du logement du 19/12/2013 à la question écrite n° 08654 de M. Jean-Pierre Placade (Haute-Garonne - RDSE) du 17/10/2013.

Intercommunal (SDCI) qui viendra définir les périmètres des EPCI-FP, prescrira la disparition ou le maintien de certains syndicats, proposera des orientations sur certaines compétences. Cette instance joue un rôle primordial dans la définition du périmètre de la transcommunalité, et, en son sein, le rôle du préfet est particulièrement important. Si la période qui suit la loi de 2010 marque un retour de l'Etat dans l'organisation territoriale, ce retour passe donc par cet espace particulier et le fait de conférer des « super pouvoirs temporaires » aux préfets (Tesson, 2014). Toutefois, dans les faits, ces pouvoirs sont limités par différents dispositifs qui rendent difficile toute décision préfectorale qui n'aurait pas un avis favorable de la CDCI (Deffigier, 2014). Dès lors, les SDCI vont être négociés, dans le cadre défini par de la loi. Mais dans ces négociations, c'est le poids personnel des préfets qui va jouer. Ainsi, dans le mouvement qui a touché l'agglomération annécienne avec la création concomitante d'une commune nouvelle et d'un nouvel EPCI, le rôle du préfet est pointé par de nombreux acteurs :

*« En fait, au départ, c'est assez marrant, ça s'est fait parce que le préfet, l'ancien préfet [...] avait vendu un truc qui effectivement était dans la loi NOTRe qui était que si toutes les communes qui étaient dans une agglo ou une communauté de communes fusionnaient, y'avait maintien de la DGF pendant 3 ans. Donc truc fait en fait pour les toutes petites, enfin pour les petites communes, quoi. Pour les appâter. Et il avait vendu ça à [Jean-Luc Rigaut et il] avait fait chiffrer combien ça nous rapportait de pognon, et c'était considérable, et le préfet et lui ont essayé de faire fusionner toutes les communes de la C2A. Donc les 13 communes. »*

*« Et puis donc y'a eu cette fameuse loi NOTRe, où en gros le préfet de l'époque avait la vision de dire : la Haute-Savoie c'est compliqué, parce que elle est limitrophe de la Suisse, qu'on essaye de travailler avec la Suisse mais on est jamais dans un rapport d'équilibre entre la Haute-Savoie et la Suisse et que c'est quand même un peu, je caricature, un rapport dominant-dominé, et que du coup il faut conforter le sud du Département vers un autre pôle qui pourrait être Chambéry, si le Lyon-Turin un jour se crée, Chambéry deviendra une capitale économique européenne, et il faut raccrocher Annecy à Chambéry. Et à une autre dynamique économique que juste Genève. C'était ça sa vision. »*

Le préfet a donc un agenda propre, caractérisé par une vision et une temporalité. Le représentant de l'Etat en Haute-Savoie avait ainsi prévu d'agir en deux temps, s'attaquant d'abord aux communes isolées dès 2010 mais prévenant que 4 ou 5 ans plus tard, il agirait pour mettre en place des fusions :

*« Et en 2010 l'Etat a lancé, a mis sur le métier le schéma départemental de coopération intercommunale, qui, on se rappelle, au niveau national, visait une priorité qui était de faire en sorte que toutes les communes françaises soient dans un EPCI. Et à l'époque le préfet nous a dit moi j'ai tellement j'ai tellement de souci de communes non-membre d'intercommunalité dans la partie nord du département que je vais me préoccuper d'abord de ça, ça veut dire que vous, agglomération d'Annecy, je vais pas vous demander quoi que ce soit. Par contre, comme il y a une clause de revoyure dans le schéma départemental 4-5 ans après, ce serait quand même bien que vous puissiez ouvrir la réflexion, de manière à ce que le coup d'après l'Etat n'arrive pas avec sa trique et puis le stylo pour faire le périmètre, mais que, entre élus, vous ayez une convergence de vue. »*

On a donc une politique de l'Etat qui semble construite et cohérente, et qui va suivre cette ligne sur plusieurs années. Toutefois, l'existence d'une ligne politique de l'Etat quant à l'organisation

des territoires locaux n'est pas sans provoquer certaines réactions et certaines tensions, surtout quand le préfet fait plus qu'énoncer un principe :

*« Où on était contre, c'était de rentrer dans la commune nouvelle d'Annecy, ça, ça fumait et ça pétait, parce qu'attention... »*

*Parce qu'il y avait pression du préfet ?*

*Ah oui oui oui, et puis plus que des pressions, attention ! C'était chaud, hein ! ».*

Certains l'énonçant toutefois avec des termes plus euphémisés, parlant de « *décisions un peu autoritaires de la part du préfet* », mais expliquant que d'un point de vue pratique, ce poids préfectoral n'est ni efficace ni opportun :

*« J'estime que sur ce dossier, j'estime qu'on est aux limites, on touche les limites de la décentralisation et qu'y'a un moment où il faut que l'Etat, sur les grands sujets, dise clairement les choses et reprenne un peu la main, parce que les élus ont du mal à... Sur les fusions, les regroupements, je pense que là, la parole est avant tout aux territoires, plus qu'à l'administration et au Préfet. Et si on veut que ça fonctionne, pour moi il faut une adhésion volontaire. S'il n'y a pas d'adhésion volontaire, ça va compliquer, ça va être compliqué pendant le mandat, ça va être compliqué pendant le mandat suivant, ça, voilà. »*

Ce pouvoir préfectoral est d'ailleurs pointé, même quand il s'agit de dire qu'il n'a pas été utile :

*« Ça c'est un élément important, encore plus important dans le contexte d'aujourd'hui, mais déjà à l'époque, on a pas été, on a pas eu la main forcée par un vote de la CDCI ou une décision du préfet. Nous y'avait vraiment une adhésion au processus... »*

La création d'un nouveau système transcommunal avec la fusion de 6 EPCI et la création de plusieurs communes nouvelles au sein de cet espace est donc le produit de plusieurs acteurs ayant leurs propres objectifs et leur propre agenda. Si la vision de départ (fusion de l'ensemble des communes de l'ancienne communauté d'agglomération d'Annecy en une commune nouvelle) n'a pas abouti, il est à noter que sur ce même périmètre, dans cet espace, deux communes nouvelles ont vu le jour : Annecy et Epagny-Metz-Tessy. Mais pour aboutir, cette vision étatique doit pouvoir trouver des acteurs locaux qui partagent ces vues et sont prêts à porter les discours et les actions propres à aboutir à ces transformations<sup>173</sup>. Ces « entrepreneurs de réforme » ont pu s'appuyer sur ce choc exogène produit par la loi et le discours préfectoral, produire un discours de modernité territorial<sup>174</sup> et

---

<sup>173</sup> C'est le cas entre J-L Rigaut et le préfet de l'époque : « *Et il lance comme ça oui l'idée, et le préfet avait fait lors des vœux d'ailleurs cette année-là en 2015, il avait un petit peu tendu la perche, hein, en imaginant un territoire qui se structurerait davantage, des villes qui fusionneraient, bon, pour mieux gérer le, pour mieux gérer l'aménagement* »

<sup>174</sup> « *Parce que la force du maire-président d'Annecy, ça a été d'avoir une vision* » ; « *Tout ça a convergé aussi parce que monsieur Rigaut, porte une lecture globale, systémique, des institutions. Contrairement à la grande mode, qui prévaut encore un peu, hein, qui est de dire on va vers des intercommunalités XXL avec un maximum de compétences, quitte à dépouiller les communes, le maire, lui, enfin monsieur Rigaut, porte une autre lecture du système. Il estime que le territoire EPCI doit être le territoire du bassin de vie réel, et cantonné à des* »

constituer des soutiens auprès d'autres acteurs (Bezes, Le Lidec, 2010), élus des autres communes, mais également acteurs économiques<sup>175</sup>.

Le préfet joue donc un rôle d'impulsion mais ne peut réussir que si des élus locaux peuvent se saisir de cette occasion pour faire passer un projet de réforme qui leur est propre. Pour ce faire, ils doivent trouver suffisamment d'alliés dans les personnes concernées par celles-ci, en l'occurrence les maires touchés par ces recompositions, et faire en sorte que les élus non touchés n'interviennent pas contre ce projet en CDCI.

## **Les effets sur les syndicats intercommunaux**

Mais ce rôle de la CDCI est d'importance également en ce qui concerne les syndicats intercommunaux et la dévolution des compétences au sein d'une transcommunalité. Ainsi, en Isère, le SDCI, dans sa version « projet » de septembre 2015, pointait, parmi les compétences devant être rationalisées, l'eau et l'assainissement, et la carte mettait nettement en avant la situation particulière du Grésivaudan<sup>176</sup>. Ce même projet prévoyait la dissolution de 18 syndicats intercommunaux internes au Grésivaudan, en grande partie des syndicats gérant l'eau et l'assainissement. Dans la version arrêtée par le préfet, il n'y aura que 5 syndicats intercommunaux internes au Grésivaudan dont la dissolution est prescrite, et 2 qui font l'objet d'une orientation, et non d'une prescription. Entre temps, le Grésivaudan avait acté sa prise de compétence sur l'eau et l'assainissement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, ce qui rendait caduque les prescriptions de dissolution. En effet, cette prise de compétence a eu lieu lors du conseil communautaire du 7 décembre 2015, entre ce projet de SDCI et l'arrêté préfectoral. Les attendus de la délibération modifiant les statuts de l'intercommunalité pour intégrer, entre autres, la compétence eau et assainissement avec une prise de compétence effective au 1<sup>er</sup> janvier 2018 stipulant explicitement le projet de SDCI : « *la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République définit également les objectifs, le calendrier et les procédures du Schéma Départemental de Coopération Intercommunale. Dans ce cadre, la dissolution des syndicats de communes inclus dans le périmètre communautaire est prescrite* »<sup>177</sup>. Pour cette prise de compétence, on a donc une double

---

*compétences limitées mais stratégiques. Au sein de ce périmètre, les communes doivent être en capacité d'agir, parce qu'elles sont le maillon de la proximité, et donc le maillon démocratique. »*

<sup>175</sup> Un élu, parlant des pressions qu'il a connu pour fusionner : « *On a dû avoir chambre des métiers, chambre de commerce, le MEDEF, la CGPME, le BTP, les entreprises...* »

<sup>176</sup> Projet de Schéma Départemental de Coopération Intercommunal, septembre 2015, p.22

<sup>177</sup> Délibération n° DEL-2015-337 « *Mise en conformité des compétences et actualisation des statuts* » du 7/12/2015. Cette délibération a été modifiée, à la demande de la préfecture, par délibération du 9 mai 2016 (pour des problèmes de forme et non de fond, ne remettant pas en cause les attendus de la délibération initiale).

injonction, celle de la loi qui donne jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour transférer, et celle du SDCI qui l'actualise et la renforce.

Parallèlement, les orientations arrêtées par le préfet concernant deux syndicats intercommunaux du Grésivaudan sont intéressantes par leurs effets. Elles concernent le SIVOM pour l'aménagement et la gestion de la station du Collet, et le SIVOM de la station des Sept-Laux. Ces deux syndicats étaient, dans la version de septembre 2015, inscrits dans la liste des syndicats à dissoudre. C'est une intervention du Président du Grésivaudan, à la demande d'élus de communes support de ces stations, qui a fait voter un amendement en CDCI permettant de les faire passer dans les « orientations », sans effet quant à l'existence même de ces syndicats. Pour autant, ces deux syndicats ont disparu en 2017, un an après l'arrêté préfectoral, et leurs compétences transférées à la communauté de communes. Certes, la situation financière des stations, et l'enchaînement de plusieurs saisons difficiles du point de vue de l'enneigement n'est pas pour rien dans ces disparitions, mais pour les acteurs eux-mêmes, l'inscription de ces statuts dans les orientations n'est pas neutre, car elles ont été perçues comme des injonctions :

*« c'est parce qu'on avait plus le droit d'avoir des syndicats intercommunaux, qu'on avait un syndicat intercommunal avec [x] qu'on s'est trouvé un peu dans l'obligation de trouver une solution. Donc on était pas demandeur. ».*

En fait, la communautarisation d'une des stations a été lancée avant l'arrêté préfectoral fixant le SDCI, le 29 février 2016. Celui-ci est donc pointé dans les considérants, ainsi que dans la délibération suivante du 11 juillet 2016, qui corrige matériellement la première. Toutefois, il ne sera pas fait mention du SDCI dans la note qui sera envoyée aux communes pour expliquer l'intérêt de la communautarisation de la station. *A contrario*, le SDCI n'est pas mentionné dans la délibération portant communautarisation de la station des Sept-Laux du 6 mars 2017.

## **La mise en œuvre d'une réforme institutionnelle**

Le SDCI est donc un outil intéressant en ce qu'il est censé ouvrir un espace de négociation pour la mise en œuvre des orientations de l'Etat. Ce faisant, il peut également devenir un outil de légitimation de politiques qui peuvent ne pas être liées à celui-ci : il semble ainsi que la préconisation de dissolution des SIVOM des stations n'ait pas eu d'effectivité par elle-même, mais permis de trouver une accroche pour mettre en place une politique de transferts de compétences qui aurait eu lieu pour d'autres raisons. C'est le cas pour les stations, pour lesquelles la situation était délicate, et le transfert perçu comme un moyen de sauver ces stations, comme le note un acteur local :

*« je pense que c'était très bien d'y aller parce qu'aujourd'hui c'est quand même ce qui a permis de sauver les stations, en premier lieu celle du Collet. A mon avis je suis même pas sûr qu'elle aurait pu ouvrir l'année suivante. ».*

Pour l'eau et l'assainissement, dans le Grésivaudan, elle a joué un rôle d'accélérateur, en sus de la loi, et l'anticipation donnait le sentiment de rester maître d'un destin qui était pourtant imposé par l'extérieur. C'est sans doute un des points essentiels de ces espaces de négociation de la mise en œuvre de la loi : donner aux acteurs locaux la possibilité d'afficher une maîtrise de leur destin, de limiter l'affichage d'imposition par l'Etat d'éléments qui vont transformer en profondeur l'organisation locale. Ils ont un rôle de préservation des élus locaux.

Dans un schéma d'analyse classique issue de la sociologie de l'institution (Bezes, Le Lidec, 2010), les CDCI, leur production (le SDCI) et leurs acteurs, au premier rang desquels le préfet, vont permettre de mettre en place une réforme institutionnelle : la loi, et le SDCI qui l'incarne, vont créer un choc exogène à la transcommunalité, rendant les pratiques préexistantes inadaptées. L'annonce du choc seul peut suffire, à l'image du discours du préfet de Haute-Savoie en 2010 qui annonce que le travail sur l'agrandissement se fera quelques années plus tard, ou comme le montre les différences entre le projet de SDCI de l'Isère de 2015 et l'arrêté pris par le préfet en 2016. Ce choc annoncé va permettre à des entrepreneurs de réforme de se saisir de celui-ci pour porter des projets de transformation de leur institution, concourant souvent à leur renforcement. Ils élaborent ainsi un discours spécifique, pour « *fabriquer un sens commun réformateur* »<sup>178</sup>, comme celui de J-L Rigaut sur l'organisation territoriale ou celui du Président du Grésivaudan sur les stations comme zone d'activité économique : dans l'argumentaire pour justifier le transfert de cette compétence, la dimension économique est la première mise en avant, comme le montre la note réalisée par Le Grésivaudan et envoyée à tous les maires du territoire alors qu'il leur est demandé de ratifier par une délibération en conseil municipal la communautarisation de la station du Collet. La note débute par un rappel du poids économique du Collet : « *La station en elle-même emploie 46 personnes, auxquelles s'ajoutent la trentaine de moniteurs de ski. Sur la station, c'est au total 185 emplois directs, et environ 200 emplois induits* » puis se poursuit par une justification du transfert : « *La communauté de communes a souhaité répondre favorablement à la demande de communes dans la mesure où cette communautarisation pouvait faire sens dans le cadre d'une appréhension globale de la compétence économie et de la compétence tourisme qui s'est renforcée via la loi NOTRe* »<sup>179</sup>. Ce discours de la réforme consiste à associer les stations au cœur de compétence de l'intercommunalité, l'économie, et ce faisant à la placer au même niveau de que d'autres secteurs, d'autres filières économiques : « *Sur notre territoire,*

---

<sup>178</sup> Bezes P., Le Lidec P., 2010, « ce que les réformes font aux institutions », in Lagroye J., Offerlé M. (dir.), Sociologie de l'institution, Belin, p.77

<sup>179</sup> Note sur la communautarisation du Collet d'Allevard du 11 octobre 2016 (cf. annexes)

*l'activité touristique est une filière économique à part entière (tant en termes d'emploi que de création de richesses et d'aménagement du territoire), qui connaît et va connaître une phase de mutation que la communauté de communes peut et doit accompagner, comme elle l'a fait et le fera pour d'autres secteurs.* »<sup>180</sup>. Sur la base de ces discours, ils vont former des coalitions, temporaires, pour faire passer leur réforme : celle des élus de montagne dans le Grésivaudan, qui vont entendre ce discours de soutien économique pour leur territoire, des élus souhaitant bénéficier de la dynamique économique et financière annécienne à Annecy. Dans ces coalitions, on retrouve également des acteurs « non-politiques », notamment les organisations économiques. On obtient ainsi une réforme par adjonction dans le Grésivaudan, une réforme plus profonde dans le bassin annécien où les effets d'injonction étatique étaient plus forts et portaient, surtout, sur des dimensions structurelles de la transcommunalité, sa forme et son périmètre. L'engagement des acteurs étaient également plus important que dans le Grésivaudan, que ce soit le Préfet ou le maire d'Annecy et président d'agglomération<sup>181</sup>, et les coalitions potentielles d'élus contestataires limitées par les fins de carrière annoncées de plusieurs maires importants de l'agglomération annécienne (J. Boutry, B. Accoyer, F. Camusso)<sup>182</sup>. Cette conjoncture politique spécifique est l'un des facteurs de réussite de cette réforme qui est, pour la transcommunalité annécienne, une refondation.

### **C) LA PREFECTURE, ACTRICE DE LA TRANSCOMMUNALITE ?**

L'Etat a donc un rôle de cadrage important de la transcommunalité, et sa représentation locale, la préfecture et ses services, ne peut être ignorée dans la dynamique d'effectivité législative sur la transcommunalité. Comme l'a montré l'analyse des recompositions territoriales dans les CDCI, le préfet a un rôle majeur dans cette application locale de la loi. Historiquement d'ailleurs, la proximité entre la République et les communes, qui ont pris appui l'une sur l'autre pour s'imposer dans le paysage politique français au XIX<sup>ème</sup> siècle (Degron, 2014) passait par le rôle joué par le préfet.

---

<sup>180</sup> Extrait de la note envoyée aux maires du territoire le 11 octobre 2016. On retrouvera le même argumentaire dans l'éditorial du n°36 de G L'info, daté de juin 2018, qui met en parallèle l'investissement dans les nanotechnologies et dans le tourisme.

<sup>181</sup> Il est par ailleurs notable que JL Rigaut soit, juste après double transformation de la commune et de l'EPCI, devenu président de l'ADCF.

<sup>182</sup> Aucun de ces « grands élus » annéciens ne pensant se représenter en 2020, ils n'ont pas vécu cette fusion comme une privation d'un nouveau mandat de maire.

## Le préfet et ses notables

Le pouvoir même des élus locaux, et notamment des maires, tenait en grande partie aux relations qu'ils pouvaient entretenir avec le préfet, afin de faire bénéficier au maximum leur commune des subsides et des projets étatiques. L'espace politique local était structuré par les relations entre les communes et les services de l'Etat, le préfet étant la figure de proue de cette régulation croisée (Worms, 1966 ; Crozier, Thoenig, 1975 ; Tanguy, 2015). L'évolution administrative et sociétale a fait évoluer la configuration de l'Etat territorial, dans un mouvement marqué par l'émergence de la société urbaine, du renforcement de l'administration communale, de la décentralisation et de la libéralisation de l'économie et de la société française (Borraz, 2000). Pour autant, l'imaginaire social (et politique) reste marqué par ces figures construites par l'histoire, et on retrouve aujourd'hui encore des traces de ces positionnements et de ces rapports de force passés. La description que propose J-P Worms de l'image que les notables ont d'eux-mêmes en 1966, leur rôle de défenseur d'un l'intérêt local unique et la revendication d'apolitisme qui en découle (Worms, 1966) trouve écho dans les analyses de la situation 50 à 60 ans plus tard (Guéranger 2003 ; Vignon 2019). De même pour les préfets, la revendication d'un positionnement central coordonnant ou dirigeant l'ensemble des déclinaisons locales des politiques de l'Etat trouve écho dans les luttes internes à l'administration qui président aux dernières réformes (Bezes, Le Lidec, 2010 (2)). Cette persistance rétinienne de l'image d'une réalité passée n'est pas sans effet et marque toujours les attentes des élus vis-à-vis du préfet, exprimant ainsi son influence sur les acteurs de la transcommunalité. Une image très contemporaine marque d'ailleurs la prégnance de l'analyse du pouvoir départemental mis en avant par les travaux du CSO des années 1960 et 1970 : chaque année, les vœux du Préfet de l'Isère et ceux du Président du Département sont conjoints, dans les salons de la Préfecture, leurs discours successifs et ils accueillent côté à côté chacun des invités (notamment l'ensemble des maires du Département) à la porte des salons. Ce rituel porte témoignage mais contribue également à transmettre et faire perdurer auprès des élus l'image d'un « *pouvoir périphérique* », caractérisé par la régulation croisée « *du système de décision politico-administratif local en France* » organisé autour « *du préfet et de ses notables* »<sup>183</sup>.

## Réorganisation étatique et transcommunalité

Les années 2000 ont été marquées par une multiplicité de réformes impliquant des changements importants dans l'organisation locale de l'Etat (Le Clainche, 2019). La mise en œuvre de la Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat (REATE) a conduit à des fusions et une

---

<sup>183</sup> Pour faire référence aux titres des travaux séminaux de P. Grémion, JP Worms, M. Crozier et JC Thoenig.

réorganisation globale des services de l'Etat, installant un pilotage régional dans une organisation en Y (Poupeau, 2013). Dans ce système, le préfet départemental est renforcé par la prise de pouvoir sur d'anciennes déclinaisons ministérielles sectorielles comme les directions de l'Equipe transformées en Directions Départementales du Territoire (DDT) (Poupeau, 2011 ; Kada, 2012). Toutefois, cette prise de pouvoir se fait sur des organes qui ont perdus de leurs moyens, tant financiers qu'humains, et en cassant les chaînes hiérarchiques qui les reliaient à Paris. Ce faisant, leur capacité d'influence est moindre. Dans le même temps, les préfets départementaux passent sous la direction des préfets de Région qui ont la haute main sur l'administration locale de l'Etat, à l'exception de trois Directions qui gardent leur indépendance : La DREAL, la DRAC et la DIRECCTE (Bezès, Le Lidec, 2010 (2)). Au regard de ses missions en termes d'aménagement du territoire et de gestion des risques, la DREAL est la plus importante institution de l'Etat en Région, constituant de fait la deuxième pointe du Y (Poupeau, 2013). A l'analyse, on s'aperçoit donc que des deux modes de fonctionnement traditionnel de l'Etat local, horizontal (préfet) et vertical (déclinaison des ministères sectoriels), le premier sort conforté, conformément à l'imaginaire politique local, sans toutefois avoir les pleins pouvoirs et au prix d'une « conversion institutionnelle »<sup>184</sup> qui confère au préfet une fonction plus managériale, plus tournée vers le fonctionnement de ses services que vers l'interaction avec « ses notables ». Cette évolution n'est bien sûr pas sans effet, tant collectivité territoriale et organisation locale de l'Etat sont liées. Ensemble, elles constituent même l'Etat territorial qui ne peut être séparé qu'artificiellement (Kada, 2012). Elles fonctionnent de concert, les évolutions de l'une entraîne *de facto* des évolutions chez l'autre. Et il n'est sans doute pas anodin qu'après un mouvement de décentralisation et de déconcentration important, on constate une forme de recentralisation sous couvert de réorganisation de l'une et de l'autre (Poupeau, 2013 ; Steckel-Assouère, 2016).

L'influence de l'organisation étatique locale est presque quotidienne pour la transcommunalité, que ce soit par l'organisation financière qui distingue l'ordonnateur et le payeur et confie à un agent de l'Etat la tâche de payer et de recouvrir les engagements des collectivités, ou par la persistance d'un système de contrôle de légalité qui valide les actes pris par la collectivité, préalablement à leur application. Ces tutelles sont d'ailleurs parfois dénoncées publiquement, comme lors du discours des vœux du Président du Grésivaudan en 2020 : « *Les responsabilités que je demande pour les communes et les intercommunalités sont pleines et entières, sans tutelle ni de l'Etat, ni du département, sans contrôle de légalité autre que celui du juge. Qui peut imaginer que des élus pleinement responsables de leurs actes et conscients qu'ils le sont, administrativement et pénalement,*

---

<sup>184</sup> Les réformes « *construisent une forme organisationnelle hybride, qui conserve certains traits distinctifs antérieurs tout en subvertissant leurs fonctionnements et introduit de nouveaux arrangements institutionnels* ». Bezès P., Le Lidec P., 2010, « L'hybridation du modèle territorial français » in *Revue Française d'Administration Publique*, 2010/4, n°136, p.919-942

*agiraient de manière moins responsable que les services de l'État ? »<sup>185</sup>. En effet, ces rôles, qui peuvent être vus comme une simple validation ou mise en application des règles nationales, donnent toutefois lieu à des échanges, des discussions, des négociations sur l'interprétation à donner à telle ou telle règle. Et quand les discussions techniques ne suffisent pas, c'est dans une réunion entre le Préfet et le Maire ou le Président de l'intercommunalité, ou entre le trésorier et le représentant de la collectivité, que va se régler cette négociation. Ainsi, le choix de fusionner tel ou tel budget relatif à l'eau et à l'assainissement, ou de verser des subventions du budget principal à certains budgets annexes de la communauté de communes du Grésivaudan (salle de spectacle et de cinéma, camping intercommunal, activités annexes à la piscine) a été contesté, et a donné lieu à des échanges de courriers entre les services de l'intercommunalité et de l'Etat. *In fine*, ces questions ont fait l'objet d'une discussion directe entre le Préfet et le Président du Grésivaudan le 17 octobre 2019 pour régler la question.*

On retrouve ici le « *jeu du règlement* » mis en avant par J-P. Worms, dans une dimension plus relative toutefois. Il ne s'agit pas officiellement de permettre un assouplissement de la règle, mais d'en discuter l'interprétation. Les attentes des élus vis-à-vis du préfet à ce niveau sont importantes, même si le discours a changé : il ne s'agit pas de demander une entorse au règlement, mais d'en demander ce qu'ils pensent être la stricte application, c'est-à-dire celle qui leur permet de faire ce qu'ils souhaitent faire :

*« les services de l'Etat ont encore déclaré, botté en touche en disant que c'est pas là qu'il faut la faire. C'est une grave erreur, et c'est complètement infondé ! [...] Et ils sont aussi dans l'interprétation de la loi. [je me souviens qu'un ancien président leur disait :] c'est pas à vous d'interpréter [la loi] et après de sortir, d'écrire votre dogme à votre façon. Vous êtes pas là pour ça, vous êtes là effectivement pour faire appliquer la loi, mais pas plus, vous n'avez pas à l'interpréter au-delà, et vous n'avez pas à la faire »<sup>186</sup>.*

## **La DREAL**

Il est d'ailleurs topique que les récriminations les plus importantes portent sur des dossiers suivis par la DREAL, c'est-à-dire une entité qui ne relève pas de la logique horizontale, mais bien de la logique verticale et constitue à elle-seule une entité particulière dans l'organisation locale de l'Etat (Poupeau, 2013). Le préfet départemental n'est, dans ce cadre, que d'un maigre secours, mais c'est pourtant vers lui qu'on se tourne. C'est le cas pour des questions de gestion des risques naturels et de prévention des inondations qui entravent fortement les capacités de construction et d'aménagement dans le Grésivaudan. C'est ainsi que le 16 octobre 2017, la communauté de communes du Grésivaudan

---

<sup>185</sup> Gimbert F., Président du Grésivaudan lors de son discours de la cérémonie des vœux le 31 janvier 2020

<sup>186</sup> Maire d'une commune du Grésivaudan

a pris une délibération concernant la Stratégie Locale de Gestion du Risque d'Inondation (SLGRI) demandant explicitement une réglementation différenciée : « *Le Grésivaudan demande que soient prioritaires : la définition des ZIS<sup>187</sup> du Grésivaudan, permettant la constructibilité sous conditions dans les zones violettes<sup>188</sup> ; l'application d'un règlement différencié permettant l'adaptation des constructions nouvelles ou existantes aux aléas (constructions résilientes), dans le cadre de la future révision du PPRI Isère amont* »<sup>189</sup>. La justification de cette prise en compte des spécificités locales est l'emploi : « *Les deux ZIS évoquées et les projets qui pourraient en découler constitueraient une opportunité pour l'emploi, notamment dans le Nord du territoire* »<sup>190</sup>. Les élus délibèrent, écrivent, saisissent le préfet mais se retrouvent dans une position de faiblesse à la fois technique et politique face à une institution mieux formée techniquement, mais aussi non-inscrite dans des relations d'interdépendance locale<sup>191</sup>. Elle est ainsi vue comme ne prenant pas en compte les enjeux locaux ou même comme une structure idéologique, ce qui est perçu comme une grave entorse à la logique de préservation d'un intérêt général qui ne peut être qu'unique et défini localement :

*« mais il faut aussi faire un peu preuve de bons sens et de pragmatisme, et que ces services de l'Etat ils sortent de leur idéologie politique. On a l'impression qu'ils ont choisi leurs techniciens par appartenance politique à une couleur particulière et à un militantisme ».*

Ce reproche, à mots à peine couverts, de « l'écologisme » de la DREAL qui vient contrecarrer pour des raisons idéologiques les projets locaux, peut sans doute s'expliquer par le fait que ces changements profonds de l'organisation étatique ont induit une recherche de sens, notamment dans le cas de la DREAL : « *Ainsi, le passage d'une logique d'aménageur à une logique plus environnementale, largement explicitée dans le cadre du Grenelle de l'environnement, a pu servir de catalyseur aux regroupements effectués lors de la création des DREAL* »<sup>192</sup>. Cette évolution, certains élus locaux ne l'ont pas vue ou la refusent, restant marqués par la persistance rétinienne d'un Etat soutien des projets locaux, même s'ils ne l'ont pas connu directement :

---

<sup>187</sup> Les Zones d'Intérêt Stratégiques sont des dispositifs réglementaires mais dérogatoires. Ils sont donc une institutionnalisation du « jeu du règlement » de JP Worms, puisque la possibilité de dérogation existe, mais ses conditions sont floues et, dans les faits, entre les mains de l'Etat, conduisant à des négociations pour leur définition.

<sup>188</sup> Les zones violettes sont des zones auparavant constructibles qui avaient été déclaré temporairement inconstructibles le temps de travaux de gestion des inondations sur l'Isère et que l'évolution des lois et des règlements a transformé en zones définitivement inconstructible, ce que contestent les élus qui ont financés ces travaux d'aménagement de l'Isère.

<sup>189</sup> Délibération n° DEL-2017-0337, « *Avis sur la Stratégie Locale de Gestion du Risque d'Inondation* », adoptée à l'unanimité lors du conseil communautaire du 16 octobre 2017

<sup>190</sup> *Ibid.*

<sup>191</sup> Il est à noter qu'à l'heure de l'écriture de cette thèse, au printemps 2020, cette question des ZIS et de la gestion des zones violettes n'est toujours pas réglée.

<sup>192</sup> Le Clainche M., 2019, « Le changement dans l'administration territoriale de l'Etat », *Gestion et Finances publiques*, 2019/3, n°3, p.114

*« Moi je me rappelle un ancien maire qui me racontait à l'époque comment se passaient les choses, où les services de l'Etat qui étaient la DDE à l'époque, venait faire une rencontre une fois ou deux par an : alors monsieur le maire qu'est-ce qu'on fait cette année ? le budget, les moyens, quelles sont les préoccupations, de ci, de là, ben il faudrait faire ça, ben écoutez on va contribuer à faire aboutir ce dossier, on va monter votre dossier de subvention, on va vous aider, et les services de l'Etat étaient des services plus que d'appui aux communes ».*

Il n'est d'ailleurs pas anodin que, dans le cas des discussions sur la SLGRI, les négociations portent finalement sur des questions de sécurité, puisque c'est pour des raisons de sécurité que ces zones ne sont plus constructibles, et c'est pour des raisons d'emploi que les élus souhaitent qu'elles le deviennent. Si on a là deux principes de légitimation de l'action qui s'opposent, le plus marquant est sans doute que l'existence même d'une possibilité reconnue de dérogation (les ZIS) à la réglementation vient amoindrir la force de celle-ci. En effet, les enjeux de sécurité sont théoriquement les mêmes sur toutes les zones violettes, et la réglementation devrait donc être la même. L'existence de la dérogation donne un sentiment de décision aléatoire, voire d'injustice d'autant plus forte que la négociation ne se fait pas sur des bases égales, mais dans une position de faiblesse des collectivités (notamment des plus petites) par manque de prise sur la DREAL. On est loin des relations d'interdépendance et d'attentes réciproques qui caractérisaient les relations entre le Préfet et les maires dans les années 60 (Worms, 1966).

De ce fait, aujourd'hui, l'Etat local n'est plus vu comme une aide, mais comme une source de contraintes avec laquelle il faut jouer, et qui vient impacter directement la transcommunalité :

*« aujourd'hui, des services d'appui qui ne sont plus d'appui, qui sont des services hostiles. C'est quand même, c'est une vraie interrogation. Mais je pense que ça influe sur notre organisation territoriale, hein ? Sur le comportement des communes, sur l'aboutissement de certains projets, sur la longueur incroyable de l'instruction des dossiers, je pense qu'on est le seul pays en Europe comme ça. [...] Aujourd'hui les services de l'Etat sont des fossoyeurs de projet ».*

Ce sentiment n'est d'ailleurs pas spécifique au Grésivaudan :

*« aujourd'hui, pour mettre en place une zone d'activités économique, il faut un temps incroyable. Y'a toutes les études qu'on nous demande, toutes les contraintes ».*

L'évolution de l'organisation de l'Etat territorial a fait évoluer le système politico-administratif local en France depuis 50 ans. Le système de régulation croisée semble s'être délité, distendu du fait de l'évolution de la société et des dynamiques de décentralisation et de déconcentration. Pour autant, le préfet et les services de l'Etat gardent une capacité de marquer la transcommunalité par leur pouvoir de contrôle des actes des collectivités et leur pouvoir d'autorisation de projets par la vérification de la règle. La relation actuelle semble plus relever d'un triptyque autorisation/contrainte/sanction que par une dynamique de soutien et d'accompagnement. Ce faisant, c'est bien d'un pouvoir de cadrage de la transcommunalité dont dispose l'Etat, tant par le biais des finances, de l'énonciation de la loi que par l'action de ses services. Toutefois, cette action fait l'objet d'échanges, de négociations conduites sur

des bases inégalitaires et des capacités d'emprise limitées pour les organisations de la transcommunalité, du fait de l'organisation en Y de l'Etat local.

L'effectivité législative sur la transcommunalité est donc importante, puisqu'elle permet de déterminer le périmètre du système, ses composantes (Communes, EPCI-FP, syndicats...) et la dévolution des compétences en son sein. Cette loi effective aboutit soit directement, par effet d'imposition, soit après une étape de négociation, interne à la transcommunalité comme dans le cas du PLUI pour les communautés de communes, ou faisant intervenir des acteurs externes comme dans les CDCI. Pour autant, si elle produit des effets concrets, si elle cadre spécifiquement les systèmes transcommunaux, cette effectivité n'est pas une simple transposition de volontés étatiques dans un espace local. Elle fait l'objet d'aménagements, de négociations où les acteurs locaux vont utiliser toutes les marges de manœuvres existantes ou potentielles pour l'adapter à leurs attentes, leurs besoins, les spécificités réelles ou ressenties de leur territoire. En ce sens, si elle est effective, elle n'est pas forcément efficace<sup>193</sup>. C'est dans ces marges de manœuvre que va pouvoir se déployer l'action locale de certains acteurs spécifiques à la transcommunalité, qui vont les utiliser pour réformer leur(s) institution(s), faire passer leur agenda et tenter de renforcer leur position. Parmi ceux-ci, la préfecture et le préfet occupent une position particulière, acteurs plus ou moins indirects de la transcommunalité, agent de l'effectivité législative sur le territoire.

---

<sup>193</sup> C'est-à-dire produisant l'effet attendu, atteignant son but initial

## **TITRE B : DEPENDANCES ET INTERDEPENDANCES DES FINANCES**

### **TRANSCOMMUNALES**

Si l'Etat est la puissance génératrice de la transcommunalité, sa capacité d'influence ne se limite pas au dessin d'une carte qui façonnerait le territoire. L'interaction constante de l'Etat et de la transcommunalité connaît des moments plus intenses, ceux des réformes de l'intercommunalité par exemple, et des périodes plus tranquilles qui maintiennent, néanmoins, une densité de relation qui s'incarne dans le rôle joué par les préfetures et les services de l'Etat comme la DREAL. Mais ce pouvoir étatique ne s'arrête pas là, et sa position de surplomb lui permet de déterminer les ressources propres à la transcommunalité.

Les finances transcommunales constituent en fait un point nodal du système, l'une des forces exerçant le plus de contraintes par un effet de cadrage des moyens, voire de pilotage à distance. En effet, si les ressources du bloc communal apparaissent simples à définir, composées d'une part du produit de la fiscalité et, d'autre part des dotations de l'Etat, la réalité est plus complexe. Même si le ratio d'autonomie financière du bloc communal ne cesse de s'améliorer, passant de 60,8% en 2003 à 70% en 2016 (Conan, Muzellec, 2018), même si les marges de manœuvre propres aux communes et aux intercommunalités en matière de fiscalité dépassent les 55% (Hertzog, 2015), cette liberté ne pourrait être qu'apparence. Dans les faits, d'un point de vue budgétaire, le bloc communal est dépendant de l'Etat, qui cadre son intervention, distribue les subsides et veille à leur répartition (A). C'est donc bien une force contraignante du système. Mais si on porte le regard à l'intérieur même du bloc communal, la question financière marque des liens d'interdépendance si forts qu'ils prouvent l'existence d'un système et témoignent de son fonctionnement (B).

#### **A) LA DEPENDANCE DES FINANCES TRANSCOMMUNALES A L'ÉTAT**

D'un point de vue analytique, les finances du bloc communal sont constituées de ressources fiscales, notamment les grands impôts directs locaux : taxe foncière sur les

propriétés non bâties ; taxe foncière sur les propriétés bâties ; taxe d'habitation ; Cotisation Foncière des Entreprises ; Impôt Forfaitaires sur les Entreprises de Réseau ; Taxe sur les Surfaces Commerciales (TASCOM) auxquelles s'ajoutent des impositions complémentaires (comme la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères ou la taxe de séjour) ou des prélèvements liés à des situations spécifiques (taxe d'aménagement, versement transport).

A côté de ces ressources fiscales, le bloc communal dispose du concours financier de l'Etat via la Dotation Globale de Fonctionnement, la Dotation d'Equipeement des Territoires Ruraux ou la Dotation de Soutien à l'Investissement Local. Il dispose également de ressources propres liées à l'exploitation des services publics locaux ou du produit des domaines. Enfin, il peut, pour des besoins d'investissement, contracter des emprunts.

Dans une première approche, les ressources du bloc communal apparaissent donc comme constituées de deux pôles, l'un marquant *de facto* une dépendance puisque constitué par des dotations étatiques, l'autre laissant plus de liberté aux communes et aux intercommunalités puisque constitué notamment d'impôts et de taxes dont elles maîtrisent les taux. Pourtant, cette indépendance est loin d'être évidente, tant la fiscalité est un attribut essentiel à la souveraineté. Plus encore, l'histoire récente a montré les limites des libertés locales en la matière.

### **Approche diachronique**

Ce panorama des ressources à disposition du bloc local doit être apprécié dans une dimension diachronique. C'est la perspective historique qui permettra de comprendre l'évolution de ces ressources, d'en mieux cerner les tenants et les aboutissants, et, partant, la part de dépendance et de liberté qu'elles recèlent.

## Un pouvoir fiscal limité

Le bloc communal dispose, parmi ses ressources, des « *quatre vieilles* », c'est-à-dire des quatre impôts directs créés par la Constituante en 1790 et 1791. Les révolutionnaires ont voulu substituer aux impôts indirects, considérés comme injustes à l'image de la gabelle, des impôts directs, offrant une meilleure visibilité et un meilleur contrôle du citoyen. C'est ainsi qu'ils instituèrent la patente, qui deviendra la taxe professionnelle en 1975, la contribution mobilière, ancêtre de la taxe d'habitation, et la contribution foncière, qui se décomposera ultérieurement en taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties, en 1973. Impôt d'Etat, ces contributions furent transférées aux communes au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, lors des évolutions fiscales et organisationnelles issues des deux guerres mondiales : la patente et la contribution mobilière en 1917, la contribution foncière en 1948 (Conan, Muzellec, 2018). Ce transfert aux communes des premiers impôts révolutionnaires est loin d'être anodin, car « *reconnaitre aux collectivités une capacité de taxation, c'est susciter des restrictions dans le pouvoir du gouvernement central d'imposer, quand cette faculté a longtemps été tenue comme un de ses attributs majeurs* »<sup>194</sup>. Le monopole de la fiscalité est, en effet, avec celui de la violence légitime, l'un des marqueurs premiers de l'Etat. N. Elias fait de ces deux monopoles la matrice de constitution de l'Etat moderne. Ils s'établissent en Europe à partir du XI<sup>ème</sup> siècle par le jeu de la compétition et des interdépendances dans un espace social et géographique donné, se soutenant l'un l'autre : le monopole fiscal donne les moyens de maintenir le monopole militaire, celui-ci permettant de garantir, par la force, le monopole fiscal. Un appareil administratif permanent se met en place pour assurer le bon fonctionnement de ces monopoles. Cette institutionnalisation, prémisses de l'Etat moderne, déplace les luttes sociales vers l'accès à cet appareil de contrôle, et, dès lors, elles n'ont plus pour objet la disparition des monopoles. C'est la fin de la féodalité (Elias, 1975). Que l'Etat transfère l'un de ses monopoles à la commune témoigne d'un lien fort entre ces deux institutions. Mais il ne peut le faire sans garanties, et ce transfert n'est longtemps qu'une forme d'attribution de ressources, sans liberté spécifique : ainsi, jusqu'en 1980, les communes et les départements bénéficiaient du produit de ces taxes mais ne pouvaient en déterminer les taux (Allé, 2017). Aujourd'hui encore, l'assiette est déterminée par l'Etat et la

---

<sup>194</sup> Navarre F., 2017, « la fiscalité locale, une fonction d'ajustement potentielle plutôt qu'effective », in Gourgues G., Housser M. (dir.), *Austérité et rigueur dans les finances locales*, L'Harmattan, p. 89

liberté de fixation des taux est encadrée par un système de plafonnements et de liens entre les différentes taxes locales limitant les marges de manœuvre (Navarre, 2017). Le chemin est donc étroit pour les collectivités locales, car cette capacité d'imposer reste un enjeu de pouvoir extrêmement prégnant. C'est un pouvoir géographique, de détermination d'un territoire où s'exerce une forme de souveraineté. A cet égard, les communes n'ont bien qu'une délégation du pouvoir de l'Etat qui s'applique sur l'ensemble du territoire français. Elles n'ont, pas plus que n'importe quelle autre collectivité territoriale française, pas la capacité de créer un impôt, voire même d'exonérer un contribuable si cela n'est pas permis par la loi (Conan, Muzellec, 2018). Mais la capacité d'imposer est aussi l'objet d'une lutte à forte dimension idéologique, où le pouvoir politique peut être vu comme la courroie de transmission d'un pouvoir économique dictant ses exigences dans la forme et le niveau des impositions s'appliquant à un espace géographique. Parallèlement, ce monopole fiscal est questionné par le consentement à l'impôt plus ou moins marqué des citoyens, consentement influencé tant par le sentiment de justice fiscale (et donc de la plus ou moins grande importance des pratiques de déviance et d'évitement des impôts et taxations) et l'imprégnation idéologique de ces citoyens par les idées néolibérales (Leroy, 2016). La liberté fiscale des communes et des intercommunalités s'avère donc particulièrement réduite et dépendante de l'Etat et de ses pratiques.

### **Un mécanisme complexe de partage de la contrainte financière de l'Etat**

Dans l'histoire des finances communales, le début des années 1980 constitue donc un tournant majeur, ouvrant une période d'autonomie et de développement qui se refermera progressivement à partir de la fin des années 1990.

Jusqu'à la fin des années 1970, le système de financement des collectivités locales, et notamment des communes, est marqué par l'Etat qui lui a attribué les ressources issues des taxes foncières, d'habitation et professionnelle, sans qu'elles puissent toutefois en modifier le taux. Par ailleurs, l'Etat subventionne l'investissement local, qui fut l'un des moteurs du développement de l'après-guerre (Allé, 2017). Il développe un double mécanisme de subventions directes des ministères ouvrant, en outre, l'accès à des prêts de la Caisse des

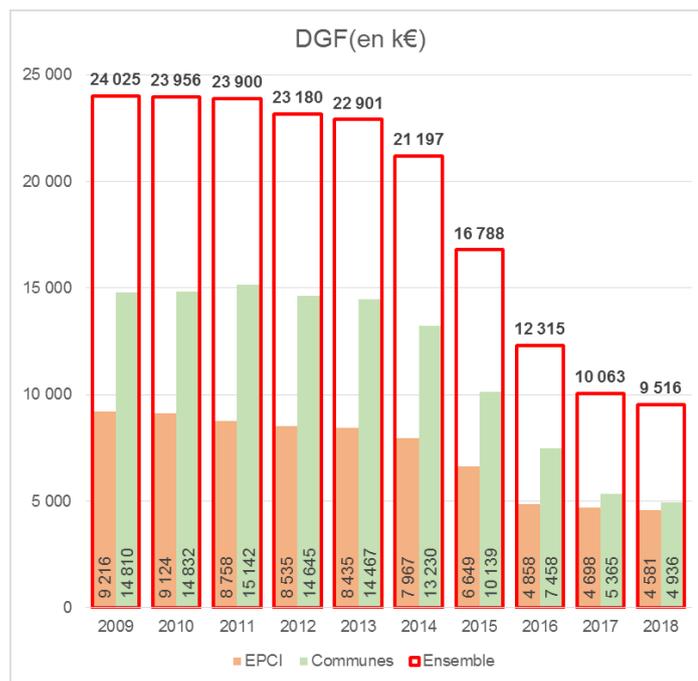
Dépôts et Consignation. Ce système de pilotage à distance assure à l'Etat central une forme de contrôle sur les orientations prises tout en donnant les moyens aux communes et aux départements de développer des politiques publiques et donc d'asseoir leur existence et leur rôle dans un monde en mutation, marqué par l'émergence d'un Etat-providence porteur d'un projet social (Degron, 2014).

Entre 1979 et 1982 se déroule un changement majeur pour les collectivités territoriales, changement d'autant plus important qu'il intervient à la jonction de deux mandatures différentes, en amont et en aval de l'arrivée de la gauche au pouvoir national, en 1981. C'est donc bien un tournant plus profond qu'un simple effet de l'alternance politique. Ainsi, en 1979, l'Etat crée la Dotation Globale de Fonctionnement, en remplacement des diverses subventions ministérielles, et ouvre le système de prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations qui ne sont plus, dès lors, liés à l'obtention d'une subvention. Les Collectivités territoriales acquièrent ainsi une forme de liberté d'utilisation de leurs ressources. Cette liberté se complète en 1980 par l'obtention du pouvoir de voter les taux des quatre taxes locales directes dont elles ne faisaient, jusqu'alors, que recevoir le produit. Elles gagnent ainsi plus d'indépendance dans le niveau de leurs ressources. Enfin, les lois de décentralisation, dites lois Defferre, en 1982 et 1983, modifient profondément la structure même des finances locales, en transférant des compétences tout en compensant certes les charges afférentes, mais pas toujours leur dynamique de progression (Allé, 2017). S'ouvre alors pour les collectivités territoriales une période d'expansion financière, leur taux de prélèvement passant de 3,6 à 5,8 points de PIB entre 1982 et 2008 (Conan, Muzellec, 2018). Cette hausse des impôts locaux n'est que partiellement le résultat des transferts de compétence, puisqu'on estime que 13% de ces hausses seulement servent à compenser le différentiel entre le coût d'exercice des compétences et les moyens transférés (Le Lidec, 2011). Durant cette période, les collectivités locales ont en fait développé de nouveaux services, mis en œuvre de nouvelles politiques publiques comme autant de capital politique et électoral pour leurs élus.

A la fin des années 1990 et au début des années 2000 s'opère une bascule dans ce mouvement d'expansion et d'autonomie des finances locales. Confronté à un impératif de réduction de son déficit et de sa dette, l'Etat va partager ses contraintes financières avec les collectivités locales sous un double mécanisme. Le premier, direct, repose sur les dotations

qu'il leur octroie. Celles-ci vont donc d'abord connaître un ralentissement de progression pour finalement se réduire après les années 2010. Ainsi, entre 1996 et 2011, les dotations vont d'abord être indexées sur l'inflation bonifiée de 50% du taux de croissance, puis de 33% seulement, puis de 0,5% en 2009 pour se contenter d'une indexation sur l'inflation en 2010 et atteindre, en 2011, une stabilité en valeur, ce qui signifie que, de fait, elles sont réduites du niveau d'inflation (Degron, 2012). Cette courbe s'amplifie puisqu'en 2017 les dotations et participations de l'Etat au bloc communal se sont réduites de 2,9% par rapport à 2016 (Cour des comptes, 2018). Par la suite, l'Etat définira un Objectif d'Evolution de la Dépense Locale (ODEDEL) qui se traduira, dans l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018, par un objectif de croissance annuelle des dépenses de fonctionnement limité à 1,2% pour les années 2018 à 2022, assorti d'un processus contractualisant pour les collectivités les plus importantes. Il s'agit de réduire les dépenses des collectivités locales de 13 Milliards d'euros par rapport à leur évolution tendancielle, en contrepartie d'un maintien des dotations (Cour des comptes, 2018).

Dans le Grésivaudan, cette évolution se traduit très rapidement dans la DGF perçue globalement par les institutions transcommunales, qui baisse en moyenne de près de 10% par an entre 2009 et 2018. La DGF représente, à la fin de l'exercice 2018, 4% des ressources globales du territoire contre 13% en 2009.



Evolution de la DGF globale sur l'intercommunalité du Grésivaudan, de 2009 à 2018<sup>195</sup>

Parallèlement à ces réductions, en 2010, l'Etat va engager une transformation importante dans la liberté de ressources des communes en supprimant la taxe professionnelle (TP) (Degron, 2012 ; Steckel-Assouère, 2016 ; Allé, 2017). La suppression de cette taxe répond d'abord à des enjeux macro-économiques de compétitivité internationale des entreprises. Mais elle a aussi pour effet de dégager des marges de manœuvre à l'Etat. En effet, devant les effets économiques de la taxe professionnelle, l'Etat a mis en place des mécanismes de dégrèvement et d'exonération, se substituant peu à peu aux entreprises pour devenir le premier contribuable local, payant directement jusqu'à 55% de la TP (Degron, 2012). Ce mécanisme générait une forme de fuite en avant liée au fait que l'augmentation des taxes n'entraînait pas de réactions chez le contribuable visé, en l'occurrence l'entreprise, puisque cette augmentation n'était pas payée par elle, mais par l'Etat. Le mécanisme permettait une forme de « *capture du centre par la périphérie* », puisque « *les gouvernements locaux [pouvaient] prélever trop de ressources du centre, sans se soucier des effets agrégés de leurs*

<sup>195</sup> Coblenz J-P., Karmous A., *Document de présentation du séminaire finances du 14 décembre 2019, Stratorial/ Le Grésivaudan*, p. 115

*comportements sur l'équilibre économique général* »<sup>196</sup>. La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la Contribution Economique Territoriale (CET), composée d'une part de la Contribution Foncière des Entreprises (CFE) et, d'autre part, de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE), entraîne de fait une réduction de la prise en charge par l'Etat des impôts locaux. Mais elle entraîne aussi une réduction de la liberté fiscale territoriale, les collectivités perdant la liberté de fixation des taux pour ces impôts, l'Etat gardant pour partie la main sur ces cotisations à forts enjeux macro-économiques et s'évitant les désagréments qu'avait généré pour lui la taxe professionnelle (Degron, 2012, Allé, 2017).

### **Le transfert de blâme**

L'évolution des finances locales donne à voir l'état des relations entre les collectivités territoriales et l'Etat. Dans ces mouvements d'expansion puis de contrôle, on perçoit nettement le poids des élus locaux, leur pouvoir sur l'Etat central via le mécanisme de cumul des mandats. Leur présence au Sénat ou à l'Assemblée Nationale leur donne une capacité de modification des lois, leur permettant d'altérer ou de retarder les tentatives des différents gouvernements de partager avec eux le poids de la réduction des dépenses publiques (Guengant, Josselin, 2005). Le jeu consiste à éviter le blâme, c'est-à-dire la responsabilisation des hausses d'impôts pesant sur les contribuables ou des baisses de services pour les citoyens (Bezes, Le Lidec, 2015 ; Navarre, 2017). Selon Patrick Le Lidec (Le Lidec, 2011), le mouvement du début des années 2000 pourrait ainsi se traduire par l'enchaînement suivant : les transferts de compétences des différentes lois de décentralisations (acte I et acte II) n'ont pas donné lieu à des dotations à la hauteur de l'évolution dynamique de la charge transférée. Ils ont donc, de fait, généré des marges de manœuvre pour le pouvoir central et un transfert du blâme vers les collectivités territoriales. Celles-ci ont donc fait jouer leur pouvoir fiscal, obtenu à la fin des années 70, pour résister aux effets de cette réforme et financer les compétences transférées sans remettre en cause des politiques volontaristes qu'elles avaient mises en place. Cette action fiscale génère des effets macroéconomiques via notamment la hausse de

---

<sup>196</sup> Le Lidec P., 2011, « la décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopulabilité en France », in Bezes P. et al., *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de sciences po, p.155

la taxe professionnelle, que l'Etat ne peut accepter. Dès lors, celui-ci prend en charge une partie de la fiscalité locale. Celle-ci devenant indolore, les collectivités récupèrent des marges de manœuvre au détriment de l'Etat central et, de ce fait, retransfèrent du blâme. Les finances locales (dotations + substitution aux contribuables locaux) devenant un poids trop important pour l'Etat, celui-ci rationne les ressources dédiées aux collectivités territoriales, via des dotations contraintes, et tend à modifier la structure des finances locales via la suppression de la TP. Cela provoque un rétrécissement des marges de manœuvre locales et un nouveau transfert du blâme vers les collectivités. Ce jeu est à la fois institutionnel et politique. Il est institutionnel puisqu'il repose sur des échanges entre institutions et sur la structuration du pouvoir dans celles-ci. Ainsi, la place centrale qu'occupe le Président de la République, non responsable devant le parlement, le conduit à une forte exposition individuelle au blâme. Cette hyper-responsabilisation tend à encourager des conduites d'évitement du blâme plutôt que de mise en place de réformes (Bezes, Le Lidec, 2015). Il est aussi institutionnel puisque la place des élus locaux au sein du pouvoir central par le mécanisme de cumul des mandats constitue une entrave à la mise en place par l'Etat d'une grande réforme fiscale. Ce jeu est politique car les bénéficiaires ou les perdants de ces différents transferts de moyens et de blâme sont pour partie déterminés par leur appartenance politique. Ainsi, Région et Département, majoritairement à gauche au moment de la réforme de la TP par un gouvernement de droite, perdent plus de pouvoir fiscal que les communes (Le Lidec, 2011).

Le retournement des années 2000 et le lent processus de recentralisation est lié tout à la fois à des éléments structurels et conjoncturels. Structurellement, la France connaît une forme de sclérose budgétaire, c'est-à-dire que de grandes masses de dépenses publiques sont figées par le poids de l'histoire. Cette rigidité, forme outrée de dépendance au sentier, a rendu difficile l'adaptation à la crise économique de 2008 et surtout à la crise financière qui suivit (Bezes, Le Lidec, 2015). Il apparut dès lors nécessaire de mettre en place une politique de « *consolidation des finances publiques* », politique d'autant plus importante que poussée par l'Union Européenne via deux traités successifs. Le premier datait de 1997 : le Pacte de Stabilité et de Croissance fixait les procédures de contrôle des déficits des Etats membres, déficit limité par le traité de Maastricht adopté en 1993 (Degron, 2012). Par la suite, l'Union Européenne a durci ses pratiques en 2012 avec le Traité pour la Stabilité, la Convergence et la Gouvernance de l'Union Economique et Monétaire (TSCG), qui prévoit notamment l'intégration dans le droit

national d'une norme de déficit structurel (Germain, 2017). Or, les collectivités locales font partie de la sphère de l'endettement public, tant directement que via les dotations ou les prises en charge de l'Etat. L'effort national ne pouvait donc que rejaillir localement. Dans cette optique, les administrations publiques locales dégagent d'ailleurs, en 2016 et 2017, des capacités de financement qui viennent contribuer à la diminution du déficit public (OFL, 2018).

CAPACITÉ (+) OU BESOIN (-) DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

en milliards d'euros

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques centrales	- 117,5	- 111,6	- 92,6	- 87,7	- 68,9	- 71,7	- 75,8	- 76,8	- 65,3
<b>Administrations publiques locales</b>	<b>- 6,3</b>	<b>- 2,0</b>	<b>- 0,8</b>	<b>- 3,7</b>	<b>- 8,5</b>	<b>- 4,8</b>	<b>- 0,1</b>	<b>3,0</b>	<b>0,8</b>
dont : collectivités locales	- 6,3	- 1,2	- 0,8	- 3,5	- 8,6	- 4,6	1,1	3,3	1,7
organismes divers d'administration locale	0,0	- 0,8	0,1	- 0,2	0,1	- 0,2	- 1,2	- 0,3	- 0,9
Administrations de sécurité sociale	- 15,2	- 23,9	- 12,7	- 12,7	- 9,1	- 7,4	- 3,8	- 2,2	5,0
<b>Administrations publiques</b>	<b>- 138,9</b>	<b>- 137,4</b>	<b>- 106,1</b>	<b>- 104,0</b>	<b>- 86,5</b>	<b>- 83,9</b>	<b>- 79,7</b>	<b>- 75,9</b>	<b>- 59,5</b>
<b>Déficit public notifié (au sens du traité de Maastricht)</b>									
en pourcentage du PIB	- 7,2	- 6,9	- 5,2	- 5,0	- 4,1	- 3,9	- 3,6	- 3,4	- 2,6

Source : Insee, comptes nationaux - base 2014 (et estimation DGCL pour les collectivités locales et les ODAL avant 2013).

Evolution du besoin de financement des administrations publiques (2009 – 2017)<sup>197</sup>

Plus généralement, cette évolution semble traduire également un changement plus profond, une modification du régime fiscal, entendu comme « *une configuration d'intérêts politiques, d'institutions et d'accords politiques qui structure les conflits relatifs aux revenus et aux dépenses, dans un contexte politique particulier* »<sup>198</sup> qui verrait la fin d'un Etat interventionniste et l'émergence d'un Etat stratège, réceptif aux pressions du marché et précautionneux dans ses prélèvements et ses dépenses (Allé, 2017).

Le regard historique sur les finances transcommunales montre bien la relation de dépendance que celles-ci entretiennent avec l'Etat. D'abord sous contrôle étatique assez étroit, les collectivités locales vont gagner une forme d'autonomie dans les deux dernières décennies du XX<sup>ème</sup> siècle. Le mouvement va s'inverser pour répondre à la problématique des

<sup>197</sup> Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFL), 2018, *Les finances des collectivités locales en 2018*, p.86

<sup>198</sup> Pierson P., « from expansion to austerity. The new politics of taxing and spending » cité par Allé C., 2017, « la contrainte budgétaire : moteur des transformations des finances locales en France ? », in Gourgues G., Housser M. (dir.), *Austérité et rigueur dans les finances locales*, L'Harmattan, p. 52

déficits et de la dette, entraînant un mouvement de recentralisation budgétaire (Steckel-Assouère, 2016). Cette dépendance réactivée n'est toutefois pas sans laisser quelques marges d'action à la transcommunalité. En effet, ce partage de la contrainte budgétaire entre l'Etat et les collectivités est, dans les faits, négocié, et non imposé unilatéralement par l'Etat aux collectivités (Le Lidec 2011 ; Allé 2017). Dans cette négociation, l'Etat a certes l'avantage, mais les collectivités ont la capacité d'améliorer les conditions de leur dépendance. Ainsi, sur la période 96-98, l'Etat a proposé une fermeture de l'enveloppe en contrepartie d'une stabilité sur 3 ans. La « prime de stabilité » a coûté 2,6 Milliards d'euros aux collectivités mais leur a assuré une meilleure vision prospective, donc une gestion plus sécurisée (Guengant, Josselin, 2005).

### **Approche synchronique**

Dans la phase spécifique de l'évolution des finances publiques du début du XXI<sup>ème</sup> siècle, le bloc communal est marqué par une forte dépendance à l'Etat. Celle-ci peut prendre différentes formes et vient questionner la notion de libre-administration des collectivités territoriales par l'omniprésence, de fait, de l'Etat.

### **Libre-administration ou recentralisation budgétaire ?**

Ce tournant des années 2000 a vu évoluer la notion d'autonomie fiscale pour passer à celle d'autonomie financière pour les collectivités locales. Cette transformation d'importance trouve son origine dans la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la rédaction de l'article 72-2 de la constitution :

*« Art. 72-2*

*Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.*

*Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.*

*Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.*

*Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.*

*La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »*

Si le principe de libre-administration, entendu comme la capacité pour les collectivités territoriales à disposer de leurs ressources est bien affirmé, la question de l'autonomie dans la détermination du niveau des ressources n'est pas sans ambiguïté puisque la définition de ressources propres est renvoyée à la loi organique. Celle-ci sera prise le 29 juillet 2004 et considèrera qu'entrent dans les ressources propres à la collectivité tant les recettes fiscales dont elle peut déterminer l'assiette ou le taux que les impôts nationaux dont elle ne détermine ni le taux ni l'assiette mais dont elle bénéficie. S'y ajoutent d'autres ressources de la collectivité : redevance, produit du domaine, participation d'urbanisme, etc. (Le Lidec, 2011). Dans cette acception, l'autonomie financière des collectivités ne cesse de s'améliorer depuis 2003, notamment parce que l'Etat utilise le partage d'impôts nationaux pour financer les transferts de compétences (Conan, Muzellec, 2018).

Par ailleurs, le principe de libre-administration est totalement compatible avec le changement de régime fiscal et l'avènement d'un Etat stratège réceptif aux pressions du marché. C'est ce que montrera la gestion par l'Etat de la crise des emprunts « toxiques », qui s'appuie sur ce principe de libre-administration pour, jusqu'en 2012, ne pas intervenir et rester dans une position d'arbitre symbolisée par la cotation *Gissler*. Celle-ci classe les types d'emprunt accessibles aux collectivités en fonction de leur risque, estimé au regard des critères du marché (Ferlazzo, 2018). « Cette régulation par la cotation et le degré de risque, au détriment d'une interdiction stricte de certains produits, légitime au cœur des structures publiques les pratiques d'arbitrage entre rendement et risque ; la liberté d'opérer ces calculs,

*conformément au principe constitutionnel de libre administration des collectivités, est du même coup réaffirmée. [...] Représentative d'une attitude non-invasive du gouvernement dans la gestion locale, cette cotation arrime ainsi le principe de décentralisation et de libre administration de la dette aux principes et à la philosophie des marchés de capitaux privés* »<sup>199</sup>. Dans une logique de responsabilisation, l'Etat laisse donc à chaque collectivité le soin de choisir le risque qu'elle prend quant à l'utilisation des ressources publiques.

Cette libre-administration semble donc se réduire à la libre-utilisation des risques et des ressources. Toutefois, à ce niveau également, les contraintes étatiques sont présentes : on constate, simultanément à cette recentralisation fiscale et financière, un processus de hausse des dépenses obligatoires, décidée unilatéralement par l'Etat : Revenu de Solidarité Active, revalorisation des certaines catégories d'agents de la fonction publique territoriale, mises aux normes liées à la loi handicap ou au Grenelle de l'environnement, etc. (Degron, 2012 ; Steckel-Assouère, 2016). Le juge constitutionnel a d'ailleurs estimé que la non-compensation intégrale des transferts n'était pas une remise en cause de la libre-administration, c'est-à-dire que l'Etat pouvait imposer des dépenses non financées par lui sans attenter à la capacité des collectivités à disposer librement de leurs ressources<sup>200</sup>. De plus, les procédures de contractualisation entre l'Etat et les collectivités sont aussi, pour l'Etat, un instrument de pilotage à distance remettant peu ou prou en cause la libre-administration des ressources (Gourgues, Houser, 2017). On assiste bien à une recentralisation budgétaire, fortement marquée dans le domaine des ressources, mais également présente dans les dépenses.

## **L'omniprésence de l'Etat**

Dans les ressources, dans les dépenses et dans le processus budgétaire du bloc communal, l'Etat est en fait omniprésent. Il pose un cadre juridique contraignant, définissant les procédures à mettre en œuvre, les nomenclatures budgétaires et comptables, jugeant de

---

<sup>199</sup> Ferlazzo E., 2018, « la financiarisation des gouvernements locaux », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2018/1, n°221-222, p.107-108

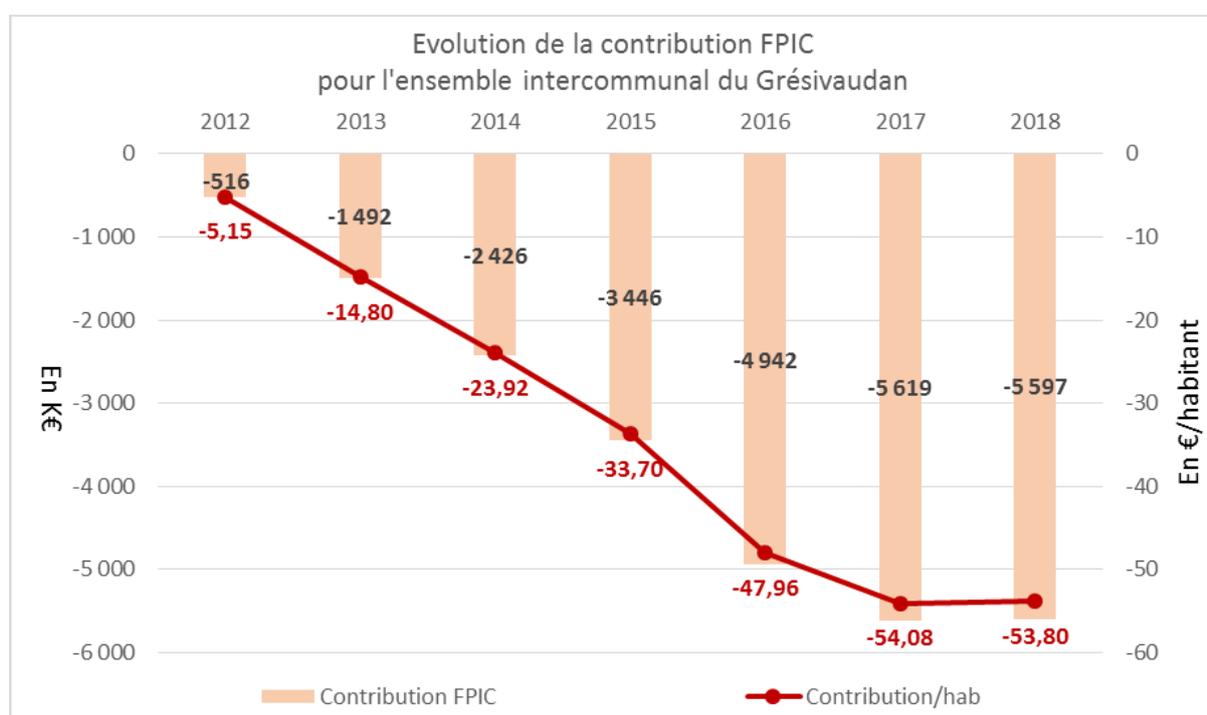
<sup>200</sup> Cons. Const. Décision n°2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, *Département de la Seine-Saint-Denis et autres*

la légalité de ces budgets. Plus encore, la règle de différenciation de l'ordonnateur et du comptable et l'obligation que ceux-ci soient des comptables publics de l'Etat vient questionner le principe de libre-administration au quotidien. Même lorsqu'elles maîtrisent le taux de certaines taxes, les collectivités ne peuvent extraire l'impôt, prérogative exclusivement étatique. C'est donc l'Etat qui collecte et reverse l'impôt, facturant même ce service aux collectivités. Dans les faits, il perçoit 3% du montant collecté mais ces frais ne couvrent pas le coût supporté, car l'Etat prend à sa charge les impayés, assurant aux collectivités la perception du montant de ressources tel qu'il est voté (Conan, Muzellec, 2018).

L'Etat joue également un rôle de régulateur chargé d'assurer une forme d'équité sur tout le territoire. En effet, le territoire français est marqué par une forte disparité des situations : concentration des lieux de production, des lieux d'habitation, couplée à un découpage formant des communes petites mais nombreuses. Celles-ci se retrouvent donc *de facto* en situation de fortes différences quant à leur charges (liées aux habitants) et leur ressources (liées en partie à la production). Ces discordances pourraient s'équilibrer si leur taille était plus importante, permettant de couvrir des territoires à la fois producteurs de ressources et générateur de dépenses, mais ce n'est pas le cas. Dès lors, l'Etat s'est fixé pour mission d'assurer une justice redistributive par le biais de la péréquation (Guengant, Josselin, 2005). Cette péréquation passe par deux dispositifs. Elle est verticale, via les dotations de l'Etat, ou horizontale, entre collectivités. La péréquation verticale est la plus importante, représentant 70% de la péréquation annuelle (OFL, 2018). Dans les faits, 25% du montant de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) est réservé aux collectivités défavorisées, qu'elles soient urbaines ou rurales. La péréquation horizontale consiste, pour sa part, en un prélèvement sur les transcommunalités riches pour les reverser aux transcommunalités plus pauvres à travers le Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communales (FPIC). Cette péréquation horizontale monte en puissance, puisque ce fonds représentait 360 millions d'euros en 2013 et 1 milliard en 2016, 2017 et 2018 (OFL, 2018). Toutefois, la distinction entre péréquation verticale et horizontale n'est pas si prégnante et doit être nuancée, puisque la péréquation verticale vient s'appuyer la suppression d'impôts locaux comme la taxe locale sur le chiffre d'affaire ou la part salaire de la taxe professionnelle (Guengant, Josselin, 2005). Dans cette approche, le mécanisme de répartition des richesses sur le territoire est bien issu d'un mouvement horizontal, prenant à une collectivité pour

verser à une autre, mais ce mouvement est orchestré par l'Etat qui en fixe les règles et en assure la réalisation.

Transcommunalité riche, le Grésivaudan est concerné par le FPIC depuis sa mise en place en 2012. Le poids de celui-ci n'a d'ailleurs jamais cessé d'augmenter : alors que la contribution par habitants représentait 5€/habitants en 2012, elle est supérieure à 50€ depuis 2017 (à titre de comparaison, la moyenne nationale se situe aux alentours de 25€). Pour le cabinet Stratorial, Le Grésivaudan est « *un des premiers territoires contributeur au FPIC au niveau national* »<sup>201</sup>.



Evolution de la contribution FPIC dans Le Grésivaudan<sup>202</sup>

L'Etat est donc omniprésent dans le budget du bloc communal : définition et collecte des ressources, régulation de la redistribution, détermination des dépenses, procédure d'élaboration, exécution, contrôle, sanction. La dépendance de la transcommunalité dans ce

<sup>201</sup> Coblenz J-P., Karmous A., *Document de présentation du séminaire finances du 14 décembre 2019*, Stratorial/ Le Grésivaudan, p. 112

<sup>202</sup> Coblenz J-P., Karmous A., *Document de présentation du séminaire finances du 14 décembre 2019*, Stratorial/ Le Grésivaudan, p. 112

domaine est donc extrême, l'effet de cadrage du système particulièrement profond. L'analyse de la séquence politique de ces 15 dernières années est particulièrement topique de cet effet de cadrage, lié à la nécessité de partager entre Etat et collectivités l'effort de résorption du déficit des finances publiques, comme le montre Marie-Christine Steckel-Assouère (Steckel-Assouère, 2016). Ainsi, dans un premier temps, on assiste à une réduction de l'autonomie financière des collectivités, via le gel des dotations et, surtout, la réforme de la taxe professionnelle couplée à l'augmentation de dépenses obligatoires. Cela fragilise les communes, incitées à la fusion ou au transfert de compétence vers les Etablissement Public de Coopération Intercommunales. Dans un deuxième temps, au regard de cette fragilisation, se met en place une réorganisation fonctionnelle et structurelle passant par des fusions de Régions ou d'EPCI. Enfin, le troisième temps de ce mouvement est l'adaptation des finances locales aux réformes territoriales, dans une optique de modération des dépenses et de développement d'une solidarité horizontale à travers la péréquation. Partant d'un point de vue strictement financier, ce processus aboutit à un reformatage des structures locales de pouvoirs publics, à travers une modification des périmètres et des compétences des collectivités. On voit bien alors tout le poids de cette question sur le système transcommunal.

## **B) LE FONCTIONNEMENT FINANCIER DU BLOC COMMUNAL, FACTEUR DE CONSTRUCTION DE LA TRANSCOMMUNALITE**

Si les finances sont l'un des éléments de cadrage du système transcommunal par l'Etat et l'Union Européenne, elles sont aussi l'un des meilleurs témoignages de l'existence d'une configuration spécifique du bloc local. Ce moteur financier doit composer avec la logique politique propre à la transcommunalité, venant ainsi contrarier les espoirs placés dans l'effet amenuisant des dépenses publiques attendu du renforcement des Etablissement Public de Coopération Intercommunale à fiscalité propre.

## Les ressources partagées de la transcommunalité

Si l'on se place du point de vue des ressources, les différentes personnalités juridiques constituant le système transcommunal bénéficient des mêmes familles de recettes. En fait, parmi les composants de cette transcommunalité, les principaux bénéficiaires des recettes fiscales et des dotations d'Etat sont les communes et les EPCI à fiscalité propre. Les syndicats, Etablissements Publics Industriels et Commerciaux (EPIC), Etablissements Publics Administratifs (EPA), ou Sociétés Publiques Locales (SPL) fonctionnant à l'intérieur du système transcommunal, jouissent essentiellement du produit des services qu'ils proposent et des contributions financières des communes et EPCI dont ils sont les émanations. Toutefois, et c'est bien là l'une des marques de la configuration, le jeu des transferts de compétences à l'intérieur de la transcommunalité peut amener un basculement de ressources de l'un vers l'autre. Ainsi, un EPCI qui transférerait sa compétence d'Autorité Organisatrice de la Mobilité à un syndicat *ad hoc* lui transférerait *de facto* sa capacité à lever le versement transport.

Les ressources de la transcommunalité sont donc pour une part d'origine fiscale, pour une autre part le fruit des dotations de l'Etat. Dans les faits, on peut distinguer les ressources dont communes et intercommunalités bénéficient conjointement, des ressources qui font l'objet de reversement. Ainsi, sur les quatre principales taxes locales, trois sont accessibles à la fois aux communes et aux intercommunalités : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Pour ces trois impôts, les communes définissent leur taux et l'intercommunalité définit le sien. S'ils puisent dans la même caisse, s'ils pêchent dans les mêmes eaux, il n'y a pas de circuits financiers entre eux, ni de contraintes légales liées aux pratiques des uns et des autres. Pour la quatrième des grandes contributions locales, la Contribution Economique Territoriale, seule l'EPCI en bénéficie. Toutefois, à l'instar de son ancêtre la taxe professionnelle, l'intercommunalité en reverse une part très importante aux communes à travers les Attributions de Compensation. Celles-ci sont constituées à partir des sommes que touchaient les communes au moment du transfert de la taxe professionnelle aux EPCI. Dans les faits, ce transfert n'a permis aux EPCI que de bénéficier de la progression de la TP, et non de l'entièreté de ses fruits : « *le groupement de coopération partage avec les communes membres le produit fiscal suivant le*

*principe de la « communauté réduite aux acquêts »* »<sup>203</sup>. Ce point est nodal pour la compréhension du système. En effet, l'intercommunalité reverse ainsi, de manière obligatoire, une part massive de ses recettes. Plus de la moitié des dépenses de fonctionnement des EPCI entre 1999 et 2010 a ainsi été consacré à des reversements aux communes (Degron, 2013). Pour la communauté de communes Le Grésivaudan, les attributions de compensation représentent près de 40% des dépenses du budget principal, s'établissant à 31 millions d'euros en 2019<sup>204</sup>.

Si ces attributions de compensation peuvent évoluer en fonction des compétences transférées entre communes et intercommunalités, ça n'est qu'au regard des charges afférentes à ses compétences. L'essentiel des AC reste dû aux communes, avec un mécanisme extrêmement complexe pour les modifier, sauf en cas d'accord des communes concernées. A défaut de cet accord, il faut pouvoir justifier d'une diminution des bases, d'une modification du périmètre de l'EPCI, ou ne viser que l'évolution des AC des communes disposant d'un potentiel financier par habitant supérieur de 20% au potentiel financier par habitant moyen des communes de l'EPCI. Il faut alors un vote de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population (DGCL, 2017). Dans les faits, cette révision des AC, qui n'est que difficilement accessible, montre le poids des communes sur les finances de l'intercommunalité et l'imbrication de ces deux institutions puisque c'est le vote des communes qui, *in fine*, décide d'une part non négligeable des finances intercommunales. Une commission traduit d'ailleurs tout spécialement cette emprise : la Commission Locale d'Évaluation des Charges Transférées (CLECT). Cette commission est au cœur du système de partage des ressources entre EPCI et commune puisqu'elle a la charge d'évaluer le montant des transferts entre ces deux institutions. Ainsi, lors du transfert d'une compétence, d'un équipement d'une commune à l'intercommunalité, c'est la CLECT qui détermine les coûts de cette compétence qui seront, en quelque sorte, refacturés aux communes à travers une diminution des AC. Or, suivant les

---

<sup>203</sup> Guengant A., Leprince M., 2002, « interactions fiscales verticales et réaction des communes à la coopération intercommunale », *Revue économique*, 2002/3 (vol.53), p.526

<sup>204</sup> Rapport d'activité 2019

estimations et les coûts pris en compte, la CLECT peut générer des marges de manœuvre aux communes à chaque transfert et, partant, restreindre les possibilités d'action de l'EPCI. Ou inversement. Or, la CLECT est un outil des communes au sein de l'intercommunalité. Ses membres sont issus des conseils municipaux, désignés par eux. S'il est prévu que chaque commune membre puisse disposer d'un représentant au sein de la CLECT, il n'y a aucune obligation de proportionnalité dans la représentation, privilégiant ainsi les plus petites communes (ADCF, 2017). Le rapport qu'ils produisent, qui doit être approuvé par une majorité qualifiée de conseils municipaux, a valeur impérative pour le conseil communautaire lors de la fixation des AC (DGCL, 2017). De ce fait, la prise en compte des intérêts financiers de l'institution EPCI passe, pour ses membres, après l'intérêt financier des communes (Boulay, 2014). On pourrait voir là une forme de captation des ressources intercommunales par les communes. Pourtant, en posant un regard plus global, on s'aperçoit que séparer communes et intercommunalité est impossible, qu'il n'y a pas, du point de vue budgétaire, de négociations multiniveaux entre deux institutions distinctes, mais la détermination par les conseils municipaux réunis de la part laissée ou prise en charge par l'EPCI. D'ailleurs, il est notable que la CLECT soit perçue, par les acteurs eux-mêmes, comme un outil de l'intercommunalité :

*« Non, alors la CLECT, pour de bon, c'est une émanation, à mon sens, de l'intercommunalité ».*

Ce jeu de transfert de ressources à l'intérieur du système influence également les dotations que la transcommunalité recevra de l'extérieur, de l'Etat. C'est en cela qu'il s'apparente à un système ouvert, son équilibre est fonction des interactions avec l'extérieur. Ainsi, l'Etat, voulant limiter ces mécanismes de reversement aux communes, module ses dotations à l'EPCI en fonction de ces mouvements financiers : plus il y a de reversements, plus la dotation est faible (Le Saout, Segas, 2011). Ce Coefficient d'Intégration Fiscale est défini par la fiscalité reçue par l'intercommunalité sur un territoire (moins le reversement aux communes membres) sur l'ensemble du produit fiscal du territoire. Il progresse mais reste limité, passant de 11 à 17% entre 1999 et 2010 (Degron, 2012).

## Un jeu politique générateur de dépenses

Pour ces taxes que communes et intercommunalités ont en partage, c'est-à-dire où ils déterminent leur taux librement, sans conditionnement légal réciproque, les interactions sont là aussi présentes, mais elles témoignent d'un effet potentiellement inverse à celui qui était attendu. En effet, les promoteurs de l'intercommunalité mettaient en avant, outre la rationalisation de l'action, les éventuelles économies d'échelle et l'optimisation des ressources. C'est également ce qu'attend la Cour des Comptes de l'agrandissement géographique et de la réduction numérique des EPCI (Cour des Comptes, 2018). Or, du côté des ressources, l'analyse montre que la hausse des taux intercommunaux, pour prendre en charge des actions qui dès lors n'ont pas à être portées par les communes, n'entraîne pas de baisse des taux communaux : « *toutes choses égales par ailleurs, une augmentation de 10% du taux d'impôt intercommunal réduit seulement de 1% le taux d'impôt dans la plupart des communes, voire même l'augmente dans les petites communes des groupements urbains* »<sup>205</sup>. Les taux communaux et intercommunaux ne sont donc pas substituables, apparaissant même parfois comme complémentaires. Dès lors, il est nécessaire d'examiner la structure des dépenses au sein de la transcommunalité pour comprendre les raisons de cette augmentation globale du prélèvement fiscal. Cette réponse est d'ordre pleinement politique.

### *Evolution des dépenses par catégories de collectivités locales*

Dépenses Md€	1999	2003	2008	2014	Evolution
Communes	65,6	76,5	90	98	+ 47%
EPCI Communautés	9,7	22,8	33,3	42,4	x 4,3

Source : OFL / Hertzog, 2015<sup>206</sup>

Cette augmentation globale des dépenses du bloc communal n'est pas due qu'à des effets externes. L'évolution des normes, des réglementations, de la rémunération de la

<sup>205</sup> Guengant A., Leprince M., 2002, « interactions fiscales verticales et réaction des communes à la coopération intercommunale », *Revue économique*, 2002/3 (vol.53), p.525

<sup>206</sup> Hertzog R., 2015, « L'avenir financier du secteur communal : grande réforme ou marasme durable ? », *Revue Française d'Administration Publique*, n°156, p.1008

fonction publique n'explique pas à elle seule cette hausse. Ainsi, l'examen des charges de personnel en 2017, année où la revalorisation du point d'indice a impacté les collectivités locales d'une manière forte, montre que celles-ci ont augmenté plus fortement que le seul effet des décisions de l'Etat (Cour des comptes, 2018). En fait, tout se passe comme si, en transférant des compétences, les communes conservaient leurs ressources pour les affecter au développement d'autres services locaux (Guengant, Leprince, 2002 ; Hertzog, 2015). C'est donc une dynamique propre à la transcommunalité qui conduit à un accroissement des dépenses via un accroissement des services. Cette dynamique est compréhensible quand on regarde cette question au travers du prisme politique. Le pouvoir d'un élu local réside principalement dans sa capacité de dépense : il n'a pas, ou peu, de pouvoirs réglementaires et marque son mandat par son arbitrage au sein du poste des dépenses et des actions réalisées. Transférer des compétences lui retire du capital politique et électoral, que ne compenserait pas une éventuelle baisse des dépenses et de la fiscalité, puisque ce transfert entraîne déjà une baisse des ressources de la commune via son impact sur les AC. Mais, même si cet impact ne couvre pas l'intégralité des coûts, générant ainsi une marge de manœuvre pour la commune, son intérêt politique réside non pas dans une baisse des dépenses et de la fiscalité, mais dans la mise en place d'une nouvelle action. En effet, cette baisse de la fiscalité resterait quasi-invisible, ou faiblement valorisable politiquement, puisqu'elle risquerait fort d'être compensée par une hausse équivalente de la fiscalité intercommunale pour couvrir les charges non-compensées. Dès lors, le choix de la baisse de la fiscalité entraînerait un gain nul pour l'élu municipal. En revanche, la mise en place d'un nouveau service sans mouvement de fiscalité lui permet d'afficher une amélioration du service rendu au citoyen tout en se gardant la possibilité d'imputer à l'intercommunalité la responsabilité de la hausse des prélèvements fiscaux. Le transfert de blâme fonctionne ici à plein, cumulant amélioration de l'action pour l'un et dégradation par la hausse des taux pour l'autre. Cette dynamique est d'ailleurs renforcée par le mouvement propre aux agents des collectivités, qui les conduit à défendre leur emprise et l'étendue de leur action sans risque de blâme, puisque étant non-redevable devant les citoyens via une procédure électorale (Hertzog, 2015).

Cette dimension politique des finances de la transcommunalité est particulièrement visible quand on examine les fluctuations de l'investissement local. Celui-ci est marqué par un

mouvement cyclique lié au rythme du renouvellement des mandats (Binet, Pentecôte, 2006). Deux éléments impactent ce cycle : d'une part la nature dégressive de la fiscalité locale sur les ménages tend à pousser à une baisse de la fiscalité à l'approche des élections. Celle-ci étant complexe en période de réduction des dotations de l'Etat, elle se transforme plutôt en stabilisation des prélèvements et en un transfert de compétence, associé à un transfert de blâme, vers l'intercommunalité. L'autre aspect de ce cycle électoral est le mouvement des dépenses d'investissement, qui augmentent les années précédant les élections et baissent les années suivantes : elles ont ainsi augmenté de 7,3% en 2012 et 2013 et baissé de 11,5 % entre 2013 et 2014 et de 9,2% entre 2014 et 2015 (Dony, 2018). On peut prolonger l'analyse puisqu'après une stabilisation en 2016, les dépenses d'investissement sont reparties à la hausse en 2017 (+10,2% pour le bloc communal) (Cour des comptes, 2018). Concrètement, il s'agit de rendre visible l'action locale à l'approche des élections par des opérations d'amélioration du cadre de vie (voirie, mobilier urbain...) et de développement d'équipement (salles polyvalentes, culturelles, sportives...).

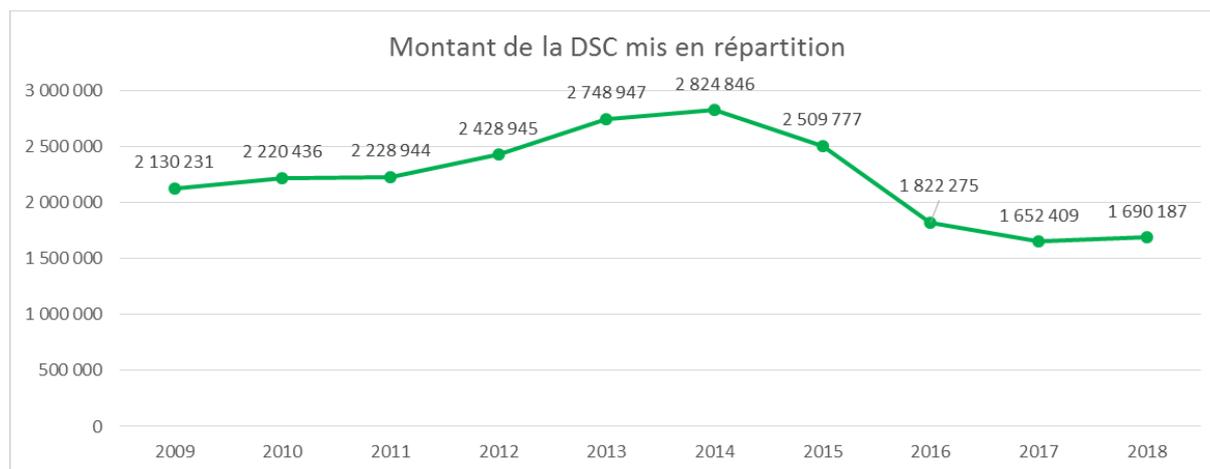
On constate donc une grande stabilité à tendance expansive des finances communales et une progression forte des finances du bloc communal portée par le développement de l'intercommunalité. On aurait là l'exemple d'un incrémentalisme budgétaire, caractérisé par une routine décisionnelle au sein d'une structure rigide quant à ses postes de dépenses (charge de personnel), qui expliquerait la variation marginale des finances communales quelles que soient les modifications de compétence, ponctué par des variations liées au cycle électoral. Cet exemple d'équilibre ponctué (Baumgartner, Foucault, François, 2011) est essentiellement marqué par l'effet institutionnel s'incarnant dans les modalités politico-administrative de la prise de décision budgétaire. Dans ce domaine, au sein du système, l'arène politique est dominée par les élus municipaux, via des outils comme la CLECT et via le poids des budgets communaux qui représentent toujours 73 % des ressources du bloc communal (OFL, 2018).

## Dépendance et interdépendance au sein de la transcommunalité

Ces mouvements financiers sont plus complexes qu'une simple captation de ressources par les communes au détriment de l'intercommunalité. Dans la pratique, les circuits financiers et décisionnels au sein du bloc communal concourent à façonner un « *ordre intercommunal* » (Le Saout, Segas, 2011), partie prenante des règles de fonctionnement de la configuration transcommunale. La Dotation de Solidarité Communautaire (DSC), analysée par Remy Le Saout et Sébastien Segas, spécifie bien l'impact systémique de cet outil. La DSC a été conçue comme un outil facultatif de péréquation au sein de l'intercommunalité. Contrairement aux attributions de compensation, rigides et peu évolutives, la DSC se caractérise par sa souplesse de définition et de modification. Son utilisation est d'ordre volontariste par l'EPCI, la loi la définissant *a minima*, et laissant les critères de répartition à l'appréciation des élus intercommunaux, sans que les communes n'aient de pouvoir de définition ou de vote. De ce fait, et dans un premier temps, elle peut être vue comme l'outil d'appropriation par quelques élus bien informés et pouvant mobiliser du capital politique au sein de l'intercommunalité, d'une part des ressources intercommunales à leur profit : il s'agit soit de maximiser les reversements à sa commune d'appartenance, soit de maximiser les reversements à d'autres communes en faisant des élus de ceux-ci ses obligés. Pourtant, dans un second temps, on s'aperçoit que la DSC a aussi été un outil d'acculturation, d'acceptation de l'intercommunalité par les élus municipaux. L'EPCI a, en quelque sorte, acheté sa capacité d'existence locale par cette prime versée de manière volontariste aux communes. En captant une part des ressources, les communes se sont finalement attachées, voire rendues dépendantes à l'intercommunalité par l'effet de routine de ce versement. Plus encore, l'intercommunalité peut fixer des critères spécifiques à la DSC, visant à la mise en place de politiques spécifiques (accueil de gens du voyage, réalisation de logements sociaux...). L'outil de pilotage à distance se renverse alors pour devenir un instrument de suggestion de politiques à mener au niveau communal. Le mouvement est donc double, entravant le développement communautaire en limitant ses moyens mais renforçant son existence par son indispensabilité pour les communes. La DSC a été, et reste, un élément de construction du système transcommunal, puisqu'elle « *contribue à tisser un réseau d'interdépendances complexe entre communes membres et structure intercommunale, réseau d'interdépendance* ».

qui constitue la base d'un nouvel ordre institutionnel local : l'ordre communautaire »<sup>207</sup>. Elle opère ainsi forme d'échange entre ressources financière et autonomie politique.

Dans le Grésivaudan, la DSC peut être vue comme jouant effectivement un rôle de pilotage à distance. Bien que limitée en volume financier par rapport aux AC, la DSC garde une dimension symbolique extrêmement forte pour les plus petites communes.



Evolution de la DSC dans le Grésivaudan entre 2009 et 2018.

Les modalités de calcul de la DSC du Grésivaudan font toujours l'objet d'importantes discussions en commission finances et sont régulièrement remises à plat. Elle est ainsi composée de deux parties principales :

- d'une part « compensation », qui se fixe le but de permettre à toutes les communes d'être *a minima* au niveau de la richesse moyenne nationale des communes ;
- d'une part « effort fiscal » qui aide davantage les communes ayant peu de marges de manœuvre fiscale parce que leur taux est déjà élevé (par rapport à la moyenne du Grésivaudan). Il s'agit d'éviter un transfert de blâme, c'est-à-dire que des communes ne gardent une fiscalité basse (voire ne la baisse) et comptent sur la DSC pour compenser

<sup>207</sup> Le Saout R., Segas S., 2011, « la domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, 2011/1 (n°93), p.163

Le Grésivaudan a fait évoluer les choses en laissant ouverte l'enveloppe « compensation » mais en faisant de la part « effort fiscal » une enveloppe limitée à 200 000 €. De plus, cette évolution se complète d'une évolution dans le mode de calcul. Celle-ci pouvant pénaliser durement certaines communes, un mécanisme de garantie a été mis en place plafonnant la baisse à 30 €/habitants. Ainsi, 16 communes ne touchent pas de DSC en 2018, contre 3 seulement en 2016<sup>208</sup> (à l'époque, seules celles qui touchaient les plus fortes AC ne touchaient pas de DSC). Outre sa baisse depuis 2014, la DSC a donc connu une modification de sa répartition à compter de 2017/2018.

Mais dans le Grésivaudan, la DSC peut également être perçue comme un outil de pilotage à distance, certes modeste, mais *a minima* comme un mécanisme de compensation et d'incitation sur certaines politiques. Ainsi, le Grésivaudan doit, pour se mettre en conformité avec la loi, accueillir et construire des aires d'accueil pour les gens du voyage. Trouver des terrains et des communes qui acceptent la mise en place d'aires d'accueil n'est pas aisé, et plusieurs communes se retrouvent régulièrement à devoir faire face à des installations illicites, dans des parcs, des parkings, etc. Pour compenser ces communes et inciter à la création d'aires, le Grésivaudan a instauré dans sa DSC une part « gens du voyage » à partir de 2017 : 50 000 € sont ainsi prévu pour les communes qui réalisent une nouvelle infrastructure d'accueil (ou mettent à disposition un terrain pour la sédentarisation) ou pour compenser un « préjudice » lié à l'installation illicite ou provisoire de groupe de gens du voyage. En effet, pour éviter certains stationnements illicites particulièrement problématiques, le Grésivaudan négociait en amont avec les communes l'occupation provisoire de certains terrains lors des déplacements des grands groupes l'été. 6 communes en ont bénéficié en 2017, 8 en 2018<sup>209</sup>. Ce mécanisme d'échange entre ressources financières et autonomie politique prend là tout son sens, d'autant plus qu'au même moment le Grésivaudan travaillait avec la Préfecture à l'écriture de ses obligations dans le cadre du Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage, ce qui nécessitait de convaincre les communes de mettre en place des terrains familiaux, des aires d'accueil ou une aire de grand passage. Entre 2014 et 2018, on a donc une

---

<sup>208</sup> Cf. délibération n° DEL-2016-0303, *DSC 2016, montant définitif*, adoptée à l'unanimité lors du conseil communautaire du 26 septembre 2016, et délibération n° DEL-2018-0424, *dotation de solidarité communautaire 2018*, adoptée à l'unanimité (2 abstentions) lors du conseil communautaire du 17 décembre 2018.

<sup>209</sup> Cf. délibération n° DEL-2017-0289, *Dotation de solidarité 2017 : part gens du voyage*, adoptée à l'unanimité lors du conseil communautaire du 25 septembre 2017, et délibération n° DEL-2018-0284 BIS, *Dotation de solidarité communautaire 2018 part gens du voyage*, adoptée à l'unanimité lors du conseil du 24 septembre 2018.

transformation de la DSC qui passe d'une enveloppe bénéficiant à quasiment toutes les communes à une aide qui se fait plus ciblée et qui peut être liée à la mise en place de politiques spécifiques. L'évolution de ce mécanisme était d'ailleurs souhaitée et revendiquée par le Président du Grésivaudan, qui évoquait lors de ses vœux le 25 janvier 2019 une évolution encore plus profonde, liée à l'écriture d'un pacte fiscal et financier : « *Je propose dans le cadre du budget 2019 une aide aux communes du même ordre de grandeur que la dotation de solidarité 2018. Mais dans l'attente de ce pacte, nul ne peut préjuger de ce que sera la forme de cette aide (dotation, fond de concours, soutien en ingénierie) ni de ses modalités de répartition.* ».

L'analyse de la question financière au sein de la transcommunalité donne à voir les interdépendances qui s'y développent et lient indéfectiblement le bloc communal. Celui-ci se présente comme un tissu dont le fil de chaîne serait constitué par les ressources et la répartition de celles-ci et le fil de trame par le politique, entendu au sens d'actions publiques et de la réification de celles-ci au sein d'institutions spécifiques, au premier rang desquelles se trouvent les communes et l'intercommunalité, mais qui rassemble aussi les syndicats, EPIC, EPA, SPL ou tout autre structure fonctionnant comme un démembrement ou un outil de mutualisation propre à ces deux institutions fondatrices de la transcommunalité. L'indépendance formelle, qui réside dans la fixation autonome des taux de la fiscalité directe locale des ménages, traduit plutôt un rapport « *complémentaire et antagoniste dans la captation des ressources fiscales* » (Navarre, 2017), un rapport dialogique caractéristique du fonctionnement des systèmes complexes ouverts (Morin, 1990).

La transcommunalité est ainsi cadrée, de l'extérieur, par l'action de l'Etat qui détermine, de manière directe ou indirecte, la qualité et la quantité de ses ressources financières et les possibilités d'utilisations de celles-ci. Ce cadrage important laisse toutefois à la transcommunalité la possibilité d'affectation de ces ressources à telle ou telle de ses composantes et d'arbitrage synchronique et diachronique dans ses dépenses. Ces choix, qu'ils privilégient l'une ou l'autre institution au sein du système, participent de fait à son renforcement par les interdépendances qu'ils développent, générant des routines addictives et des processus d'acculturation personnels et institutionnels. La trame se resserrant, le tissu complexe de la transcommunalité se renforce.

# TITRE C : L'EMPREINTE DES TERRITOIRES SUR LE SYSTEME

## TRANSCOMMUNAL

Marquée par l'Etat via les mécanismes liés aux finances publiques et via les procédures législatives qui se sédimentent dans le droit, la transcommunalité, comme un système complexe ouvert, reçoit des informations de l'ensemble de son environnement. Ces informations vont venir impacter la configuration et, potentiellement, générer des modifications en son sein en ce qu'elles constituent autant de suggestions (à la fois inspiration et influence). Cet environnement est constitué par les habitants et les usagers du territoire et par les collectivités et établissements publics limitrophes, leurs pratiques conjuguées pouvant venir renforcer leurs effets respectifs pour marquer la transcommunalité de leur empreinte.

### **A) LA MARQUE DU TERRITOIRE**

La transcommunalité est donc le système constitué par l'ensemble des institutions politico-administratives d'un même espace géographique et de ses acteurs. Un espace cadré par la loi et par l'Etat. Mais d'autres facteurs extérieurs au système peuvent venir interagir avec lui. En ce sens, il est profondément marqué par ses habitants, ceux-ci étant, à la fois, source et cible de l'action de la transcommunalité.

Source de la transcommunalité, les habitants le sont en tant que citoyens-électeurs. Ils constituent le corps d'où va émerger le personnel politique de la transcommunalité par le biais des élections, puis, éventuellement, des désignations au sein du collège des élus pour les représenter dans les syndicats qui sont partie-prenante de la transcommunalité. L'article 3 de la constitution le rappelle fortement : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* », que complète l'article 72 : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus* »<sup>210</sup>. Mais derrière ces mots, le système électoral lie étroitement électeur et élu par un mécanisme plus subtil que la

---

<sup>210</sup> Constitution du 4 octobre 1958

simple désignation de l'un par l'autre. En effet, la logique de la représentation politique (Abelès, 1989) fait qu'un homme politique est « *à la fois l'émanation de la société civile [...] et une image support des croyances les plus diverses. Un être et un signe, ainsi se définirait l'homme public* »<sup>211</sup>. Il lui faut donc pouvoir devenir un *éligible*, pour reprendre le terme de M. Abelès, s'inscrire dans un réseau, qui assure sa légitimité, et jouer des multiples potentialités que va lui conférer sa position, issue de son histoire et de ses pratiques. C'est ce qui lui donnera la légitimité de se présenter au suffrage de ses concitoyens. Mais il doit aussi être « *un homme d'évocation* », capable d'incarner les valeurs que le corps électoral assigne à ses élus et avec lesquels il se représente lui-même en tant que groupe. En ce sens, un élu doit s'inscrire dans une proximité institutionnelle cognitive (Moquay et al., 2005), qui constitue « *le fondement des représentations collectives* »<sup>212</sup>, représentations qui vont orienter l'action publique et qui vont s'avérer différentes selon les espaces géographiques. Ces représentations spatialisées vont placer la transcommunalité au sein d'un territoire, c'est-à-dire d'un espace à la fois géographique et social, marqué par le tissu des relations en son sein (entre les individus, la société et les différentes dimensions du milieu -biologique, géomorphologique- d'une portion définie de l'écoumène) et potentiellement producteur de symboles et d'idées, de matrice de référence pour l'action (Faure, 2002). Le passage des collectivités locales aux collectivités territoriales marque dans le droit le lien entre les institutions politiques locales et leur territoire, l'imbrication des unes dans l'autre. L'élu est donc un acteur territorialisé (Loubet, 2011), à la fois parce qu'il émane du territoire, mais aussi parce qu'il y agit. En effet, la territorialité marque la capacité de projection d'un pouvoir sur un espace (Faure, Négrier, 2019), sa capacité de transformation et d'action.

La transcommunalité est donc marquée par les habitants de son territoire parce que ceux-ci sont la cible de son action. En effet, le but d'une institution politique locale (commune, communauté de communes ou d'agglomération, syndicat de communes, syndicat mixte...) est la réalisation de politiques publiques. L'article L-1111-2 du code général des collectivités territoriales rappelle que leur objectif est bien de produire des dispositifs générant des effets

---

<sup>211</sup> Abelès M., *Jours tranquilles en 89*, Editions Odile Jacob, 1989, p. 355

<sup>212</sup> Moquay P., Lardon S., Marcelpoil E., Piveteau V., « Représentations spatiales et proximité institutionnelle dans le processus de développement territorial », in Filippi M. et al., *Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux*, Quae, 2005, p.205

sur tout un pan de l'activité sociale<sup>213</sup>. Toute évolution de la situation des habitants, économique, sociale, culturelle ou sanitaire, va donc potentiellement générer une modification des politiques publiques produites par les institutions transcommunales. En ce sens, les habitants vont donc fortement influencer le système, tout en étant influencés par lui et par des éléments extérieurs au système. Influencés par la transcommunalité, les habitants le sont puisqu'ils sont la cible de politiques publiques locales qui vont produire des effets, modifiant potentiellement leur situation. On a donc une boucle systémique où les deux parties interagissent, l'une agissant sur l'autre et réciproquement, parfois par le biais de dispositifs qui s'objectivent dans le temps en créant de nouvelles institutions (Berger, Luckmann, 1996), comme c'est le cas dans la Grésivaudan pour la politique touristique<sup>214</sup>. Cette interaction est d'autant plus forte que pour mettre en place des politiques publiques locales à partir d'une institution transcommunale, les élus doivent être en capacité de créer des coalitions territoriales d'acteurs (responsables économiques, associatifs, administratifs, etc.) (Bertrand, Moquay, 2004 ; Pasquier, 2019), s'appuyant notamment sur une proximité cognitive. Mais cette interaction n'est pas close sur elle-même, et les conditions de vie des habitants sont modelées également par des évolutions dans des territoires plus vastes, au niveau national ou international. Ces évolutions résultent de politiques publiques ou privées non maîtrisées au niveau transcommunal, qu'on considérera donc comme, pour partie, subies par les acteurs du territoire. Ainsi, « *la territorialisation du capitalisme, par la concentration des richesses et des revenus qu'elle induit, les disparités qu'elle produit, conditionne l'environnement économique des politiques locales* »<sup>215</sup>.

---

<sup>213</sup> « Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ils concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, à la promotion de la santé, à la lutte contre les discriminations, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie » (Article L 1111-2 du CGCT, modifié par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 - art. 80 )

<sup>214</sup> Cf. chapitre 6

<sup>215</sup> Pasquier R., « politiques locales », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, 5<sup>ème</sup> édition, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2019, p. 485

## Une culture territoriale : le poids de la géographie et de l'histoire

Les caractéristiques géographiques, sociales, économiques, démographiques, sanitaires du territoire et de ses habitants ne sont ainsi pas neutres en termes de politiques publiques produites : être géographiquement situé dans des montagnes propices aux activités touristiques ou marqué, socialement et économiquement, par une histoire industrielle spécifique va générer des politiques publiques spécifiques à la transcommunalité du Grésivaudan, par exemple. Territoire de vallée impacté par la présence de nombreux torrents, le Grésivaudan a été l'un des lieux d'émergence en France de l'énergie hydro-électrique (Billet, 2012 ; Robert, 2018). De cette caractéristique géologique va naître une industrie papetière et électrochimique, qui va générer un type d'urbanisation et d'équipement du territoire. Alors même que l'industrie papetière n'existe plus sur ce territoire, que ne subsistent que quelques restes de l'électrochimie, cette histoire industrielle se poursuit avec le développement des nanotechnologies. L'implantation en 1993 de la première usine de ST Microélectronics à Crolles (une seconde unité ouvrira en 2003), puis de SOITEC à Bernin (1999), génère toujours des politiques publiques spécifiques avec la participation forte de la communauté de communes du Grésivaudan aux différents programmes de soutien à la filière nanotechnologique en France. Ainsi, lors du conseil communautaire du 23 septembre 2019, la communauté de communes a voté sa participation au programme NANO 2022 pour un montant de 10 millions d'euros sur 4 ans, soit le même niveau d'investissement que Grenoble-Alpes-Métropole ou le Département de l'Isère<sup>216</sup>. A cet égard, les chiffres donnés par une délibération précédente sur ce projet, rappelle que la filière microélectronique représente 17 000 emplois sur le bassin grenoblois et que sur le territoire du Grésivaudan, ST Micro et SOITEC emploient 5 000 salariés<sup>217</sup>. Le Grésivaudan n'est donc pas le seul territoire marqué par cette filière, mais il est celui qui, proportionnellement, y investit le plus. Sur ce programme précédent, que Le Grésivaudan finançait à hauteur de 28 millions d'€, à parité avec le Département et plus que la Région, Grenoble Alpes Métropole abondait pour 10 millions et la communauté d'agglomération du Pays Voironnais pour 2 millions<sup>218</sup>. Cette dernière ne

---

<sup>216</sup> Délibération n° DEL-2019-0302, Nano 2022 -conventions cadre et d'application, adoptée à l'unanimité le 23 septembre 2019 (62 voix pour, 0 contre, 0 abstentions)

<sup>217</sup> Délibération n° DEL-2019-0091, Nano 2022, adopté à l'unanimité le 25 mars 2019 (66 pour, 1 NPPV)

<sup>218</sup> Délibération Convention cadre Nano 2017 du 24 novembre 2014 adopté par 62 voix pour, 3 contre et 6 abstentions.

participe pas au financement du programme Nano 2022. Si les retours en termes de fiscalité sont réels pour le Grésivaudan, la question financière n'explique cependant pas tout. En effet, cet engagement qui semble s'inscrire dans l'histoire longue du Grésivaudan participe de ces schémas de représentations qui unissent ce territoire :

*« Le Grésivaudan est riche de ce que la nature lui a donné, des mouvements de cette planète qui ont érigés nos montagnes et façonnés notre vallée. Son sol, riche en fer, a permis l'émergence ancienne d'une industrie dont on trouve les traces aujourd'hui encore. L'eau qui coule de ces montagnes apporte une énergie, une force que nous avons appris, peu à peu, à maîtriser. La houille blanche est indissociable de ce territoire, et de ces noms qui ont marqués notre histoire. Bergès, Fredet, Matussière, autant de patronymes qui résonnent aujourd'hui encore, autant d'hommes venus d'ailleurs pour mettre leur talent et leur savoir-faire au service de notre développement. Énergie hydraulique d'abord, puis hydroélectricité, cette puissance a ouvert la voie à nos papeteries, à l'électrométallurgie ou à l'électrochimie qui fonctionnent aujourd'hui encore. Et nos fleurons actuels, dans la micro et nanoélectronique sont bien les descendants de ces industries pionnières qui puisèrent dans la force de l'eau l'énergie nécessaire à la transformation de la matière. Cette réussite est le fruit de ces entrepreneurs, mais aussi des hommes et des femmes, de ces ouvriers et de ces ouvrières qui, chaque jour, faisaient fonctionner ces usines et faisaient du Grésivaudan un territoire industriel. »<sup>219</sup>*

Et cette histoire est rappelée pour les traces qu'elle laisse encore aujourd'hui, puisque cette même préface rappelle que *« la vie des entreprises qu'ils ont créées a façonné le territoire, transformant des villages en bourgades industrielles, entraînant le développement de services inexistant jusqu'alors : une école, une gare, de nouveaux logements... Brignoud ne serait pas ce qu'il est sans Alfred et Henri Fredet. »*. Et leur action va même au-delà puisque cette préface évoque également leur participation à la construction des sanatoriums du Plateau-des-petites-Roches, désormais fermés, et du funiculaire qui a accompagné leur construction et qui reste, aujourd'hui encore, un des éléments touristiques du territoire.

Cette proximité cognitive est d'autant plus forte qu'elle unit un territoire qui pourrait sembler disparate entre une vallée péri-urbaine et industrielle et des hauteurs pour partie également péri-urbaine, mais aussi touristiques et rurales. En effet, les représentations

---

<sup>219</sup> Gimbert F., préface in Robert E., *Alfred et Henri Fredet, une épopée industrielle en Isère, 1864-1942*, coédition Dire-L'entreprise et Le Grésivaudan, 2018, p.7

véhiculées par ce discours unissent les caractéristiques géologiques de l'écoumène, propre à la montagne, et le travail des hommes, rappelant donc que la prospérité du bas vient du haut du territoire, et ce d'autant plus que les premiers travailleurs des usines pouvaient également venir des villages montagnards. Renforçant l'unité du territoire, elles contribuent également et indirectement à la justification d'autres politiques publiques portées par l'intercommunalité, à l'instar du tourisme. Dans un éditorial du magazine réalisé par l'intercommunalité, *G L'info*, datant de juin 2018, les deux sont d'ailleurs liés, le Président rappelant d'abord l'engagement du Grésivaudan dans le programme *Nano 2017* avant d'expliquer la nécessité d'investir dans le tourisme<sup>220</sup>. Celui-ci a connu un développement important en 2018 puisque la communauté de communes lui consacre 1,8 millions d'euros par an, contre 800 000 € précédemment. Tourisme ou industrie, le territoire imprime sa marque sur le système transcommunal dans sa composition et dans ses productions. Dans les discours et les représentations, c'est bien cette dimension qui est mise en avant, et non le caractère péri-urbain que vallée et montagne ont pourtant en partage. Il confère au territoire une identité propre et non définie à partir d'un lieu extérieur (définition exogène que souligne le terme de « péri-urbain »), alors même que la dépendance du Grésivaudan vis-à-vis de l'agglomération grenobloise est forte. Ces éléments participent de la culture propre à la transcommunalité, qui « *défini ce que qui est pensable/dicible et ce qui ne l'est pas* »<sup>221</sup>, mais génère également des actions, des pratiques dans une articulation entre ethos et praxis (Briand, 2010).

---

<sup>220</sup> Edito du *G L'info* n°36, juin 2018 : « *Le développement économique est l'une des compétences majeures de la communauté de communes. Depuis sa création, elle l'assume pleinement en soutenant l'innovation et le développement d'entreprises de pointe. Le programme Nano 2017, dans lequel nous avons fortement investi, est au cœur de la recherche mondiale dans le cadre des nanotechnologies et produit ses effets sur l'emploi dans notre territoire. [...] Mais l'économie est diverse sur notre territoire. Le tourisme est ainsi un des piliers du Grésivaudan : près de 6% de nos emplois y sont liés, et il est un facteur d'équilibre pour d'autres secteurs en employant des travailleurs ayant plusieurs activités (agriculture, foresterie, artisanat...). C'est pourquoi il nous fallait prendre en compte pleinement ce secteur, d'autant plus qu'en 2017, plusieurs communes nous ont confié la gestion de leurs stations : Le Collet d'Allevard, le Col de Marcieu et les Sept-Laux.* »

<sup>221</sup> Briand E., 2010, « les cultures d'institution », in Lagroye J. et Offerlé M., *Sociologie de l'institution*, Belin, p. 178

## Une culture territoriale : le poids des habitants

Mais ces politiques ont des effets en retour, dans une dimension financière bien sûr, par le biais de la fiscalité sur les entreprises, par exemple, mais aussi sur les habitants : le Grésivaudan est marqué par une population plutôt riche et travaillant ou ayant travaillé pour une industrie florissante (la part des ingénieurs est importante sur le territoire), population aisée qui contribue à une augmentation des coûts du logement sur le territoire. De ce fait, on assiste à l'exclusion d'une partie de la population et un vieillissement de celle-ci, les coûts d'entrée dans le logement étant difficilement accessibles à un jeune couple. Une politique publique, marquée par l'histoire et la géographie, va générer une évolution de la population qui va elle-même avoir des effets en retour sur les institutions porteuses de politiques publiques, puisqu'elle modifie les caractéristiques du corps électoral qui va désigner les acteurs politiques de ces institutions. Plus encore, ces caractéristiques socio-économiques vont jouer en retour sur les politiques publiques produites dans d'autres secteurs. Ainsi, alors même que la question du logement semble problématique du fait de son coût, elle n'apparaît pas comme un enjeu pour les habitants, puisque, par définition, ceux-ci sont déjà logés sur place comme l'indique leur capacité électorale, et que ceux qui voudraient venir habiter le territoire ne votent pas. Cette question n'est donc pas portée par les habitants, même lorsqu'on les interroge : dans le Grésivaudan, à l'occasion d'un sondage effectué auprès de 1000 personnes pour le projet de territoire, le logement n'apparaît pas comme un point faible du territoire et ne correspond qu'à 3% des attentes des habitants en matière de politiques publiques. *A contrario*, les loisirs sont à 38%, la petite enfance ou les personnes âgées à 16 et 15%. La situation est d'ailleurs identique au Grand Annecy, qu'un élu résume ainsi :

*« Problématique du logement, pas tellement... Alors que c'est une vraie problématique, pour moi c'est le problème numéro 1 en réalité sur notre territoire, en lien, plus ou moins, avec les transports, mais le problème des logements. Mais évidemment il est pas tellement ressorti parce que toutes les personnes qui sont là, qui sont venues [aux réunions de construction du projet de territoire], sont toutes logées ! ».*

Dès lors, dans le Grésivaudan, les politiques publiques en termes de logement portées par la transcommunalité apparaissent comme assez faibles, comme en témoigne le projet de territoire : *« En matière d'habitat, l'enjeu principal consiste à produire du logement à un coût abordable permettant aux jeunes du territoire de se loger et à des jeunes ménages avec*

*enfants de venir s’y installer. La politique actuelle n’est pas en adéquation avec les enjeux »<sup>222</sup>. Le Plan Local de l’Habitat, qui s’achevait en 2018, n’a pas été reconduit. C’est une situation mise en avant par le Président à l’occasion de ses dernières prises de parole du mandat : « Je vous avais également proposé des commissions couvrant l’ensemble du territoire en matière de logement. Là non plus je ne vous ai pas convaincu. Dans mon esprit cela supposait le renouvellement du PLH sur lequel je regrette de ne pas m’être acharné davantage. »<sup>223</sup> ; « Autre élément essentiel à la cohésion sociale : le logement. Il est nécessaire de revoir notre politique en ce domaine. Ce territoire manque d’ambition en la matière. [...] Le Grésivaudan est dans une situation dramatique de ce point de vue et peu nombreux sont ceux qui en sont conscients. Nous avons dans le Grésivaudan 12 % de logements sociaux contre 17 % en moyenne nationale, 2 % de locatif privé contre 23 % en moyenne nationale. Ceci fait du Grésivaudan une puissante machine à exclure : 5,6 % de pauvres, contre 13,7 % dans la Métro, 11,9 % à Chambéry Métropole, 11,6 % en Isère et 14,9 % au plan national. Si nos voisins étaient au même niveau, nous pourrions être fiers de notre capacité à lutter contre la pauvreté, mais il ne s’agit, hélas, que d’une machine à exclure que nous paierons fort cher dans quelques années. [...] Il faut construire un programme local de l’habitat ambitieux, opérationnel, efficient et économe du foncier dans le prochain mandat. »<sup>224</sup> Mais la question du logement permet également de mieux percevoir la capacité d’influence de certains acteurs du territoire. Si, par principe, les personnes qui souhaitent s’installer sur un territoire sont peu visibles pour les élus, les entreprises installées sur place sont, elles, en contact régulier avec les élus du territoire. Et ce sont parfois elles qui contribuent à l’émergence d’une question qui se transformera en politique publique spécifique. C’est le cas du Grand Annecy où les entreprises participent de la pression sur la politique liée au logement :*

*« les entreprises se plaignent, par exemple [x] qu’est une grosse entreprise, la plus grosse par ici, y’a 150 emplois vacants depuis 2 ans. Et les patrons nous sollicitent, et ils ont commencé à le faire, ils construisent des logements, alors plutôt en modulaire, pour pouvoir attirer de la main d’œuvre. Ils se rendent compte qu’ils sont obligés de loger leurs futurs employés pour les attirer ici ».*

---

<sup>222</sup> Orientation n°10 du projet de territoire

<sup>223</sup> Francis Gimbert lors du conseil communautaire du 16 décembre 2019, alors qu’il annonçait son intention de ne pas se représenter.

<sup>224</sup> Francis Gimbert lors du discours des vœux, le 31 janvier 2020

L'interaction entre acteurs du territoire et institutions territoriales porteuses de politiques publiques est donc particulièrement mise en lumière dans ce type d'émergence, de mise à l'agenda (Garraud, 2019).

Dans le Grésivaudan, il est un domaine où l'objectivation des attentes des habitants a produit un effet direct sur la politique publique portée dans le territoire : les transports. Le 13 mai 2017, à l'occasion d'un séminaire sur la politique de mobilité, la question de l'adhésion du Grésivaudan au SMTC (Syndicat Mixte des Transports en Commun, agissant sur le périmètre de Grenoble Alpes Métropole) a été directement posée par le Président F. Gimbert aux conseillers communautaires et municipaux membres de la commission transport. La réponse a été franche et catégorique : il n'en est pas question. Quelques mois plus tard, le 30 septembre 2017, à l'occasion d'un séminaire de travail sur le projet de territoire, le cabinet New Deal, chargé d'accompagner la communauté de communes dans l'élaboration du projet de territoire, rend compte aux conseillers communautaires d'un sondage effectué auprès de 1000 habitants du Grésivaudan au cours des 3 derniers mois : le résultat est sans appel, le territoire a un seul problème, les déplacements<sup>225</sup>, et les attentes en termes de politiques publiques portent principalement sur une question : les déplacements<sup>226</sup>. Du coup, 4 mois plus tard, à l'occasion d'une première délibération sur le projet de territoire, le conseil communautaire votait à l'unanimité pour la création d'une Autorité Organisatrice de la Mobilité unique « avec Grenoble Alpes Métropole et tous les territoires qui souhaiteraient s'y joindre »<sup>227</sup>. Le 1<sup>er</sup> janvier 2020, le Syndicat Mixte de la Mobilité de l'Agglomération Grenobloise était créé, la communauté de communes y transférait l'ensemble de sa compétence mobilité, F. Gimbert en était le 1<sup>er</sup> vice-président et des politiques spécifiques commençaient à se déployer sur ce nouveau ressort territorial de mobilité. Ce projet de syndicat était présent à l'esprit de nombreux acteurs, notamment du Président du Grésivaudan (qui fut vice-président aux transports de la COSI, conseiller régional investit sur la question des transports...) depuis de nombreuses années, mais n'avait jamais pu aboutir. Le

---

<sup>225</sup> A la question 13 du sondage, « quels sont pour vous les 3 points faibles du territoire, les problèmes, les points préoccupants ? », la 1<sup>ère</sup> réponse est « le manque de dessertes en transport en commun » pour 33%, la 2<sup>ème</sup> « les problèmes de circulation vers Grenoble » pour 18%, la 3<sup>ème</sup> « aucun » à 17%, la 4<sup>ème</sup> « la pollution » à 10%

<sup>226</sup> A la question ouverte « Auriez-vous des attentes ou suggestions à soumettre pour améliorer votre vie au sein du territoire ? Voyez-vous d'autres actions prioritaires à mettre en place ? », la question des déplacements représente 68% des réponses, suivi par les loisirs à 38%, la petite enfance à 16% et les personnes âgées à 15%

<sup>227</sup> Délibération n° DEL-2018-0001, « point d'étape sur le projet de territoire du Grésivaudan », adopté à l'unanimité le 29 janvier 2018 (63 voix pour, 0 contre, 0 abst.)

sondage, qui a mis en exergue et chiffré une attente forte des habitants, a donc généré la mise en place d'une politique publique qui ne parvenait pas à advenir quelques mois auparavant. Devant cette attente, c'est bien la légitimité même de l'institution qui était en jeu, légitimité que la démocratie trouve dans l'action (Zittoun, 2013), c'est-à-dire dans la réalisation de politique publique au sein d'un territoire où les habitants sont à la fois la source et la cible des institutions, les instigateurs et les potentiels bénéficiaires, à condition que leurs demandes soient perçues comme telles par le système chargé de produire les politiques à même d'y répondre. La matérialisation de cette attente a permis à certains acteurs de la transcommunalité, en premier lieu son président, de lancer une politique publique nouvelle à laquelle il aspirait, en ayant l'assentiment du conseil communautaire, lequel percevait une demande dont l'insatisfaction pouvait générer des risques dans la relation à leur électeur ou dont la satisfaction pouvait faire espérer quelques bénéfices.

Quel que soit le jeu des acteurs, on perçoit bien que le système transcommunal est ouvert, et que l'une des facettes de son environnement à même de générer des transformations du système, c'est le territoire, entendu comme cet espace relationnel géographique et social, générateur de représentations et de référentiels d'action spécifiques à une portion de l'écoumène. Toute transcommunalité porte la marque de son territoire, et l'équilibre de la configuration repose sur les interactions entre l'intérieur et l'extérieur, entre les institutions politico-administratives transcommunales et les dynamiques territoriales.

## **B) ISOMORPHISME ET DIFFERENCIATION**

Comme un système complexe ouvert, la transcommunalité est influencée par les systèmes contigus, en l'occurrence les transcommunalités voisines. Cette influence peut prendre différentes formes, en général marquées par ce que P. DiMaggio et W. Powell appellent l'isomorphisme institutionnel (Huault, 2017), c'est-à-dire le « *processus qui contraint un acteur (individuel ou collectif) à penser et agir comme certains de ses homologues confrontés à des situations proches* »<sup>228</sup>. Cette faculté de reproduire des pratiques existantes ailleurs participe du façonnage des relations à l'intérieur du système, et repose sur plusieurs

---

<sup>228</sup> F-M. Poupeau, 2017, *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, PUG, p.243

vecteurs. Le premier vecteur est bien sûr la force d'imposition de l'Etat dans un isomorphisme coercitif, qui, par l'intermédiaire du SDCl, va, par exemple, pousser à la disparition des syndicats intercommunaux internes à la transcommunalité<sup>229</sup>. Le second relève d'un isomorphisme plus normatif, du fait de la circulation des acteurs d'une transcommunalité à l'autre, par le biais de la professionnalisation. Ces mouvements professionnels importent avec eux des manières de faire et de fonctionner qui vont conduire, avec le temps, à homogénéiser les pratiques. Dans le Grésivaudan, les mouvements professionnels sont rares et peu de directeurs ont eu des expériences dans des systèmes autres que le Grésivaudan. Bien au contraire, ceux qui venaient d'autres territoires ont pu connaître des difficultés professionnelles importantes, comme c'est le cas d'un directeur des sports et du tourisme en 2018. Dans les faits, beaucoup de directeurs du Grésivaudan sont présents dans la structure depuis longtemps, et l'évolution se fait souvent en interne. L'origine même du Grésivaudan, intercommunalité à vocation défensive face à la métropole grenobloise<sup>230</sup>, peut constituer l'un des éléments d'explication, auquel s'ajoute la personnalité même de celle qui occupe le poste de directrice générale des services, qui a mené toute sa carrière sur ce même territoire. On constate ainsi que l'isomorphisme normatif peut trouver des limites dans les principes qui sont au fondement du système et les particularités de certains acteurs qui, par leur durée et leur choix successifs dans les recrutements, ont pu contribuer à fermer la structure, à tout le moins à limiter et circonscrire les arrivées d'agents extérieurs au système.

## **Les pèlerins de la réorganisation territoriale**

Le mimétisme vient alors d'autres acteurs, comme les cabinets extérieurs employés par les différents acteurs du Grésivaudan (Meny, 1993). Sur la plan financier, le cabinet Stratorial, mobilisé chaque année par le Grésivaudan pour préparer son budget, agit également pour des communes du territoire. Le message distillé chaque année en décembre lors d'un séminaire budgétaire est souvent similaire : tendance à la baisse des ressources pour les communes, effort financier plus important à faire pour l'EPCI<sup>231</sup>. Cet acteur peut être vu

---

<sup>229</sup> Cf. chapitre 4, Titre A, B)

<sup>230</sup> Comme le note un élu : « A l'époque on était beaucoup plus qu'aujourd'hui sur une logique défensive. On l'est encore un peu, mais on était sur une logique défensive avec une approche à la hussarde de la Métro »

<sup>231</sup> Cf. document préparé pour le séminaire du 15 décembre 2018

comme un analyste relayant et expliquant la politique de pression financière pour la recomposition des communes (Steckel-Assouère, 2016). Stratorial a également été mobilisé par différents élus pour préparer la création de communes nouvelles. Le cabinet New Deal, qui a eu la charge du projet de territoire, peut également être vu comme porteur de prescriptions étayées par des exemples extérieurs qui vont façonner la forme de l'intercommunalité. Les exemples nombreux sur la création de communes nouvelles, évoquées lors du projet de territoire, sont ainsi mis en avant par les acteurs comme étant l'un des éléments qui les a conduits à s'engager dans cette voie. En effet, dès le début du premier séminaire animé par D. Locatelli du cabinet New Deal, le 30 septembre 2017, celui-ci consacre un temps important à la présentation de « *l'environnement dans lequel s'inscrit la réflexion* », rapportant l'ensemble des lois modifiant l'organisation territoriale française (RCT 2010, MAPTAM 2014, de délimitation des régions 2015 et NOTRe 2015) au rapport Balladur de 2009<sup>232</sup>. Il en conclut que quasiment toutes les préconisations du rapport Balladur ont été mise en œuvre, sous forme d'abord incitative, puis obligatoire, à l'exception pour l'instant de la recomposition communale (et de ce qui en découle en termes financier et de compétence) et de la suppression des départements. Cet argumentaire fort, relayé par le Président, a été entendu par différents élus qui craignaient cette obligation à venir et ses conséquences en termes de périmètre de fusion. Ils ont donc agi pour fusionner de manière volontaire et ne

*« pas attendre la limite où on se serait fait imposer, quoi ! Parce que c'est sûr que si on se l'était fait imposer, on sait pas, dans 2, 3 ans, imposé comme ça, enfin je vous cache pas qu'on voulait surement pas aller avec [X] ».*

Ce même cabinet a d'ailleurs été employé par deux communes fusionnantes pour expliquer à la population le contexte institutionnel dans lequel s'opérait cette fusion<sup>233</sup>, comme l'explique un des maires concernés :

*« je voulais que New Deal travaille sa présentation sur la commune, son histoire d'hier à aujourd'hui, c'est à dire de l'origine de la commune à aujourd'hui, et le contexte intercommunal, le contexte d'Etat, le contexte financier, les ressources des communes... Le bloc communal, comment envisager un futur qui semble... qui semble un peu plus réfléchi, quoi... ».*

---

<sup>232</sup> Document de présentation du 1<sup>er</sup> séminaire sur le projet de territoire, p. 5 à 30

<sup>233</sup> Il est d'ailleurs notable que la fille d'un de ces élus travaille pour une autre branche du cabinet New Deal depuis des années.

Ces « experts » de l'analyse territoriale et financière sont comme des « pèlerins constitutionnels » (Dorandeu, 1993) portés sur la restructuration communale, avec cependant des rétributions plus directes que ceux qu'a analysé R. Dorandeu. Il est à noter que, ce faisant, ils entrent en résonance avec des aspirations portées par le Président F. Gimbert, qui dès janvier 2017, dans son discours sur les vœux et avant le lancement effectif du projet de territoire, saluait la naissance de la commune de Crêts-en-Belledonne par fusion des communes de Morêtél-de-Mailles et Saint-Pierre-d'Allevard et appelait à de nouvelles fusions dans le territoire<sup>234</sup>. L'activisme du Président dans ce domaine est d'ailleurs récurrent, rappelant régulièrement qu'à ses yeux, une commune sans école n'en est pas une, et qu'il conviendrait *a minima* que les communes qui partagent une école fusionnent, position qu'il appuie sur des références historiques et idéologiques : « *Fidèle à Condorcet, je pense que lorsqu'on partage une même école, on doit partager la même commune. [...] Je ne suis qu'un observateur favorable à la création de communes nouvelles, pas un acteur. Je suis un observateur qui a une opinion, et je la dis très clairement et sans langue de bois.* »<sup>235</sup>

## **Les habitants, facteurs d'isomorphisme**

Outre les cabinets et le président, les habitants peuvent être des stimulateurs d'isomorphisme dans les remontées et les attentes dont ils font part ou dont les élus pensent qu'ils vont leur faire part, car la volonté d'anticiper les attentes n'est pas négligeable chez les élus. Or, les habitants ont parfois un espace de vie qui dépasse les frontières institutionnelles. Ainsi, dans le cadre de la lutte contre la pollution, le dispositif de soutien au remplacement des chauffages au bois anciens est identique sur Grenoble Alpes Métropole (la GAM) et Le Grésivaudan, et quand la GAM décide de modifier ses aides, le Grésivaudan suit dans les mêmes conditions, afin d'éviter le différentiel entre les politiques pouvant susciter l'incompréhension voire les interpellations des habitants. C'est d'ailleurs ce que stipule explicitement une note présentée au Bureau le 10 septembre 2018 : « *il est indispensable que la Métro et le Grésivaudan continuent de rester cohérents sur leurs montants, leurs actions de sensibilisation et la communication. Pour rappel, depuis le lancement, le Grésivaudan et la*

---

<sup>234</sup> « *Je vais aussi évoquer ce qui s'est passé il y a un an : joyeux anniversaire à Crêts-en-Belledonne. Je regrette que cette commune nouvelle n'ait pas eu en cadeau d'anniversaire une petite sœur dans le Grésivaudan* »

<sup>235</sup> F. Gimbert, discours à l'occasion des vœux de la communauté de communes Le Grésivaudan, 25 janvier 2019

*Métro ont les mêmes montants de prime et déclinent les mêmes visuels de communication* »<sup>236</sup>, assertion qu'on ne retrouve pas dans le texte de la délibération prise en conseil communautaire un mois plus tard<sup>237</sup>. En effet, Grenoble Alpes Métropole avait modifié le montant de sa prime lors de son conseil métropolitain du 28 septembre, ce qui signifie compte-tenu des délais des circuits de validation et d'envoi des délibérations que la GAM avait déjà acté cette évolution avant le Bureau du Grésivaudan du 10 septembre. C'est bien ce que signifie la phrase « *il est indispensable que la Métro et le Grésivaudan continuent de rester cohérents sur leurs montants, leurs actions de sensibilisation et la communication* » : s'il faut rester cohérent, c'est que la GAM a déjà décidé d'évoluer, et que Le Grésivaudan doit se positionner sur cette évolution. Il ne s'agit pas d'une décision conjointe où les deux protagonistes décident de modifier ou de ne pas modifier leur politique. Certes, des discussions techniques avaient eu lieu en amont entre les techniciens du Grésivaudan et de la GAM pour avancer sur cette évolution tarifaire, mais sans que le Grésivaudan acte cette évolution. La délibération prise en conseil communautaire, organe souverain de l'EPCI, ne pouvait afficher cette forme aigüe d'(inter)dépendance, d'autant moins dans une communauté de communes qui rappelle régulièrement sa différence avec la GAM. Mais c'est bien la volonté d'afficher une cohérence dans les politiques pratiquées, notamment vis-à-vis des habitants du territoire (comme le montre les termes « *sensibilisation* » et « *communication* ») qui préside à cette décision souveraine du Grésivaudan.

## **L'isomorphisme porté par les élus**

Les élus peuvent également être plus directement des acteurs de cet isomorphisme, par les échanges qu'ils peuvent avoir avec leurs homologues d'autres territoires, via les associations locales d'élus (Association des Maires de l'Isère, ADCF Auvergne-Rhône-Alpes, Association des élus de Montagne...), tant « *la meilleure connaissance d'expériences voisines augmente la probabilité d'emprunter à une même solution institutionnelle* »<sup>238</sup>. Cette capacité à transporter des schémas d'organisation, des modes de fonctionnement ou des actions est

---

<sup>236</sup> Cf. *Dossier de séance du Bureau du 10 septembre 2018*, point 9, évolution de la prime Air-Bois, p. 13

<sup>237</sup> Délibération n° DEL-2018-0357, *Augmentation de la prime air-bois et modification de l'autorisation de programme* du 15 octobre 2018, adopté à l'unanimité

<sup>238</sup> Guéranger D., 2003, *op. cit.*, p. 375

d'autant plus forte qu'ils occupent des positions dans des structures qui sont « à cheval » sur plusieurs systèmes : Agence d'Urbanisme, SCOT, PNR... Ainsi, la question du Système d'Information Géographique (SIG) du Grésivaudan, jusque dans ses modalités techniques, a fait l'objet, dans les argumentaires, de mobilisation de ressources extérieures : dans le cadre d'une controverse entre techniciens et élus tant sur le rôle que sur la technique du SIG que doit utiliser le Grésivaudan, les deux élues porteuses du projet (dont l'une est membre du conseil d'administration de l'AURG et dont la commune appartient au PNR) prennent appui sur le travail du Parc Naturel Régional de Chartreuse, qui possédait son SIG avant le Grésivaudan, renforcé par l'intérêt qu'y porte Grenoble Alpes Métropole : « *la Metro s'intéresse au SIG de la chartreuse* »<sup>239</sup> est un argument fort pour contester le choix de techniciens qui prendraient le pas sur le politique. L'extérieur est ainsi une ressource qu'on mobilise, tout autant qu'il est un espace d'apprentissage et de modelage de représentations et de concepts qui sont, ensuite, transportés et mobilisés au sein du système.

### **C) DES SYSTEMES TRANSCOMMUNAUX EN INTERACTION**

« *La Metro s'intéresse au SIG de Chartreuse* », prononcée par une élue du Grésivaudan, montre nettement que plus encore qu'un simple effet d'influence, les transcommunalités sont en interaction, et que l'isomorphisme naît de celle-ci. Les forums interterritoriaux existent, où élus et techniciens viennent échanger, partager leurs expériences et développer des procédures communes. Ces lieux constituent des espaces d'apprentissage et de formation pour les élus (Faure, 1997) qui vont contribuer à mettre en place des procédures similaires sur différents territoires.

Ce processus se renforce quand les territoires vont être fortement interdépendants économiquement, comme Le Grésivaudan et Grenoble Alpes Métropole. Ainsi, la présence d'acteurs économiques identiques va amener à développer des dispositifs économiques identiques ou commun pour les soutenir, à l'image de la convention que la GAM et Le Grésivaudan ont signé pour différentes actions, que ce soit une présence commune dans des salons professionnels que des participations conjointes dans certains dispositifs d'aides aux

---

<sup>239</sup> Echange avec une élue le 20/10/2017, retranscrit dans le cahier de recherche.

entreprises. Ces dispositifs participent d'un cycle d'auto-renforcement, un dispositif conjoint renforçant les échanges entre les acteurs (professionnels des institutions ou élus) qui contribuent encore à renforcer l'identité des actions et la capacité à coproduire des projets. Dans le même ordre d'idée, la création d'un syndicat des transports et d'une AOM unique sur le territoire de la GAM et du Grésivaudan est le produit de cette interdépendance économique et quotidienne.

Dans ce système enchevêtré, il est notable que le Département soit un acteur rarement cité, et étant parfois perçu comme venant entraver l'action, comme c'est le cas dans les transports. Son action n'est pourtant pas neutre, étant présent dans le domaine culturel, d'aménagement routier, etc. Mais il est rarement cité comme un acteur central du territoire, à même de façonner des manières de penser et d'agir. Il en est d'ailleurs de même pour le Grand Annecy, où les acteurs ne le signalent qu'à l'occasion de la création de la grande EPCI, et comme un acteur étant intervenu auprès des communes pour s'opposer à la fusion sur une petite portion du territoire. La Région n'apparaît également que rarement, en général en tant que financeur d'un projet spécifique et préexistant.

On a donc des systèmes politico-institutionnels qui s'influencent entre eux, formant un espace d'inter-territorialité (Vanier, 2006) qui s'articulent autour de quelques objets, comme le SCOT ou le syndicat des transports qui verra le jour le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Le SCOT, porté par un établissement public spécifique et présidé par un élu de Grenoble Alpes Métropole, est d'ailleurs un objet intéressant pour comprendre les mécanismes qui façonnent cette inter-territorialité, et la manière dont celle-ci va influencer chaque transcommunalité. Au-delà de l'aspect prescriptif, normatif du « document » SCOT qui va s'imposer au PLU communaux ou Intercommunaux, il y a le dispositif, composé à la fois des équipes techniques et des élus. De ces deux corps du SCOT (Merle, 2018), c'est sans doute celui-ci qui concourt le plus à façonner la transcommunalité. En effet, il agit auprès des élus et techniciens communaux et intercommunaux comme un espace d'apprentissage, à la fois par la transmission de normes et par les discussions, les échanges, les rencontres, comme le mentionnent certains élus du SCOT de la Grande Région Grenobloise : « *le SCOT, c'était un lieu de formation pour les élus, je pense, pour ceux qui l'ont suivi* »<sup>240</sup>. Cette formation relève ici

---

<sup>240</sup> Merle P., 2018, « *La carte et le cadre. Rapport d'étonnement concernant le SCOT de la Grande Région de Grenoble, six ans après son approbation* » p.9

d'un processus isomorphique normatif. Mais cela va plus loin, car comme le note P. Merle, « les problèmes que soulèvent le SCoT de la GREG semblent plus résider dans les liens qu'ils induisent que dans la mise en place d'un document contraignant, dont l'existence semble paradoxalement unanimement souhaitée »<sup>241</sup>. Si ces liens posent problèmes, c'est qu'ils existent, et qu'ils sont porteurs de transformation. Et puisque ce n'est pas le document contraignant qui est spécifiquement en cause, c'est que ces transformations portent non pas spécifiquement sur les règles d'urbanisme, mais sur les espaces politico-administratifs qui vont gérer ces questions. Dans leur pratique, au-delà des documents réglementaires, les SCOT produisent en effet des *externalités positives* parmi lesquels la *convergence stratégique* (Faure, Vanier et al., 2016) : « Construire cette convergence entre acteurs, en repérer les engagements possibles, les fonder sur une confiance qui s'établit peu à peu, dans le dialogue, la connaissance partagée du territoire, la production commune de ses représentations, telles sont les raisons d'agir des SCoT »<sup>242</sup>, convergence qui a la particularité de précéder son objet, qui n'est pas donné *a priori* mais semble devoir émaner du processus même de convergence. On converge ensemble mais sans savoir sur quoi, sans même le vouloir. Aux valeurs aménagistes portées par cette convergence se mêlent des praxis spécifiques, celles du débat, de la technicité et d'une certaine forme d'invisibilité qui vont participer des apprentissages de certains acteurs de l'intercommunalité, façonnant leur manière de tenir leur rôle (d'élus ou d'agent des institutions transcommunales). Ce faisant, ils diffuseront le fruit de cet apprentissage dans la transcommunalité qui en gardera la trace dans ses valeurs ou dans actions. Pour autant, le SCOT ne constitue pas un territoire porteur de représentations propres, ce n'est pas un espace identitaire dans lequel les élus ou les techniciens s'identifient, ce n'est pas un espace d'appartenance, à l'inverse du Grésivaudan dans lequel les élus disent se reconnaître comme le rappelle le projet de territoire. En ce sens il ne constitue pas un système, mais un espace d'articulation de différentes institutions, un espace d'influences et de convergence qui va marquer les systèmes spécifiques que sont les transcommunalités.

---

<sup>241</sup> *Ibid*, p.43

<sup>242</sup> Faure A., Vanier M. et al., 2016, *SCOT et territoire, quels acquis ? Quelles perspectives ?*, rapport final, Fédération des SCOT, Pacte-Acadie, p.42

La transcommunalité n'est pas, par définition, close sur elle-même. Elle reçoit des informations de son environnement direct, informations qui vont venir impacter le système, générant des modifications ou participant de l'équilibre même de celui-ci. Configuration politico-administrative locale, la transcommunalité est influencée par les territoires. Elle l'est d'abord principalement par son territoire (géographique et social) qui va déposer sa marque sur son fonctionnement et ses acteurs, faisant de chaque transcommunalité un système particulier, porteur d'une culture propre, se différenciant de ses voisins. Ces derniers ne sont toutefois pas sans influence et le phénomène d'isomorphisme est l'une des formes d'actions d'un territoire voisin sur une transcommunalité. Mais l'examen attentif de l'environnement montre que ces influences sont réciproques et que se forme un espace d'inter-territorialité qui vient également impacter le système. Ces trois cercles d'environnement du système, ces trois territoires vont laisser sur l'intercommunalité une empreinte permanente et sans cesse renouvelée.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 4

La transcommunalité se présente comme une configuration territoriale fonctionnant comme un système complexe ouvert : l'extérieur est en interaction permanente avec la configuration et confère à celle-ci les conditions de son équilibre. En effet, une part importante de sa forme et de son équilibre provient de l'extérieur. Plus encore dans le cas de la transcommunalité, elle n'existerait pas sans l'extérieur, puisque c'est l'Etat qui est à sa source : c'est lui qui la crée, et on peut d'ailleurs faire une histoire de cette création (Desage, 2005) et lui qui la modifie par les lois qui déterminent son évolution (Payre, 2003), et la mise en œuvre de celles-ci par des acteurs locaux de l'Etat, comme le préfet. Outre ce rôle fondateur, l'Etat est en interaction permanente avec la transcommunalité via les questions financières : c'est lui qui détermine les outils de financement à la disposition des institutions transcommunales, lui également qui finance directement celle-ci via des outils spécifiques comme la Dotation Générale de Fonctionnement (DGF). L'évolution de ces outils (et de leur montant) n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement global de la transcommunalité. En effet, par l'appréhension globale qu'a l'Etat des financements qu'il octroie à ces institutions, les rassemblant sous l'appellation « bloc communal », il contribue à l'intensification des échanges entre ces institutions, échanges qui renforcent l'interdépendance entre elles.

Mais la transcommunalité porte également la marque du territoire sur lequel elle se déploie. C'est le deuxième facteur extérieur impactant pour la transcommunalité. Le territoire, dans toutes ses dimensions (géographique, historique, sociale, symbolique...) façonne une culture propre à la transcommunalité qui viendra déterminer un champ des possibles dans son fonctionnement. De même, pris dans son environnement, la transcommunalité subira les effets des transcommunalités voisines, par un jeu d'isomorphisme et de différenciation.



## Conclusion de la partie 2

Après avoir expliqué, dans une première partie, les raisons qui amènent à modifier le regard sur les institutions politico-administratives locales, et proposé la notion de transcommunalité, il s'agissait dans cette partie de vérifier sa congruence au réel et ses traits caractéristiques à partir de l'exemple du Grésivaudan. Par construction, la transcommunalité est une configuration territoriale présentant les traits d'un système complexe ouvert. Comme telle, elle serait donc particulièrement unitaire, avec un réseau d'interaction dense en son sein, et ouverte sur l'extérieur, dans une relation qui créerait les conditions de son équilibre.

A ce stade de l'analyse, il apparaît que :

- **La transcommunalité est bien un espace unitaire**, aux relations particulièrement denses. En effet, toutes les institutions qui la composent proviennent d'une source unique, juridiquement et politiquement, la commune. Celle-ci est l'origine des EPCI, communautaires ou syndicaux, et de l'ensemble des démembrements qui viennent compléter les institutions transcommunales. Toutes sont des avatars de la gestion communale, des formes de mutualisation, plus ou moins intégrées, entre communes. Toutes ces institutions sont imbriquées, mêlées dans une multitude d'instances ou de conventions qui tissent un réseau relationnel dense typique d'une configuration.
- L'une des conséquences de cette source juridique unique est politique : **l'ensemble des élus gérant ces institutions sont tous des conseillers municipaux**. Ils proviennent d'une seule et même élection, l'élection municipale. On a donc un personnel politique unique, qui vient occuper différentes positions dans l'intercommunalité, en cumulant parfois de nombreuses fonctions, cumul qui vient renforcer encore le caractère unitaire et interdépendant de l'ensemble.
- Toutefois, cette unité n'est pas parfaite, puisque chaque institution ou presque possède son administration propre et distincte. Cette multiplicité crée **une fragmentation de l'espace**, et ce d'autant plus que dans le Grésivaudan la communication entre les administrations communales et l'administration de la

communauté de communes est tendue ou inexistante. Si des relations existent entre communes, qu'un réseau de DGS semble pouvoir assurer des liens, l'administration communautaire n'en fait pas partie. Cet état de fait est le fruit de l'histoire spécifique du Grésivaudan, né du différentiel de moyens entre les EPCI ayant fusionné à la création et des caractéristiques propres à certains acteurs de cette histoire, notamment le 1<sup>er</sup> Président et la Directrice générale des services. Les conséquences politiques de cette archipel administratif sont toutefois bien actuelles, renforçant la méfiance, les tensions et les incompréhensions entre les communes et l'EPCI communautaire. Le Grand Annecy connaît une situation *a priori* moins tendue, sans que cela remette pour autant en cause la fragmentation de l'administration dans la configuration.

- Autre facteur de fragmentation, **le nombre d'arènes** existant dans le Grésivaudan, parfois plusieurs pour une seule politique. L'exemple de l'urbanisme montre bien la multiplicité des lieux de débat et de décision, que même l'unicité des acteurs ne peut suffire à contrecarrer. Dans ce domaine, le Grand Annecy est plus unitaire, en raison notamment d'une dévolution des compétences plus cohérente.
- Comme un système complexe ouvert, **la transcommunalité est bien marquée par ses relations avec l'extérieur, notamment avec l'Etat**. Celui-ci est à sa source, déterminant les conditions et l'histoire de sa naissance. Il détermine également son évolution, et la densité des lois relatives à l'organisation institutionnelle locale en France montre bien l'importance que l'Etat accorde, aujourd'hui encore, à cette configuration. Par ces lois, il vient modifier la forme et l'équilibre des transcommunalités, incitant ou imposant des modifications de périmètres -par fusion des EPCI existant- ou définissant une nouvelle répartition des compétences en son sein. Tous ces éléments sont autant de facteurs de rupture d'équilibre dans la configuration
- Autre phénomène extérieur marquant et généré par l'Etat, **les finances**. C'est bien l'Etat qui tout à la fois définit les ressources mobilisables par les institutions transcommunales, et, dans le même temps, lui en confère via un mécanisme de subvention ou, surtout, par la DGF. Mais si les finances marquent une dépendance de la transcommunalité à une institution qui lui est extérieure, elles participent également de son équilibre interne et de la densité des relations et des échanges en

son sein. Les finances sont un élément de construction de la transcommunalité, via notamment les dépendances réciproques qui s'exercent entre gain financier et gain politique pour les uns ou les autres.

- Enfin, **la transcommunalité porte la marque de son territoire**, entendu comme espace à la fois géographique et social, marqué par le tissu des relations en son sein (entre les individus, la société et les différentes dimensions du milieu -biologique, géologique- d'une portion définie de l'écoumène) et potentiellement producteur de symboles et d'idées, matrices de référence pour l'action. C'est ainsi que dans le Grésivaudan on peut repérer une culture territoriale propre, qui dessine un champ des possibles pour l'organisation locale et pour les politiques publiques menées. Cette marque du territoire repose aussi sur les relations de voisinage institutionnel qui peut générer des phénomènes d'isomorphisme, mais également de différenciation.

L'exemple du Grésivaudan semble donc pouvoir illustrer la notion de transcommunalité, et montrer l'intérêt d'une approche globale et non-compartmentée. En évitant une analyse institution par institution, on repère des lignes de forces au sein de l'espace politico-administratif local, marqué par un entrelacs de relations juridiques, financières, culturelles, politiques, professionnelles ou personnelles. Le Grand Annecy, même s'il présente des traits différents, ne semble pas venir infirmer la pertinence de la notion de transcommunalité pour exprimer l'organisation politico-administrative locale française.

Dans notre proposition initiale, la transcommunalité présente les caractères d'un système complexe ouvert. Et en effet, le caractère très intégré de cette configuration la rapproche d'un fonctionnement systémique : les institutions sont fortement imbriquées l'une dans l'autre, au point que l'on retrouve toutes les caractéristiques d'un système complexe ouvert :

- des relations d'antagonisme que se révèlent pourtant marquer une réelle complémentarité (principe dialogique) ;
- Une imbrication des institutions telles que les unes sont présentes, sous quelque forme que ce soit, dans les autres et réciproquement, donnant corps au principe hologrammatique ;

- Une relation d'interdépendance dans la configuration telle que les différentes institutions se retrouvent à la fois produit et producteur, dans un « *processus où les produits et les effets sont en même temps causes et producteurs de ce qui les produits* »<sup>243</sup>. L'exemple du tourisme et de ses conséquences dans la transcommunalité marque bien ce principe de récursion organisationnelle.

Pour autant, cette unité est fragmentée, et les lignes de césure qui la traversent ne permettent pas d'assimiler la transcommunalité à un système complexe ouvert. En effet, une administration archipélagique et des arènes multiples participent d'une fragmentation de cet espace. Ces lignes de fractures, ces césures au sein de la configuration ne permettent pas de dire que celle-ci fait système. Ainsi, la déconnexion entre la sphère politique, unique, et la sphère administrative, multiple, est flagrante. Il n'y a pas coïncidence des organisations, ni même de courroie de transmission organisée d'une sphère à l'autre (que pourrait être une conférence des DGS ou un outil de ce type). **Il paraît inadéquat de qualifier de « système » à proprement parler l'ensemble de l'organisation politico-administrative locale.** Pour autant, cela ne remet pas en cause les relations, voire les interdépendances au sein de la transcommunalité. Si elle n'est pas uniformément unitaire, si elle ne fait pas système, elle n'en reste pas moins marquée par une interdépendance profonde, et, même dans les espaces fragmentés, plus profonde dans ses relations internes que dans ses rapports avec l'extérieur. Ainsi, si l'administration communale a peu de relations avec l'administration intercommunale, elle a néanmoins plus de relations à l'intérieur de la transcommunalité (ne serait-ce que par le réseau des DGS du Grésivaudan) que vers l'extérieur (avec d'autres EPCI ou des communes se situant hors du périmètre communautaire ou du périmètre de certains démembrements de la transcommunalité). La transcommunalité reste donc une configuration territoriale, dont certains traits rappellent ceux d'un système complexe ouvert, sans qu'elle n'en soit un pour autant. Il y a entre transcommunalité et système complexe ouvert, un rapport de ressemblance, mais non d'identité, de proximité mais non de coïncidence.

---

<sup>243</sup> Morin E., 1990, *op. cit.*, p.99

# **PARTIE 3 : EQUILIBRE ET AJUSTEMENT DE LA TRANSCOMMUNALITE**

A l'issue de la première partie de cette confrontation au terrain, il apparaît que la notion de transcommunalité présente un niveau de congruence au réel important, permettant de bien rendre compte de la densité des relations au sein des institutions locales fonctionnant sur le territoire de l'intercommunalité communautaire. L'exemple du Grésivaudan démontre que ces institutions forment une configuration très unitaire, qui présente quelques traits d'un système complexe ouvert, sans pour autant qu'elle n'en soit un.

Dès lors, il importe de poursuivre la confrontation au terrain de cette notion pour voir si elle peut s'avérer pertinente pour comprendre le fonctionnement et les conditions d'équilibre dans les relations entre ces institutions et avec leurs acteurs. Comment fonctionne la transcommunalité ? Qu'est-ce qui façonne son équilibre ? On sait que celui-ci est conditionné par l'extérieur, et notamment par l'action de l'Etat, tant au niveau législatif que financier, mais comment la transcommunalité réceptionne-t-elle ces modifications ? Comment réagit-elle aux ruptures d'équilibre que cela entraîne ? A quelle condition, et sous quelle forme peut-elle retrouver un nouvel équilibre ?

Pour répondre à ces questions, il convient d'examiner dans sa globalité le fonctionnement de la configuration. Cela conduit à revenir sur chacune de ses composantes, fidèle au raisonnement en spirale qui permet d'approfondir la compréhension d'un élément au regard des acquis d'un premier examen, de mieux comprendre le rôle de chacun au regard des interdépendances déjà dessinées. Le détour par la sociologie pragmatique et les travaux de L. Boltanski et L. Thevenot sur les économies de la grandeur (Boltanski, Thevenot, 1991) permet de proposer quelques éléments de compréhension sur le fonctionnement de la configuration. En effet, la transcommunalité offre l'image d'institutions pour lesquelles l'interdépendance prend parfois la forme de tension, voire de confrontation, les unes prenant le pas sur les autres<sup>244</sup>. Pour autant, elles travaillent ensemble, dans des formes parfois très

---

<sup>244</sup> Selon les auteurs, les gagnantes ne sont pas toujours les mêmes, et les références sont à cet égard nombreuses : Dubois, 2009 ; Desage, Sibille, 2010 ; Desage, Guéranger, 2011 ; Monjal, 2013 ; Chicot, 2014 ; Degron, 2014... Se référer au chapitre 1, Titre A pour une approche plus exhaustive.

imbriquées, et trouvent donc des points d'accord. Il s'agit donc de comprendre « *les opérations critiques auxquelles se livrent les acteurs lorsqu'ils veulent manifester leur désaccord sans recourir à la violence, et les opérations au moyen desquelles ils parviennent à construire, à manifester et à sceller des accords plus ou moins durables* »<sup>245</sup>. Pour ce faire, il convient de rechercher les principes qui légitiment les positions occupées, d'être attentif aux arguments mobilisés pour justifier des actions menées. Si certains conflits vont se résorber simplement, en fonction de la position occupée par chacun des protagonistes dans un ordre de grandeur qu'ils partagent, au regard d'une référence commune (par exemple la plus ou moins grande capacité à faire face, budgétairement, à un déficit d'exploitation dans une station de ski, en fonction de taille du budget, du niveau d'endettement... ; ou la plus ou moins grande capacité à obtenir un taux d'intérêt intéressant lors d'un prêt en fonction de ses ratios financiers), il apparaît que certains conflits trouvent leur source dans le fait que les protagonistes se réfèrent à des univers de légitimation différents. Dès lors, il faudra aux protagonistes trouver un terrain d'entente pour établir un compromis. Cette approche doit être questionnée dans la transcommunalité qui connaît des rapports de forces et des tensions, et élabore des compromis parfois dénoncés pour leur manque d'efficacité et leur manque de logique.

Fort de cette réflexion sur les univers référence, il est possible de proposer une analyse du fonctionnement de la transcommunalité dans le chapitre 5. En exposant les univers de légitimation de chacune des institutions composant la transcommunalité, apparaissent les mécanismes de régulation qui dessinent son équilibre. Si chaque institution a sa fonction propre, son rôle à jouer, des outils et des pratiques sont mises en place pour permettre un fonctionnement équilibré.

Ce fonctionnement connaît parfois des crises, souvent provoquées par des modifications provenant de l'extérieur (évolution des ressources ou modifications législatives entraînant une transformation du périmètre ou imposant une nouvelle répartition des compétences, par exemple). Les acteurs de la transcommunalité réagissent alors, en fonction de leur position respective, et des mécanismes d'ajustement se mettent en place. Ceux-ci semblent devoir être de deux ordres : d'une part des pratiques d'hybridation, à travers des

---

<sup>245</sup> Boltanski L., Thevenot L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, p.39

structures *ad hoc* ou de nouvelles pratiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques ; d'autre part des modifications plus profondes, comme le montre l'exemple des communes nouvelles, tant sur le territoire du Grésivaudan que dans le Grand Annecy. Il s'agit, dans un cas comme dans l'autre, de dessiner les nouvelles figures du compromis qui sont autant de réponse aux crises que connaît la transcommunalité. Ces nouvelles figures du compromis feront l'objet du chapitre 6, permettant ainsi de tester la pertinence de la notion forgée dans ce travail pour rendre compte du phénomène d'émergence des communes nouvelles.

## Chapitre 5 : le fonctionnement de la configuration

La transcommunalité pourrait donc être le nom donné à cette configuration spécifique, fait d'un filet de relations et d'interdépendances aux mailles très serrées entre les différents acteurs politiques et administratifs locaux. Les institutions qu'ils composent, et qui les composent, prennent place sur le territoire en jouant un rôle spécifique. La diversité des institutions présentes ne doit sans doute rien au hasard : fruit de l'histoire locale et nationale, ces différentes institutions traduisent également des aspirations différentes. Ainsi, la césure qui apparaît quand on examine le champ des études intercommunales, posant d'un côté les défenseurs de la commune, dans un discours renvoyant à l'histoire et aux principes démocratiques, de l'autre les promoteurs de l'intercommunalité, au nom d'une organisation rationnelle du territoire et de l'efficacité des politiques publiques, dévoile déjà, sous la forme du débat, de la dispute, des éléments fondamentaux quant au(x) rôle(s) et au(x) fonction(s) de chacune de ces institutions.

Analyser le fonctionnement du système passe donc d'abord par une radiographie de la place occupée par chacune de ces institutions, par la description du rôle que chacune d'entre elle joue dans la configuration. Il ne s'agit pas ici seulement du rôle formel, mais plus profondément de la relation de ces institutions au territoire, de leur place dans l'imaginaire collectif et de la mise en lumière des univers auxquels ils se réfèrent. Cette analyse prend place dans le titre A et vient éclairer d'un jour différent la dispute entre les défenseurs de l'une ou de l'autre de ces institutions.

A partir de ce positionnement se dessine des modes de régulation, des instances qui permettent d'assurer les relations et de faire fonctionner la transcommunalité. Elles incarnent les figures du compromis entre les différents univers de référence, offrant un panorama d'actions assez large : instance spécifique au sein de l'une des institutions, incarnant un lieu d'échange et de débat ; procédure d'évitement du politique par différents biais (technicité ou tiers extérieur) ; mise en place d'une dynamique spécifique relevant de la démocratie procédurale. Ce registre des figures du compromis fera l'objet du Titre B.

# TITRE A : ROLE ET UNIVERS DE REFERENCE DES INSTITUTIONS

## TRANSCOMMUNALES

Comprendre le fonctionnement au quotidien de la transcommunalité nécessite d'analyser en détail la place qu'occupe, en son sein, chacune des institutions qui la compose. Elles ont chacune un rôle à jouer, qui, comme dans certaines pièces du théâtre antique, remplit une fonction dans l'intrigue, ici dans la mise en place de politiques publiques, et incarne une valeur spécifique. Cette valeur, c'est ce qui justifie son existence et ce qui légitime son action. Ce retour vers la source de légitimité est essentiel, tant il permet de comprendre la place assignée à chaque structure et délimite l'espace des possibles en termes d'organisation politico-administrative sur le territoire. Ainsi, les caractères propres de la légitimité communale vont venir expliquer le fonctionnement du système et les formes d'organisation qui vont s'y développer. Plus encore, ce caractère propre aux communes va permettre de mieux percevoir les mécanismes de régulation du système et la manière dont il va réagir aux évolutions provenant de l'extérieur : lois nouvelles, évolutions budgétaires...

### **A) « LES CITÉS » DE REFERENCE DE LA TRANSCOMMUNALITE**

Questionner la source de légitimité des institutions transcommunale implique de revenir sur la définition et le sens de la légitimité pour une institution. La légitimité d'une institution repose certes sur son caractère fondé en droit, mais surtout, pour reprendre la définition simple d'un dictionnaire courant, sur son pouvoir « *d'être conforme aux croyances des gouvernés quant à ses origines et à ses formes* »<sup>246</sup>. Au cœur de la légitimité des institutions transcommunales se trouve donc la croyance des gouvernés, marquée par le poids des représentations issues de l'histoire, telle qu'elle est enseignée et transmise, et par les philosophies sous-jacentes à l'existence même de ces institutions, par les cités ou les mondes qui justifient leur forme et leur existence (Boltanski L., Thevenot L., 1991). Dans l'espace des

---

<sup>246</sup> Cf. Dictionnaire Larousse en ligne

institutions transcommunales, plusieurs mondes sont à l'œuvre et pour chacune d'elles, des compromis spécifiques entre ces mondes sont trouvés pour les légitimer dans leur forme et leur fonctionnement actuel<sup>247</sup>. L. Boltanski et L. Thevenot décrivent six « cités » qui sous-tendent autant de monde qui sont des sources de légitimité et de justification de l'action, et dans lequel le fait d'être grand ne nécessite pas les mêmes qualités. On trouve ainsi la cité marchande, la cité inspirée, la cité domestique, la cité de l'opinion, la cité civique, la cité industrielle. Pour comprendre le rôle joué par les institutions transcommunales, 3 cités semblent plus importantes : la cité civique, la cité de l'opinion et la cité industrielle.

Dans la cité civique, le bien commun passe par un *Souverain* placé au-dessus des intérêts particuliers. Mais ce souverain est désincarné (Lefort, 1994), il est « *réalisé par la convergence des volontés humaines quand les citoyens renoncent à leur singularité et se détachent des intérêts particuliers pour ne regarder que le bien commun* »<sup>248</sup>. Il s'oppose ainsi à la fois au chef charismatique ou à l'organisation de l'autorité domestique, spirituelle, marchande ou traditionnelle, et s'inscrit pleinement dans une dimension collective. Cette valeur du collectif, de la volonté générale trouve son incarnation dans le droit, l'organisation politique et militante et se retrouve dans la figure de la démocratie. Jean-Jacques Rousseau est ainsi l'archétype du penseur de la cité civique.

La cité industrielle, qu'incarne Saint-Simon, se fonde sur la science et la raison. Sa valeur suprême est l'efficacité, et si elle trouve ses déclinaisons les plus évidentes dans le monde de l'industrie, ses valeurs et ses références trouvent place dans de nombreux espaces de la société : productivité, performance, organisation, procédure, optimum, autant d'éléments qui servent de justification à de nombreuses actions dans de nombreuses organisations.

Dans la cité de l'opinion, la grandeur ne dépend ni d'une forme de rationalité, ni d'une forme de collectif dépassant les intérêts particuliers, mais de la reconnaissance des autres. C'est du nombre de ceux qui vous accordent leur crédit que naît l'état de grand. La célébrité

---

<sup>247</sup> C'est déjà ce que notait L. Boltanski et L. Thevenot sur la constitution des Etats : « *Cette composition, en référence à différentes grandeurs, d'un Etat qui ne se confond jamais avec une cité unique, suppose notamment des dispositifs de compromis entre différentes grandeurs. C'est des modulations possibles dans la composition des différentes grandeurs que résulte l'évidente disparité des Etats.* ». Boltanski L., Thevenot L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, p.93

<sup>248</sup> Boltanski L., Thevenot L., 1991, *op. cit.*, p.138

est donc centrale, de même que le désir d'être reconnu, la capacité à influencer, à convaincre, à attirer.

Si la référence à la « cité civique » s'impose pour une institution politique démocratique, la « cité industrielle » peut également être mobilisée pour la mise en avant de son approche fonctionnelle, de ses dimensions utilitaires et rationnelles. De même, la « cité de l'opinion » est indissociable de toute réflexion sur une institution dont une partie des acteurs sont élus, au cours de processus électoraux mobilisant potentiellement l'ensemble des citoyens.

### **La légitimité propre à chaque institution**

Ainsi, la commune semble ancrée dans le monde civique, marqué par l'existence d'un collectif indivisible, agissant à travers des représentants qui incarnent une volonté collective s'étant manifesté par une élection directe et démocratique. C'est cette « *cellule de base de la démocratie* » rappelée par de nombreux auteurs<sup>249</sup>. Issues de l'action de réformateurs imprégnés de principes technocratiques et modernisateurs (Desage, Guéranger, 2011), les EPCI communautaires restent marqués par le monde industriel où le principe supérieur commun est l'efficacité : « *l'ordonnance du monde industriel repose sur l'efficacité des êtres, leur performance, leur productivité, leur capacité à assurer une fonction normale, à répondre utilement aux besoins* »<sup>250</sup>. Les antiennes constitutives de la création des EPCI reposent bien sur cette recherche d'un optimum territorial à même de mettre en place des politiques publiques efficaces, répondant aux besoins des habitants au moindre coût<sup>251</sup>. Au sein du même système coexistent donc des institutions qui se déploient dans des univers de référence différents. Certes, aujourd'hui, la commune a mâtiné son monde civique d'éléments issus du monde industriel, mais sa référence fondamentale reste ce collectif s'incarnant dans une volonté générale qui se manifeste par les élections désignant ses représentants. La légitimité de ceux-ci n'est pas seulement dans les politiques qu'ils portent, elle est aussi, et surtout, dans le processus de désignation qui fait d'eux l'incarnation temporaire de la volonté générale. De

---

<sup>249</sup> Desage et Guéranger, 2011 ; Chicot, 2014 ; Marcou, 2014 pour n'en citer que trois

<sup>250</sup> Boltanski L., Thevenot L., 1991, *op. cit.*, p. 254

<sup>251</sup> Cf. Desage F., 2005, *op. cit.*, notamment pp. 63-85

même, le monde industriel intercommunal n'est pas exempt de traces du monde civique, puisqu'il cherche à y puiser un peu de légitimité (le dispositif de fléchage des conseillers communautaires dans les listes électorales des municipales traduit cette volonté<sup>252</sup>) et fait usage d'un vocabulaire marqué par ce monde, recourant à la volonté générale, au consensus, à un collectif qui n'est toutefois pas celui qui incarne la masse des individus mais l'ensemble des communes, à un collectif institutionnel en quelque sorte. Il n'en reste pas moins qu'en dernier ressort, on jugera son action à partir des critères d'efficacité : le transfert d'une compétence de la commune vers l'intercommunalité est légitime si et seulement si la mise en œuvre de celle-ci s'avère plus efficace en termes de coût, de qualité du service rendu, de satisfaction des habitants<sup>253</sup>. En dehors de ces dimensions, aucun transfert n'est légitime et, partant, l'institution même n'a plus de raison d'être. *A contrario*, même sans porter de politique publique spécifique, l'institution communale garde sa légitimité, puisque dans sa référence au monde civique, ce n'est pas l'efficacité ou la production qui compte, mais la simple existence comme représentation d'un collectif. La persistance de communes de très petites tailles, sans service à la population (scolaire, petite enfance ou action sociale), sans service technique (eau et assainissement, voirie... potentiellement transférées à l'EPCI), sans naissance ni décès sur son territoire, bref sans politique publique, peut se comprendre à cette aune.

### **Des acteurs jouant sur les différentes grandeurs**

Cette multidimensionnalité fait que le personnel politique unique de la transcommunalité n'est pas schizophrène quand il prend des positions différentes en tant que conseiller municipal et conseiller communautaire, ou en tant que maire et vice-président de l'intercommunalité. Il se meut dans des mondes différents et tente de se présenter dans chacun d'eux en tant que « grand » pour reprendre les termes de L. Boltanski et L. Thevenot, c'est-à-dire dans une position élevée, plus proche de l'idéal d'un des ordres de référence auxquels il adhère. Et cela est d'autant plus important que les élus s'inscrivent également

---

<sup>252</sup> Mais la légitimité que le fléchage apporte est contestée par les élus : « *Donc le mode d'élection pose problème, et c'est celui qui va donner la légitimité, alors le législateur a trouvé le fléchage... en vrai c'est pas vrai !* »

<sup>253</sup> « *Normalement, une prise de compétence doit apporter une amélioration, qu'elle soit sur un plan financier, baisse des coûts, et sur un plan réactivité* ».

fortement dans le monde de l'opinion, dont les valeurs imprègnent tout le processus de désignation qui détermine leur qualité même d' élu. La reconnaissance par l'opinion, l'attachement à l'image, la capacité à persuader les autres qui caractérisent ce monde se retrouvent également dans leurs pratiques politiques. Et être grand dans le monde civique est possiblement une ressource dans le monde de l'opinion et peut générer la croyance à la grandeur dans le monde industriel. Les élus transcommunaux s'inscrivent en quelque sorte dans un multivers où les grandeurs diffèrent et où ils tentent d'être « grands » simultanément. Cette évolution dans des univers parallèles et distincts est décrit par les élus eux-mêmes :

*« c'est vrai que quand je suis en posture de maire déléguée dans la commune nouvelle, j'ai une posture, qu'est la commune nouvelle, et quand je suis à l'agglomération simple conseillère communautaire, j'ai une posture toute autre. Complètement différente. Et mon rapport est pas le même avec Jean-Luc Rigaut, maire de la commune nouvelle, que quand il est président de l'agglomération. Ça a rien à voir. C'est pas évident, hein ! Moi je suis très à l'aise avec ça, mais je suis pas sûr que tout le monde puisse être très à l'aise avec ça ».*

Cette distinction se retrouve dans les propos successifs d'un même élu au sein même du Bureau communautaire du Grésivaudan : A l'occasion d'un débat sur la suppression d'un service de transport touchant sa commune, un élu réagit : *« je prends ma casquette de maire et je vous dis que c'est difficilement acceptable »*, en expliquant que sa commune a déjà fait des efforts, que d'autres en font moins, etc. Mais il a conclu en disant : *« mais si je reprends ma casquette de VP, je dis qu'il faut supprimer ces transports... »*<sup>254</sup>. On voit bien dans cet exemple qu'il s'agit pour lui de tenter d'être « grand » dans les deux mondes : celui, industriel et rationnel, de l'intercommunalité, où en toute rigueur ces services peuvent être supprimés, et celui, civique, de la commune, où son représentant doit défendre sa communauté, les liens à l'intérieur du territoire communal, les attentes de la population.

---

<sup>254</sup> Intervention en Bureau le 15 janvier 2018, retranscrite dans le cahier de recherche

## **B) LA COMMUNE, INSTITUTION LEGITIME DANS L'ORDRE DU MONDE**

### **CIVIQUE**

D'un point de vue juridique, c'est l'unité de base de la transcommunalité, la pierre angulaire du système puisque sans commune, les autres institutions n'existent pas. EPCI communautaire ou syndical, EPIC, EPA, SPL, toutes ces structures sont des avatars de la gestion communale et ne doivent leur existence qu'à la volonté ou à l'obligation de confier une mission dévolue à la commune à une entité jugée plus adaptée.

### **Histoire et imaginaire de la commune**

D'un point de vue démocratique ou, pour reprendre les termes de Boltanski et Thevenot, dans l'ordre du monde civique, la commune est l'institution légitime. D'un point de vue pratique, il est vrai qu'elle est la seule institution de la transcommunalité à désigner directement l'ensemble de ses représentants par des élections dédiées. Mais la commune doit aussi son statut spécifique à son histoire. Comme nous l'avons vu, la création de la commune est intimement liée à la Révolution française et son essor à la III<sup>ème</sup> République. Mais elle s'inscrit également dans un imaginaire plus large et plus ancien encore, celles des communes du Moyen-Age qui représentent des espaces de liberté où des citoyens d'un même territoire urbain obtiennent des seigneurs locaux et du souverain des droits qui ne sont pas accordés aux autres. Que ces gains soient négatifs (exemption de telle ou telle obligation) ou positifs (droit accordé de faire telle ou telle chose), ils constituent un privilège accordé collectivement à des habitants d'un même territoire, et non à telle ou telle classe. Si ces communes médiévales ont leurs représentants les plus prestigieux en Italie, il n'en reste pas moins que ces communes existent en France et que tout ce passé infuse dans la conception contemporaine de la commune. L'épisode révolutionnaire de 1871 et le nom qu'il se donne, la Commune, renforce encore cette image de liberté et de progrès social : « *l'expérience communale est aussi l'empilement des expériences accumulées* »<sup>255</sup>. Elle n'est donc pas une institution comme une autre. Elle ne constitue pas une structure fonctionnelle mise en place

---

<sup>255</sup> Boucheron P., 2017, *Faire l'expérience du lieu commun : introduction générale*, séminaire du Collège de France, 2 mai 2017, <https://www.college-de-france.fr/site/patrick-boucheron/seminar-2017-05-02-16h00.htm>

pour répondre à un besoin. Elle s'inscrit dans une histoire longue et symboliquement très marquée qui lui donne un caractère d'évidence absolue, d'impossibilité de ne pas être. Il ne s'agit pas ici d'analyser les rapports entre la commune médiévale et l'institution communale contemporaine, mais de tenir compte du lien qui existe dans les esprits : « *L'histoire des libertés urbaines [...] a longtemps traité la question à partir d'a priori idéologiques et de la lecture rétrospective qu'a faite du mouvement communal le XIX<sup>e</sup> siècle, qui envisageait les institutions urbaines du Moyen-Age comme des îlots de liberté et de démocratie dans un océan de servitude. [...] On retrouve en Flandre et en Allemagne les mêmes avatars de l'historiographie romantique ainsi qu'en Italie où tout un courant présente la « conquête » du contado comme une libération de la campagne par la ville qui fit triompher les libertés bourgeoises sur l'oppression féodale.* »<sup>256</sup>. La commune, plus qu'une institution, c'est l'incarnation de la liberté, de l'auto-organisation et du progrès social. Si l'institution communale que nous connaissons aujourd'hui s'est construite avec l'Etat républicain, dans un mouvement de soutien réciproque à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et au début du XX<sup>ème</sup>, elle garde dans son imaginaire l'idée d'être un espace de pouvoir alternatif à l'Etat central, pour ne pas dire un contrepouvoir, puisqu'elle serait née de l'abaissement de celui-ci. C'est la vision développée par Paul Viollet<sup>257</sup> dans son travail sur les communes de France au Moyen-Age en 1901 : « *Si, en effet, le rôle de l'État est nul ou presque nul au XI<sup>e</sup> et au XII<sup>e</sup> siècle, nous assistons dans le même temps à un développement admirable de l'agriculture et du commerce, à un progrès inouï de la population et de la richesse publique. Les terres incultes sont mises en valeur. Les forêts sont défrichées. Les marais sont desséchés. De tous côtés des villages nouveaux sont fondés. Les villes anciennes se développent. Des villes nouvelles surgissent. Dans le même temps notre langue se crée. Un art nouveau apparaît. Dans le même temps les populations, se groupant en corporations, s'organisant en communes, s'ébranlent vers la liberté. L'activité merveilleuse qui accompagna en Europe l'effondrement du pouvoir central*

---

<sup>256</sup> Menjot D., 2006, « Le mouvement des libertés dans les villes de l'Occident médiéval » in *Belfort 1307 : l'éveil à la liberté*, Oct 2006, Belfort, p.1-2 pp.9-30.

<sup>257</sup> Paul Viollet fut bibliothécaire et archiviste de la faculté de droit de Paris, professeur à l'école des Chartes, auteur de manuels d'histoire du droit mais également un intellectuel engagé dans la vie publique : catholique et dreyfusard, il créa le Comité de protection et de défense des indigènes (CPDI) et le Comité catholique pour la défense du droit (CCDD) (après avoir quitté la Ligue des Droits de l'Homme). Son travail et sa vision sont donc ceux d'un universitaire et d'un intellectuel de la vie politique nationale (cf. <http://expo-paulviollet.univ-paris1.fr/>)

*n'alla point, d'ailleurs, sans souffrance* »<sup>258</sup>. Il est d'ailleurs topique que la transformation et le développement du pouvoir des communes à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle s'inscrive dans un mouvement de transformation de l'Etat central, voire, selon certains auteurs, d'affaiblissement ou de dilution de son pouvoir (Borraz, 2000). Ce même Paul Viollet attribuait également à la commune la caractéristique principale de désigner ses représentants : « *Je ramène, pour ma part, ce qu'il y a d'essentiel dans l'idée de commune au droit d'un groupe important d'habitants d'avoir des mandataires ou représentants permanents. Mais ces représentants permanents ne sont point, au moyen âge, armés de pleins pouvoirs ; car les membres de la commune interviennent presque partout directement dans les affaires importantes* »<sup>259</sup>. Représentation politique, liberté, progrès social et technique sont, pour lui, les caractéristiques des communes médiévales qui se développent en l'absence d'un Etat central.

Il est frappant de noter que ces caractéristiques se retrouvent, aujourd'hui encore, dans la vision que les représentants des communes ont d'eux-mêmes aujourd'hui : le premier engagement de l'Association des Maires Ruraux de France est de « *Défendre la commune, cellule de base de la démocratie, et la liberté communale qui est son expression première* ». Cette même association propose, dans un document publié en avril 2020, ses pistes pour relancer l'économie après la crise liée à la covid. La première d'entre-elles est : « *le retour à l'autonomie des communes* »<sup>260</sup>. De son côté, l'Association des Maire de France (l'AMF), associée à l'Association des Département de France (ADF) et à l'Association des Régions de France (ARF), marque la tension entre Etat central et libertés locales : « *Depuis septembre 2018, à l'occasion de l'« Appel de Marseille » les maires, les présidents de départements et les présidents de régions rassemblés au sein de Territoires Unis appelaient solennellement à la relance de la décentralisation en constatant que les pratiques d'un État de plus en plus recentralisateur éloignaient chaque jour un peu plus les citoyens des décisions qui les concernent.* »<sup>261</sup>.

---

<sup>258</sup> Viollet P., 1901, « Les communes françaises au Moyen Âge » in *Mémoires de l'Institut national de France*, tome 36, 2<sup>e</sup> partie, 1901. pp. 347-348

<sup>259</sup> *Ibid*, p.358-359

<sup>260</sup> AMRF, 2020, *Oser la relance par le local. Les premières propositions de l'association des maires ruraux de France*, avril 2020, p.3

<sup>261</sup> #TerritoiresUnis, *Plus de libertés pour plus d'efficacité*, 8 juillet 2020, p.1

Cette place particulière de la commune, historique, symbolique, toujours présente dans les discours, témoigne de manière sous-jacente de la place de la communauté de citoyens représentée, assortie d'une distinction entre « nous » et « les autres », propre à une rhétorique identitaire :

*« Parce que les gens comprennent bien la solidarité au niveau de la commune, oui, faut être solidaire... Mais dès que ça dépasse la commune et qu'on dit faut être solidaire entre les différentes communes et les citoyens des différentes communes du territoire du Grésivaudan, à ce moment-là, ça dépasse un peu... On veut être solidaire, mais avec ses proches, quoi ! ».*

Cet ancrage du maire dans ses citoyens se retrouve dans les propos d'un élu parlant de la répartition des rôles entre celui ou celle qui s'investit dans l'intercommunalité et celui ou celle qui s'investit plus dans la commune :

*« ensuite lui il est natif de la commune, moi pas, donc je considère qu'il a peut-être une plus grande légitimité ».*

Cette place du maire dans la commune, certains lui donnent une dimension presque sacrée, dépassant la simple représentation :

*« Je veux pas que ce soit mal interprété, mais dans des communes où on est sur du 500, 1500 habitants, ou la relation à l'habitant va au-delà de la proximité, ça va même au-delà du maire thaumaturge, c'est réellement : moi mon rôle d'élu c'est de me mettre au service du public. Et donc partant je me transforme en bénévole, en assistante sociale, en psychologue... ».*

Ce positionnement spécifique, qui puise sa légitimité dans le monde civique, assure à la commune une forme de prééminence dans l'espace transcommunal, parce que tous ses acteurs (élus ou techniciens) accordent au monde civique une valeur de légitimation plus importante qu'au monde industriel ou de l'opinion :

*« dans un EPCI la légitimité elle est encore aux maires » !*

Dans le Grésivaudan, le fait que le Président ne soit pas maire contribue à questionner souvent sa légitimité :

*« je pense que le fait que ce soit un conseiller municipal qui soit Président n'est... pas porteur d'un véritable projet politique. Même s'il y a eu le fléchage en 2014... ».*

Ce propos d'un technicien trouve un écho important dans le chapitre que l'ancien maire d'Alleverd consacre à l'intercommunalité dans son livre paru en 2019, *Mandat d'arrêt* :

« Après François Brottes, Francis Gimbert a assumé de son mieux la destinée communautaire en la présidant. A l'inverse de son prédécesseur il n'est pas un homme politique. J'entends par là qu'il n'a jamais affronté le suffrage universel en première ligne »<sup>262</sup>. Lui déniait la qualité de grand dans le monde civique (« il manque de mots pour la diplomatie »), Philippe Langenieux-Villard lui reconnaît des qualités relevant plus du monde industriel : « Il connaît les chiffres et les textes de loi mieux qu'un comptable ou un parlementaire »<sup>263</sup>. Cette critique est loin d'être anodine quand on sait ses références au monde civique, à la dimension presque sacerdotale du maire et sacrée de sa mission : « Franchement, les « mauvais » maires sont rares. Sitôt élu, chacun de nous défend avec vigueur et sincérité les intérêts de sa commune. C'est comme une sorte de sacrement. Il nous tombe dessus sitôt les urnes refermées. [...] Le maire est, quelle que soit la taille de la commune, le médiateur entre la loi qui est aveugle et la vie quotidienne qui est difficile. [...] Être maire, c'est chercher sans cesse à adapter les textes à la vie. S'il s'agit juste d'appliquer un règlement s'il s'agit simplement de faire fonctionner une administration, il est inutile d'élire un maire. Il suffit que l'Etat désigne ses représentants »<sup>264</sup>. Penser la commune dans l'espace transcommunal, c'est l'inscrire dans son monde de référence, la cité civique.

## **La difficile scalabilité communale**

Dans le système transcommunal, la commune a donc une place centrale. Elle est la source du système. Dans l'ordre du monde civique, elle est l'institution qui a le plus de légitimité, pouvant s'appuyer sur son histoire, ses symboles et le mode de désignation de ses représentants, par un processus de vote démocratique. Mais la commune a une caractéristique spécifique ayant une forte incidence sur le fonctionnement du système : elle est difficilement scalable. La scalabilité désigne « la capacité d'un projet à changer d'échelle sans problème, c'est-à-dire sans que se modifie en aucune manière le cadre qui définit ce projet. Une entreprise scalable, par exemple, ne change pas son mode d'organisation quand elle s'agrandit. [...] La scalabilité présuppose que les éléments du projet soient insensibles au

---

<sup>262</sup> Langenieux-Villard P., 2019, *Mandat d'arrêt. Un maire retrouve la liberté de dire*, Les éditions du bout du monde, p.37

<sup>263</sup> *Ibid.*, p.38

<sup>264</sup> *Ibid.* p.29

*caractère indéterminé des rencontres : c'est ainsi qu'ils rendent possible une expansion sans problème* »<sup>265</sup>. Analysant la commune médiévale, Patrick Boucheron note qu'elle « *ne peut s'étendre indéfiniment sans changer de nature. En ce sens, elle est capable d'emprise, mais non d'empire. En utilisant un terme issu des sciences informatiques, on dira que la commune n'est pas scalable* »<sup>266</sup>. En effet, pour pouvoir s'étendre indéfiniment, un système scalable s'appuie sur une société amnésique et anonyme<sup>267</sup>, qui peut se diffuser en faisant fi de l'histoire du territoire et des hommes, de manière déterritorialisée. Le commune actuelle, inscrite dans son histoire, dans sa filiation avec la période médiévale, révolutionnaire et républicaine, dans un territoire fruit de ce passé et générateur de processus identitaires, est rétive à la dilatation. Le mécanisme de représentation et d'élection inscrit sur le territoire génère en retour un sentiment d'appartenance par des discours politiques qui portent sur ce territoire et distinguent parfois un « nous » et un « eux ». Si l'identité communale est, pour partie, une construction, elle n'en a pas moins des effets réels et concrets. Dès lors, l'extension de la commune n'est pas infinie, puisqu'en s'étendant, elle vient se heurter à un autre territoire communal, une autre histoire, d'autres sentiments d'appartenance et d'autres discours. D'un point de vue territorial, l'extension communale est un processus complexe et ne peut se faire que dans le cadre de fusions permettant de mêler les symboles et les cultures. Il est d'ailleurs notable que dans plusieurs cas de création de communes nouvelles, sur le territoire du Grand Anancy et du Grésivaudan, les élus pointent comme évènement précurseur l'organisation conjointe puis unique des cérémonies aux monuments aux morts des 11 novembre ou 8 mai<sup>268</sup>. Ces cérémonies manient, en effet, de l'histoire et du symbole, réactivant de l'identité et de l'appartenance que l'organisation conjointe vient rapprocher<sup>269</sup>.

---

<sup>265</sup> Tsing A., 2017, *Le champignon de la fin du monde*, La Découverte, p. 78

<sup>266</sup> Boucheron P., 2019, *Inventer dans les ruines du passé*, cours au Collège de France du 29 janvier 2019 (<https://www.college-de-france.fr/site/patrick-boucheron/course-2019-01-29-11h00.htm>)

<sup>267</sup> A. Tsing caractérise un système scalable par l'interchangeabilité, l'autosuffisance et l'indépendance par rapport au (éco)systèmes locaux (Tsing A., 2017, *op. cit.*, p. 79-81)

<sup>268</sup> Un élu d'une commune nouvelle du Grésivaudan : « *alors la première année, en 2014, on en était encore à faire chacun nos cérémonies, décalées dans le temps, pour permettre aux anciens combattants de passer de l'un à l'autre, les pompiers aussi qui se faisaient les 3 cérémonies, et puis là, on s'est dit non. Voilà, on a un calendrier, et on tourne. Y'a que certains pompiers qui étaient contents de faire les 3 cérémonies et les 3 pots, j'en sais rien [rire], mais... En fait c'était une très bonne décision... D'abord parce qu'on se retrouve plus nombreux, donc ça a un peu plus de sens, voilà, et puis c'est partagé, ça c'était un bon début aussi...* »

Un élu d'une commune nouvelle de l'agglomération annécienne : « *Là, ça c'est un truc, c'est peut-être un détail pour vous, mais quand vous touchez, vous commencez à toucher les cérémonies au pied des monuments, donc voyez un peu, en plus y'a du monde, voilà quoi !* »

<sup>269</sup> Cf. chapitre 6, Titre B

La création des intercommunalités, vue par certains auteurs comme une extension des communes, voire la préfiguration des communes nouvelles, reposait sur une présomption de scalabilité de l'institution communale. Cette présomption s'inscrivait en fait dans un monde industriel et rationnel, qui est celui de la scalabilité. Dans le monde industriel, un process, rationnel, peut s'étendre et se déployer dans un espace plus vaste, sur un terrain plus grand, sans dommage. Ici, partant du présupposé que les individus sont les mêmes, à situation identique (sociale par exemple), ils raisonneront de manière identique et réagiront similairement à une politique publique. Or, la commune relève du monde civique, de l'appartenance et de l'histoire, elle est donc difficilement scalable. Elle ne peut l'être que dans certaines conditions spécifiques, que met en lumière l'analyse des communes nouvelles au chapitre 6. Le fondement de la légitimité communale n'est pas celui de la légitimité communautaire. Celui-ci, issu de la cité industrielle, est plus scalable, et l'extension régulière des EPCI communautaire, plus massif et régulier que les modifications des limites communales, le montre particulièrement.

## **C) L'EPCI COMMUNAUTAIRE, INSTITUTION LEGITIME DANS L'ORDRE DU MONDE INDUSTRIEL**

A côté de la commune, l'EPCI communautaire est une institution récente : elle s'est systématisée il y a une trentaine d'année, avec les lois ATR et Chevènement<sup>270</sup>. Elle est donc porteuse de 25 ans d'histoire, quand la commune s'inscrit juridiquement dans une période pluriséculaire (depuis 1789), et symboliquement dans une temporalité plus large encore. Outre sa jeunesse, elle s'inscrit, on l'a vu, dans un monde différent, le monde industriel, et forge sa légitimité autour des principes d'efficacité et de rationalisation. Il s'agit donc d'une forme d'avatar de la gestion communale, mutualisée avec d'autres et qui s'étend sur un territoire qui dépasse chacune des communes qui y participent.

---

<sup>270</sup> Loi relative à l'Administration Territoriale de la République du 6 février 1992 ; loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement »

## Une institution inscrite dans le monde industriel

Dans le système transcommunal, l'intercommunalité ne peut prétendre à une légitimité politique qui n'est dévolue qu'aux communes. En revanche, elle s'inscrit dans le monde industriel : créée en recherchant un *optimum* territorial, elle est présentée par ses défenseurs comme plus *efficace*, parce que recouvrant un territoire défini de manière plus *rationnelle*. Sa taille doit lui permettre des *économies d'échelle* par la mutualisation et le recours à des *experts*, des agents présentant une technicité plus grande<sup>271</sup>. Dans le monde industriel, la production occupe un rôle central : « *les objets du monde industriel sont des instruments, des moyens, mobilisés pour une action qui se présente comme une tâche de production. [...] la production se réalise dans un déploiement d'objets de nature industrielle qui s'étend des outils aux procédures* »<sup>272</sup>. Pour une institution politico-administrative, cette production est production de politiques publiques en mobilisant des moyens financiers, techniques et humains. Contrairement aux communes, l'EPCI n'existe donc que par les politiques qu'il produit. De là découle la dimension proprement technique qui lui est régulièrement assignée. Cette dimension technique fait de l'EPCI une forme de variable d'ajustement, sur lequel il est aisé, pour les élus communaux, de reporter le blâme ou le fardeau : les mouvements financiers à l'intérieur du système transcommunal, quasi-systématiquement favorables aux communes, relèvent de cette logique, tout comme l'image d'une administration éloignée des préoccupations des habitants et difficile à comprendre. Elle l'est systématiquement, ontologiquement presque, puisque ne relevant pas du monde civique. Si elle est source de revenu et de pouvoir complémentaire pour les acteurs du système, elle reste un espace politiquement marginal mais techniquement central pour la transcommunalité.

Cette situation particulière de l'EPCI dans le système transcommunal s'incarne fortement dans l'emplacement et la disposition de la salle du conseil communautaire du Grésivaudan<sup>273</sup>.

---

<sup>271</sup> Cette reprise des discours récurrents sur les EPCI communautaires met en avant, en italique, les mots qui renvoient à l'univers du monde industriel.

<sup>272</sup> Boltanski L., Thevenot L., 1991, *op. cit.*, p. 256

<sup>273</sup> Le paragraphe qui suit est extrait d'une intervention écrite pour le colloque « *Les lieux de délibérations. Espaces, décors, dispositifs en Europe du Moyen Âge au temps présent* », organisé par le Centre Lucien Febvre de l'université de Franche-Comté, qui se tiendra les 17-18 et 19 juin 2021 à Besançon

### **Excursus : La salle du conseil du Grésivaudan, un espace technique pour une institution technique ?**

Le siège du conseil communautaire se situe à Crolles. S'il se trouve dans la commune la plus importante, située, peu ou prou, dans l'espace médian de cette vallée, il n'est pas au cœur de la ville. Il est en périphérie, près de la sortie d'autoroute, tout au bout d'une zone d'activité. La rue se termine d'ailleurs en cul-de-sac, ne desservant que le siège de la communauté de communes et la piscine intercommunale.



Après ce sont des espaces agricoles et des zones d'inondation contrôlées, destinés à accueillir les plus grosses crues de l'Isère. Les espaces les plus proches de ce bâtiment institutionnel sont donc des espaces techniques : une piscine, une déchetterie et un pôle d'imagerie médicale. Par comparaison, la mairie est située au cœur de Crolles, à côté de la place qui accueille le marché chaque dimanche matin, à côté d'une école, de la médiathèque, et de nombreux petits commerces (pharmacie, boucherie, épicerie de vrac...)<sup>274</sup>. Dans cette « banlieue » de Crolles se dresse donc l'un des plus hauts bâtiments de cet espace.

<sup>274</sup> Cet emplacement de l'EPCI n'est pas propre au Grésivaudan. Le siège du Grand Anancy n'est pas dans le cœur de ville, celui de la communauté d'agglomération de Chambéry dans une zone d'activité économique.



La salle du conseil est située au 3<sup>ème</sup>—et dernier— étage de celui-ci. 9 mètres de large, 23 de long, un sol en revêtement plastique, fermé de 3 côtés par des murs blancs, en plaque de plâtre, et sur le 4<sup>ème</sup> côté, orienté à l’Ouest, de grandes fenêtres ouvrant sur le massif de la Chartreuse et l’un de ses plus hauts sommets, la Dent de Crolles (2062 mètres). Deux grandes photos ornent les murs, représentant le massif de la Chartreuse au Nord, celui de Belledonne au Sud.



Vue depuis les fenêtres de la salle du conseil communautaire

Visuellement, c'est un espace fermé par des murs et fermé par des montagnes. Il est d'ailleurs frappant de remarquer que le bâtiment de forme rectangulaire et la salle du conseil de même forme s'inscrivent dans le sens de cette vallée tout en longueur, mais que dans cette dernière, les espaces géographiquement ouverts au Nord et au Sud sont visuellement fermés par les photographies des montagnes. Les reproductions des montagnes déplacent donc celles-ci de manière à fermer la vallée et fermer cette salle.

Ornementation du mur Sud



Ornementation du mur Nord



Cette clôture n'est peut-être pas aussi anodine qu'il y paraît si l'on considère que cette communauté de communes est un EPCI « défensif », un « *boudin étanche* »<sup>275</sup> pour reprendre la catégorie de Delannoy, Rieu et Pallez, construite contre la Métropole Grenobloise qui la jouxte, grâce à des ressources financières propres importantes (liées aux usines qu'accueille le territoire).

La salle du conseil est donc un espace périphérique et clos sur lui-même. L'installation de cet espace pour accueillir les conseillers communautaires réunis pour voter les projets de délibérations qui leur ont été remis en amont est très particulière : quatre rangées de tables s'étirent sur la quasi-totalité de la longueur de la salle, chacune pouvant accueillir 18 élus. Trois d'entre-elles sont beiges, de 35 cm de large, et accueillent des conseillers qui font face aux fenêtres. La dernière, placée la plus à l'Ouest, est composée de tables grises, plus larges, et accueillent les membres du Bureau, Vice-présidents et conseillers délégués, ainsi que la Directrice Générale des Services. Eux tournent le dos à la fenêtre. Seul un espace d'à peine un mètre sépare chaque rangée. Côté sud, le service juridique dispose de 2 tables pour gérer les questions techniques et l'enregistrement des débats. Côté Nord, quelques places sont prévues pour accueillir du public et deux tables sont disposées, l'une pour accueillir les membres du cabinet du Président, l'autre pour la journaliste du quotidien local et les représentants du Conseil de Développement.

---

<sup>275</sup> Delannoy M-A., Rieu J., Pallez F., 2004, "intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs", *politique et management public*, vol. 22, n°2, 2004, p.78



Visuellement, lors des conseils communautaires, la salle présente un caractère dense, avec peu d'espace et un jeu des couleurs et des dispositions qui distingue fortement les conseillers communautaires membres de l'exécutif des autres conseillers. Ils sont de plus face à face, les uns disposant d'une vision de l'ensemble des conseillers présents, les autres voyant l'exécutif et, pour ceux qui occupent les rangées les plus à l'Est, le dos des autres conseillers. Le dispositif scénique est tel que les conseillers communautaires ne peuvent voir que l'exécutif, et non leurs homologues qui prendraient la parole, puisque ceux-ci sont disposés soit sur la même rangée qu'eux et potentiellement à plusieurs mètres, soit derrière eux, soit devant eux mais leur tournant alors le dos. Rien n'est fait en termes d'aménagement pour faciliter les échanges mais tout pour orienter les regards des conseillers vers l'exécutif et permettre à celui-ci d'embrasser du regard la masse des conseillers, sans toutefois parvenir à une bonne appréhension visuelle de chacun d'entre eux. Le conseiller communautaire lambda est, du point de vue de l'exécutif, noyé dans le groupe.



La réflexion sur la forme d'un espace de délibération n'est pourtant pas une chose nouvelle, et s'inscrit dans un débat pluriséculaire. Depuis la réunion des Etats Généraux en 1789, la question de la forme architecturale la plus à même de permettre des débats politiques de qualité est posée, et le restera tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>276</sup>. L'installation par ordre des Etats Généraux, dans une disposition ne permettant aux représentants du Tiers Etat ni de voir ni d'entendre convenablement fit l'objet d'un débat qui se trancha par une décision politique : toute modification de l'installation devait faire l'objet d'un consensus des trois ordres, or cet accord unanime n'existait pas<sup>277</sup>. Dans ce domaine, le technique et le politique semble donc avoir partie liée. Blandine Silvestre, s'appuyant sur les travaux de l'architecte Constantin-François de Volney, rappelle que d'un point de vue purement technique, deux formes semblent devoir s'imposer : « *l'objet principal, même unique d'une salle délibérante est que les discutants se parlent avec aisance, s'entendent avec clarté ; décoration, construction, règles de l'art, tout doit être subordonné à ce point final* ». A ce titre, il note qu'il faut que les délibérants soient proches les uns des autres, pour s'entendre (et éviter une

<sup>276</sup> Heurtin J-P., 2003, « architectures morales de l'Assemblée Nationale », *Le genre humain*, 2003/1, n° 40-41, p.49-81

<sup>277</sup> Silvestre B., 2015, « La salle des délibérations du conseil général de Vaucluse : la représentation départementale en ses murs (1875-2014) » in Duma J.(dir.), *le rituel des cérémonies*, Paris, édition électronique du CHTS (Actes du congrès des sociétés historiques et scientifiques), 2015, p. 136

« aristocratie de poumons qui n'est pas l'une des moins dangereuses ») et que l'on voit leurs mouvements. Il en conclut que « ces deux premières conditions établissent la forme circulaire et amphithéâtrale »<sup>278</sup>. C'est le cas de la salle des délibérations dont elle étudie la création. La comparaison est d'ailleurs intéressante, puisque cette salle, construite en 1876-1877, est celle d'une institution en cours d'affirmation, qui, bien que créée en 1791, s'installe dans le paysage politico-administratif français avec l'avènement de la III<sup>ème</sup> République. Cette période est celle de la *géoalliance* entre Commune, Département et Etat républicain, ces institutions s'appuyant l'une l'autre pour s'imposer et se renforcer mutuellement (Le Lidec, 2001 ; Degron, 2014). La situation des intercommunalités n'est pas sans présenter quelques similitudes, puisque nous avons affaire à des institutions récentes, devant s'imposer dans un paysage institutionnel qui leur préexiste, des institutions qui se voient confier rapidement des compétences multiples autrefois attribuées aux communes ou à l'Etat. Pour autant, là où Blandine Silvestre notait que le conseil général de Vaucluse avait misé sur une architecture solennelle, faisant face à l'hôtel de la préfecture, et une salle des délibérations sobre mais ornée de décorations riches de sens<sup>279</sup>, installant de fait cette institution tant dans l'espace urbain que dans l'espace politique et dans l'imaginaire de l'ordre civique, le siège de la communauté de communes du Grésivaudan, qui est pourtant une communauté « riche », se caractérise par sa banalité et sa forme proche de tous les bâtiments accueillant des activités tertiaires dans le territoire. Il a d'ailleurs été conçu comme tel, en fonction de critères techniques et financiers, et avec un refus d'affichage et de visibilité : il fallait « des bâtiments qui ne soient pas un palais »<sup>280</sup>. De même, sa salle du conseil se caractérise par sa dimension purement technique, sans ornementation d'aucune sorte. C'est une salle de réunion

---

<sup>278</sup> Volney C-F., *œuvres complètes*, Firmin Didot, 1837, p.574-575, cité par Silvestre B., *op. cit.*, p. 137

<sup>279</sup> Silvestre B., 2015, *op. cit.*, p.141:« la conception du décor se veut classique, privilégiant une sobre élégance et un caractère solennel, en accord avec le sérieux des travaux du Conseil. Le seul développement figuratif, hormis les blasons des quatre villes, est cantonné au tympan du grand arc dont les allégories délivrent le message volontariste des élus pour la prospérité de Vaucluse »

<sup>280</sup> Déclaration d'agents du Grésivaudan présent au moment de la conception du site : « On a souffert pendant des années, et je pense qu'on en souffre encore, d'un mal qui était de se dire : comme il ne faut pas que l'interco coute, il ne faut pas qu'on voit qu'elle existe. Donc on investit pas dans des locaux. [...]En fait, à chaque fois que le sujet a été abordé en conseil de communauté, c'était toujours, on ne commençait pas sans dire « mais ça va pas nous couter, hein, ça va pas nous couter ». On avait honte en fait de faire un siège » ; « F. Brottes [...]a proposé la construction de nouveaux locaux avec deux critères : que ça ne coute pas d'argent et qu'on trouve un terrain au centre du Grésivaudan (entre Crolles et Goncelin, en gros). [donc] on calcule ce que nous coutent tous nos bâtiments en termes de location et de fluide. Ça donne une annuité d'environ 350 000 € qui, si on la porte sur 25 ans, nous donne un coût pour le bâtiment. [De plus] on avait un objectif clair, c'était la labélisation Minergie. En fait, on avait deux cadres, l'un financier, l'autre technique »

modulable, qu'on pourrait retrouver dans n'importe quelle entreprise ou administration : ni drapeau, ni Marianne, ni logo de l'institution, ni texte de loi ne vient rappeler que nous sommes dans une institution politique porteuse de service public dont les représentants sont élus par le peuple. La seule ornementation provient des photos posées sur les murs, dont seul un œil avisé remarquera qu'on y distingue, que ce soit sur celle de Chartreuse ou sur celle de Belledonne, l'usine de la société ST Microelectronics, installée à Crolles, principal employeur et facteur de développement du territoire, et, par ailleurs, principal pourvoyeur de ressources lors de la création de la communauté de communes via la taxe professionnelle ! Il est d'ailleurs à noter qu'à l'été 2019, ces photos ont quitté la salle des délibérations pour se retrouver dans le couloir qui longe celle-ci, remplacées par deux grands écrans, sur une décision purement administrative, le Président n'étant même pas informé de ces changements. Les acteurs de cette institution reconnaissent d'ailleurs eux-mêmes que cette salle du conseil n'en est pas une lorsqu'on leur demande d'en parler : « [elle] n'en est pas une ! [C'est] une salle polyvalente »<sup>281</sup>. On a bien ici un outil relevant du monde industriel, avec ses principes de modularité, loin des symboles du monde civique que l'on trouve dans une salle du conseil municipal (Marianne, drapeau, ...). D'ailleurs, certains agents notent que ce bâtiment pourrait être revendu à des entreprises avec profit.

Les solutions architecturales retenues dans le Grésivaudan, quelles qu'en soient les causes, ne sont pas sans conséquences. En effet, si l'organisation de la salle doit permettre l'échange entre les conseillers communautaires, sa disposition ne peut se limiter à cela. Plus exactement, il s'agit de tenir compte « *des effets moraux de l'architecture* », pour reprendre les termes de Jean-Philippe Heurtin<sup>282</sup>, de rappeler qu'il existe un lien entre la forme de la salle et la forme des débats. Dans la salle du conseil du Grésivaudan, l'absence de possibilité d'une réciprocité des regards, la difficulté à s'entendre n'est sans doute pas sans lien avec la tournure que prennent les débats. Pour l'architecte Etienne Gaboury, « *l'architecture est symbolique et métaphysique* »<sup>283</sup>, quand elle est « *objectivation de principes théoriques* » pour J-P. Heurtin<sup>284</sup>. Ainsi, elle ne se résume pas à répondre aux exigences techniques, elle doit

---

<sup>281</sup> Entretien avec un directeur de service

<sup>282</sup> Heurtin J-P., 2003, *op. cit.*, p. 52

<sup>283</sup> Gaboury E., 1991, « Métaphores et métamorphoses en architecture », *Cahiers franco-canadiens de l'Ouest*, vol. 3, n°2, automne 1991, p. 188

<sup>284</sup> Heurtin J-P., 2003, *op. cit.*, p.53

« faire davantage, elle doit déterminer la hiérarchie des relations fonctionnelles et les grands principes à véhiculer ». On voit déjà que l'exigence technique marquée par la qualité de l'échange, déjà pointée par CF Volney au XIX<sup>ème</sup> siècle, n'est pas acquise ici. Mais plus encore, les grands principes mis en avant dans cette disposition architecturale posent questions. Or, « l'architecture est à la fois un miroir d'une société et un tamis discret de la pensée, des mœurs et des valeurs socio-culturelles. Parce que l'architecture nous entoure, parce qu'elle est toujours présente, son pouvoir de conditionnement est pénétrant et affecte notre bien-être aussi bien que notre comportement »<sup>285</sup>. On doit donc s'interroger sur la disposition de cette salle. Que dit-elle de l'institution dont elle est le lieu central, l'espace où se réunissent ses représentants ? De quoi est-elle la métaphore<sup>286</sup> ?

Tout nous montre que la salle du conseil est une salle technique et non un espace politique. Aucun symbole de pouvoir, aucune figuration de personnes, de principes, de projet. Seul apparaît la dimension géographique du territoire, comme pour rappeler aux élus présents que s'ils siègent dans la vallée, ils ne doivent jamais oublier les territoires de montagne. Cette dichotomie vallée/montagne est d'ailleurs présente chez de nombreux élus, qui rappellent régulièrement qu'ils sont « *des élus de la montagne* ». Mais hors de ce rappel, rien que des éléments techniques. Et rien n'est fait, on l'a vu, pour faciliter les débats et les échanges. Cette métaphore, c'est donc celle d'une institution qui se donne régulièrement à voir comme apolitique : l'intercommunalité est ainsi décrite, par ses acteurs eux-mêmes, comme reposant sur un fonctionnement consensuel du fait de sa dimension technique, technicité liée à ses compétences. Ce voile mis sur la dimension politique est tout à la fois le fait des élus, et notamment des maires, qui tirent de cette institution un surcroît de pouvoir et un surcroît de ressources pour leur commune (Desage, Guéranger, 2011), que le fait des agents de l'EPCI, notamment des directeurs généraux, que David Guéranger peut présenter comme « *la communauté de l'apolitisme* », qui, comme techniciens, se positionnent au même niveau que les élus et repoussent le politique sur les bords (Guéranger, 2016). C'est donc une institution qu'on souhaite cacher, et, à cet égard, l'emplacement du siège du Grésivaudan est marquant :

---

<sup>285</sup> *Ibid.*, p.192

<sup>286</sup> Nous nous permettons de reprendre ce terme car Etienne Gaboury rappelle que « *la métaphore est donc prépondérante en architecture, même si, quelquefois, elle est ni consciente ni nécessairement heureuse* »

à la fois au centre mais excentré, dans un espace à dimension technique et caché tout au bout d'une rue<sup>287</sup>.

### **De l'absence d'un lieu vide**

Mais on peut sans doute aller plus loin pour comprendre la disposition de la salle : ainsi agencée, elle n'offre aucun lieu vide, aucun espace central ouvert, si caractéristique des formes circulaires ou amphithéâtrales. Ce n'est pas seulement la marque d'une disposition défailante et peu propice à l'échange de parole. C'est, plus profondément, la marque d'une absence, celui du principe démocratique. En ce sens, la disposition de cette salle du conseil communautaire symbolise, métaphorise l'organisation de l'intercommunalité. En effet, pour Claude Lefort, le pouvoir est, en démocratie, un lieu vide. Cette conception est au cœur de ses réflexions sur la démocratie et le totalitarisme. Ainsi, à partir de l'exemple des révolutions américaines et françaises du XVIII<sup>ème</sup>, il annonce que « *la révolution démocratique, nous la reconnaissons au mieux à cette mutation : point de pouvoir lié à un corps. Le pouvoir apparaît comme un lieu vide et ceux qui l'exercent comme de simples mortels qui ne l'occupent que temporairement ou ne sauraient s'y installer que par la force ou la ruse* »<sup>288</sup>. En fait, précédemment, le roi incarnait dans son corps la communauté du royaume. Avec sa disparition s'opère une désincorporation du pouvoir et une désintrinsication entre le pouvoir, la loi et le savoir. Dès lors, le pouvoir procède de la société et, en tant que tel, se caractérise par une indétermination profonde : « *la société démocratique moderne m'apparaît, de fait, comme cette société où le pouvoir, la loi, la connaissance se trouvent mis à l'épreuve d'une indétermination radicale, société devenue théâtre d'une aventure immaîtrisable* »<sup>289</sup>. L'espace vide central, que l'on trouve au cœur des hémicycles démocratiques, des salles de conseils municipaux, n'est pas seulement un dispositif technique. C'est un dispositif politique, symbolique, qui marque la pratique démocratique : le pouvoir est un lieu vide et les élus, représentants temporaires de la société d'où procède le pouvoir, s'installent autour de lui. Ils

---

<sup>287</sup> Des acteurs extérieurs notent d'ailleurs ce positionnement particulier : « *Je dis waouh, y'a visiblement pas que l'argent, hein ! [...] Après le siège de la communauté, le mettre là, en contrebas de l'autoroute, à côté d'une piscine. On la cache. [...] On dirait un truc provisoire. [On aurait dû] la mettre au centre, à la rigueur sur l'avenue* »

<sup>288</sup> Lefort C., *l'invention démocratique*, Fayard, 1994 (1ère édition 1981), p.172

<sup>289</sup> *Ibid.*, p.174

n'occupent pas le cœur du pouvoir, mais se positionnent autour. Et dans cette dimension, l'aspect technique et l'aspect symbolique se rejoignent. En effet, Gaelle Demelemestre, dans son analyse de ce concept lefortien d'espace vide, note que celui-ci permet de « *mesurer l'importance d'une transformation du pouvoir comme force matérielle en un espace relationnel engendré par les différentes dynamiques des acteurs sociopolitiques* »<sup>290</sup>. La dimension relationnelle du pouvoir ouvre la compréhension de la nécessité des échanges, des écoutes et de l'argumentation : « *il n'est donc plus envisageable de poser un unique principe à l'origine du gouvernement : le pouvoir va devoir se dégrader sur l'ensemble du processus décisionnel. Il renvoie ainsi à un lieu vide, invalidant les théories politiques se référant à lui comme à une chose identifiable, à une « force matérielle » repérable. C'est alors la forme du pouvoir comme relation qui traduira le nouveau visage du pouvoir : il ressortira de l'ensemble des schèmes relationnels instaurés entre les acteurs politiques et sociaux* »<sup>291</sup>. De ce fait, forme et fond devraient se rejoindre en salle des délibérations, puisque celle-ci non seulement symbolise le pouvoir en démocratie, mais constitue l'espace formel des décisions. Si un conseil municipal ou communautaire est parfois décrit comme une « *chambre d'enregistrement* »<sup>292</sup>, il n'en reste pas moins, juridiquement, le lieu où la décision se prend, le moment performatif où, par un vote, advient une politique. Si le pouvoir, lieu vide en démocratie, « *se dégrade sur l'ensemble du processus décisionnel* », alors il doit trouver sa place au moment des délibérations, tant dans l'architecture et la disposition de la salle qui les accueille que dans la forme des échanges.

Analysant les débats qui ont présidé à l'adoption de la constitution américaine, Gaelle Demelemestre apporte également d'autres éléments de compréhension du dispositif intercommunal. Dans le débat entre fédéralisme et confédéralisme, la notion de corps et d'articulation du pouvoir et de la société est central. En système confédéral, les représentants du pouvoir central sont coupés des citoyens, désignés mais non élus, représentants des corps que constituent les Etats fédérés. Cela constitue, pour les fédéralistes américains, un déficit

---

<sup>290</sup> Demelemestre G., 2012, « le concept lefortien du pouvoir comme lieu vide », *Raisons politiques*, 2012/2, n°46, p. 176

<sup>291</sup> *Ibid.*, p.177

<sup>292</sup> Déclaration d'acteurs (élus et agents) du Grésivaudan : « *comme je l'ai dit, c'est ressorti à l'époque du projet de territoire, la chambre d'enregistrement, le conseil communautaire est une chambre d'enregistrement...* » ; « *Le conseil communautaire, si vous voulez, c'est déjà comme un conseil municipal, c'est une instance qui valide des décisions, qui à 99,99% ne seront pas remis en cause* »

démocratique grave. Cette acception rejoint les critiques régulièrement émises sur l'intercommunalité française : coupée des citoyens car gérée par des représentants non-élus directement par eux<sup>293</sup>, espace de négociation de corps constitués (les communes, et notamment les maires) qui tirent profit d'un pouvoir « central » coupé de la société (Bué, Desage, Matejko, 2004). Cette absence de lien à la société, G. Demelemestre en pointe aussi les risques : « *la société démocratique se ploie au sein de l'espace problématique laissé vide par un pouvoir qui pourra devenir d'autant plus omnipotent qu'il reste détaché de tout représentant visible* »<sup>294</sup>. Or, si les élus communautaires sont faibles, ils travaillent avec une administration, lieu de la technique et de l'organisation hiérarchique, se caractérisant par une profonde aversion à l'indétermination. En ce sens, on pourrait dire que l'administration a horreur du vide, et qu'elle le comble, matériellement et symboliquement. La puissance de l'administration dans cette intercommunalité est remarquée par de nombreux acteurs<sup>295</sup>. Il est d'ailleurs notable que, dans l'exemple qui est le nôtre, les deux plus grands bureaux du siège de l'intercommunalité soient ceux de la DGS et du DGA (plus grand que celui du président)<sup>296</sup> et qu'ils se situent, très précisément, en face de l'entrée A de la salle du conseil pour l'un, de l'entrée B pour l'autre. L'espace délibératif est donc rempli et encadré par l'administration intercommunale.

L'organisation de cet espace de délibération communautaire est donc instituant et institué. Il est instituant car, comme l'indique Héloïse Nez, « *la prise en compte de l'espace met en évidence l'influence des dispositions spatiales sur les dynamiques délibératives et les rapports de force entre les participants* »<sup>297</sup>. Dans ce cadre, la disposition de la salle, l'absence de lieu vide, ce dispositif scénique qui distingue visuellement (par la couleur des tables, le

---

<sup>293</sup> Même si la pratique du « fléchage », instaurée pour la première fois lors des élections de 2014, tant à fonder un lien plus direct entre conseillers communautaire et électeurs

<sup>294</sup> Demelemestre G., *op. cit.*, p.192

<sup>295</sup> « [tu me demandais le lieu où la décision se prend :] le bureau de la direction générale [rire] Mais c'est triste, je le dis mais c'est triste » ; « Ben moi j'ai le sentiment aujourd'hui que les techniciens ont pris la main sur la politique... ». Ce point est développé en partie 2, chap. 3

<sup>296</sup> Ce fait est directement pointé par certains acteurs locaux : « On sait que c'est le lieu où s'exerce le pouvoir. Et quand y'a des réunions où le président doit assister et où y'a plus de 3 ou 4 personnes, boum, il faut aller dans le bureau de la direction générale parce que c'est là où y'a de la place pour s'installer ? C'est ahurissant ! » ; « Y'a ça aussi, tu demandais où était le pouvoir... Si on regarde rien que les bureaux, les affectations et les espaces, on voit bien a priori où est le pouvoir... »

<sup>297</sup> Nez H., 2016, « Pour une analyse spatiale de la délibération », *SociologieS* [en ligne], Dossiers, Penser l'espace en sociologie, mis en ligne le 16 juin 2016, consulté le 14 août 2019, URL : <http://journals.openedition.org/sociologies/5590>

placement des chaises, l'orientation des regards dans deux directions opposées) exécutif et simples conseillers communautaires, ces derniers faisant masse et restant globalement indistincts aux yeux des vice-présidents, marque plus encore la part restreinte laissée au débat, et la part prépondérante de la parole du président et des vice-présidents. Tout concourt donc à mettre en place une certaine forme d'échange ou, en l'espèce, de non-échange. Il est institué par la position de l'intercommunalité dans la transcommunalité, qui la place dans l'ordre du monde industriel, où la démocratie n'est pas grandeur, contrairement à l'efficacité et la rationalité.

## **L'efficacité comme grandeur**

La fonction première de l'EPCI est d'être un espace technique, un lieu de production de politique publique où les investissements sont moindres pour chacun grâce à une fiscalité spécifique et une mutualisation des coûts. En tant que telle, sa raison d'être est l'efficacité de l'action :

*« et si on se projette dans le futur, c'est une compétence [l'eau et l'assainissement] que, incontestablement il faut transférer. Parce que... Parce qu'on voit bien globalement l'état des réseaux et les problématiques qu'y'a, bon mis à part certaines communes, mais globalement, sur l'ensemble du territoire, les communes ne sont plus en capacité quelque part à organiser le stratégique et à mailler les réseaux, à avoir une vision globale, à régler les problèmes de station d'épuration, de ... d'assainissement, qui est quand même problématique sur notre secteur ».*

Si une commune pense qu'elle serait tout aussi efficace pour un coût moindre, la légitimité de l'intercommunalité chancelle :

*« Normalement, une prise de compétence doit apporter une amélioration, qu'elle soit sur un plan financier, baisse des couts, et sur un plan réactivité... [...] Et y'a un sentiment que la comcom ben depuis qu'elle a pris la compétence on a moins de service et on paye plus cher... Alors que le but c'était de baisser la facture ».*

Ce propos est corroboré par celui d'un autre élu, plus cru encore :

*« Pour les citoyens, la comcom c'est une tranche supplémentaire qui leur pompe du pognon. Parce qu'ils ne voient pas l'amélioration des services. Ils ne perçoivent pas l'amélioration des services. On leur a toujours dit : la comcom, ça va permettre de mutualiser*

*certaines choses, pour avoir au moins le même service, voire mieux, et ça coutera pas plus cher. Et il se rendent compte que 1 ça coute plus cher, et 2 y'a pas d'amélioration, même pas le même service qu'avant. [...] Quand il y a quelque chose qui marche, pourquoi changer ? On était, et ça été reconnu, y compris par la comcom, [un de ceux] qui marchaient le mieux au niveau de l'assainissement ».*

Un reproche peut porter sur la manière de faire sans remettre en cause la légitimité de l'EPCI, voire sur l'intérêt de mutualiser telle ou telle politique, mais pas fondamentalement sur le fait que, dans l'absolu, certaines politiques publiques relèvent de l'intercommunalité parce que son champ d'action dépasse le territoire communal ou nécessite des investissements trop importants :

*« Quand on est sur des grosses compétences, l'eau, l'assainissement, le développement économique, ça me semble évident que l'intercommunalité, notamment au regard de la taille de nos communes, soit porteuse de ces compétences-là ».*

C'est une vision que partagent des élus qui semblent même, dans leurs propos, très critiques vis-à-vis de l'intercommunalité :

*« Alors moi je suis tout à fait partant, aussi bien intellectuellement qu'en pratique, pour dire y'a des choses qui doivent être par la comcom. Je veux dire les transports, c'est impératif. [...] Y'a des grandes, ce que je vais appeler des grandes causes comme ça, le développement durable, pour moi, c'est un projet qui doit être à la comcom ».*

De ce fait, l'intercommunalité garde une dimension technique forte. Mais dans son fonctionnement, elle incorpore des éléments qui relèvent du monde civique puisqu'elle doit faire émerger un intérêt général, une volonté commune nécessaire pour prendre des décisions. Elle se ménage donc des espaces de négociation, en amont du lieu formel de prise de décision, pour assurer une régulation entre les communes, plus particulièrement entre les maires des communes (Guéranger, 2003 ; Desage, 2009). On trouve d'ailleurs trace de ces espaces propres à la délibération dans les locaux du Grésivaudan.

## **Excursus (suite) : des espaces de délibération dans les locaux d'un bâtiment technique**

Nous avons vu qu'en démocratie, la forme amphithéâtrale, ou la table ronde, génère, entre les protagonistes, un lieu vide, symbole de l'espace du pouvoir. Un lieu vide où viennent se verser les idées, les opinions, et où, *in fine*, s'élabore la décision. Si ce lieu vide existe dans toutes les salles de conseil municipal, il n'existe pas dans la salle du conseil du Grésivaudan. Plus exactement, il n'existe pas lorsque celle-ci est disposée pour accueillir le conseil communautaire. Mais cette salle connaît plusieurs utilisations et accueille, notamment, les travaux du Bureau exécutif. Pour ce faire, elle est coupée en deux en son centre et les tables forment un rectangle de 3 tables de long et deux de large, tables doublées pour un meilleur confort de travail. Les vice-présidents se font alors face, et, au centre, un espace vide de 6 m sur 3 accueille les discussions. Il n'est sans doute pas anodin que pour de nombreux conseillers communautaires, le lieu où l'on débat et où se prennent les décisions, c'est le Bureau<sup>298</sup>.



<sup>298</sup> Déclaration d'acteurs (élus et agents) du Grésivaudan : « Voilà ce qui me fait dire que la décision est quand même pas mal au bureau. Dans le conseil, dans tous les conseils, j'ai jamais vu une décision » ; « C'est pour ça que je peux pas contredire certains conseillers communautaires qui disent que la décision se prend au bureau, parce que c'est vrai que beaucoup de décision se prennent au bureau ». Cette impression n'est pas propre au Grésivaudan, on retrouve les mêmes propos chez les acteurs du Grand Annecy : « le Bureau, alors on prend beaucoup de décisions. Parce que nous on délibère en Bureau. Et finalement, comme on prend des délibérations toutes les semaines, le Bureau se réunit toutes les semaines, on prend plus de délibération en Bureau qu'en conseil communautaire ». Ce rôle particulier a notamment été mis en avant par Desage, Guéranger, 2011.

Autre utilisation possible de cette salle, les commissions ou les réunions des maires. La disposition retenue est alors celle d'un double U, générant là encore, au centre de la pièce, un espace vide. La conférence des maires est l'une de ces figures du compromis dans la transcommunalité<sup>299</sup>.



On voit donc que, sous couvert d'une salle qui serait inadaptée à un conseil nombreux, on a bien, consciemment ou non, un parti-pris dispositionnel qui traduit la place de la communauté de communes dans l'espace politico-administratif du Grésivaudan : c'est un outil technique, à la dimension politique invisibilisée par les acteurs administratifs et politiques. Mais l'intercommunalité n'est donc pas une enceinte sans délibération. On l'a vu, la salle du conseil peut se transformer pour accueillir ce type d'échange, même si son ornementation politique reste inexistante. Pour trouver les rares espaces marqués par des ornements auxquels on peut donner une dimension politique, il faut se décaler de quelques mètres par rapport à la salle du conseil. Au bout du couloir qui y mène, devant une petite terrasse sont installés deux fauteuils noirs, un canapé et une table basse. C'est un lieu d'attente, mais aussi un lieu d'échange entre les élus, avant ou après une réunion, en attendant un rendez-vous. Au mur, l'un des rares tableaux accrochés dans l'ensemble du bâtiment. Sur un fond rouge vif, il figure un arbre au tronc massif surmonté d'un feuillage vert. Son nom ? L'arbre à palabre ! Si la délibération en démocratie repose sur l'échange

---

<sup>299</sup> Cf. titre B de ce chapitre

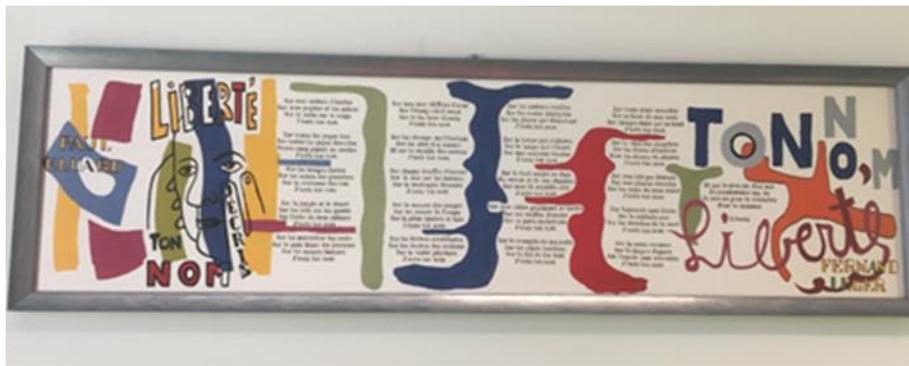
d'arguments alors le lieu de la délibération se situe à l'extérieur de la salle du conseil, là où palabrent les élus !



Le deuxième lieu portant trace d'un ornement à dimension politique se situe de l'autre côté du mur sur lequel est accroché l'arbre à palabre, dans le Bureau du Président. Celui-ci est de dimension modeste (il est identique à celui des directeurs de service) et accueille un Bureau et une table permettant la réunion de 4 à 5 personnes.



Au mur, juste à côté de cette table, un tableau de 90 cm sur 30, reprenant le poème de Paul Eluard, *Liberté*, illustré par Fernand Léger en 1953 (photo 16). Cette reproduction est l'œuvre la plus politique du bâtiment, par ses auteurs bien sûr, tout deux militants communistes, et par elle-même puisqu'elle reprend le poème écrit en 1942, sous l'occupation nazie, et chante la liberté.



Elle prend tout son sens quand on sait que le Président de l'intercommunalité, Francis Gimbert, explique régulièrement que son engagement politique vient d'un voyage réalisé en Tchécoslovaquie au tout début des années 1980. Suite à des échanges avec des étudiants tchèques, il dit découvrir le prix et la valeur de la liberté et s'interroge sur ce qu'il va faire de la sienne. A son retour, il adhère au parti socialiste et se syndique. Ce marqueur politique fort du président s'affiche ainsi en un lieu où des élus échangent à huis clos, loin du public ou des journalistes, mais également loin de l'administration qui est rarement présente dans les réunions qui se déroulent dans le bureau du Président. Si des représentants de l'administration sont présents, la réunion se déroule alors en un lieu différent, salle *ad hoc* ou bureau de la DGS. L'un des lieux de la délibération politique au sein de l'intercommunalité, où des accords se concluent parfois, qui ne trouveront une concrétisation en conseil communautaire que bien des semaines après, se positionne donc sous l'égide d'une œuvre politique, dans un bureau fermé.

## **Le projet de territoire, garant de cette répartition des rôles**

L'EPCI communautaire remplit donc, au sein de la transcommunalité, une fonction technique et productive, quand la commune assure celle, politique, de production d'identité,

de sens, de cohésion du collectif. Les actions, les politiques portées par ces différentes institutions relèvent de cette forme de partition. De ce point de vue, le projet de territoire du Grésivaudan ne dit pas autre chose :

*« Les communes et l'intercommunalité portent ensemble la volonté d'être au service des habitants et des acteurs du Grésivaudan : la répartition des compétences qui va de pair avec un lien renforcé entre l'intercommunalité et les communes peut se présenter de la manière suivante :*

*- La commune a vocation à s'occuper en priorité des habitants et des services en face à face.*

- Les communes conservent la primauté sur les compétences qui réclament de la proximité et le lien avec le citoyen/usager*
- Pour les politiques qui permettent d'assurer le développement du lien social. De ce point de vue, l'école et les services associés à l'école constituent le métier de base de la commune*

*- L'intercommunalité a vocation à s'occuper en priorité de la cohérence du territoire*

- Elle assure la cohérence et structure le territoire. Elle a la responsabilité de l'aménagement, l'équipement et le développement du territoire.*
- Elle doit également constituer un vecteur de solidarité entre les communes et les citoyens. »<sup>300</sup>*

Au sein du système transcommunal, la répartition des rôles communes/EPCI communautaire, organisée d'abord par la loi, est travaillée ensuite localement pour s'adapter aux situations particulières. Même si une répartition théorique est posée, chaque compétence, chaque action peut potentiellement faire l'objet d'une forme d'évaluation pour voir comment, et sous quelle forme, elle peut être dévolue à telle ou telle institution. Une telle dévolution nécessite aussi la prise en compte d'un troisième type d'institution, les syndicats.

---

<sup>300</sup> Le Grésivaudan, 2018, *projet de territoire*, p.8

## **D) LES SYNDICATS, MIXTES OU INTERCOMMUNAUX, OUTILS DE DELESTAGE AU SEIN DE LA TRANSCOMMUNALITE**

Par leur constitution, les syndicats, notamment intercommunaux, sont beaucoup plus dépendant des communes que les EPCI communautaires. Sans fiscalité propre, leur budget est soumis aux versements des communes, de même que leurs dirigeants politiques sont désignés par les conseils municipaux. D'un point de vue administratif, s'ils peuvent avoir du personnel en propre, il arrive aussi régulièrement que ce soit les services d'une commune qui assure, via une convention, l'administration du syndicat. Les syndicats sont en fait des espaces de délestage à l'intérieur du système, se voyant confier certaines politiques publiques (Duranton, 2019), et partant constituent des sources de liberté pour les élus, générant un pouvoir et des rétributions complémentaires. Mobilisés au fur et à mesure que le progrès technique entraîne la prise en charge de nouvelles compétences (Poupeau, 2019), ils restent des outils de mutualisation souple, permettant de gérer une compétence à quelques communes, sans que les élus municipaux -ou les agents administratifs- aient le sentiment de perdre la main (Brochet, 2017 ; Levêque, 2019). Dans la transcommunalité du Grésivaudan, ces syndicats intercommunaux regroupent en général peu de communes, sur des politiques de gestion d'équipement très ciblées : école maternelle ou élémentaire, école de musique ou gestion d'un alpage. Tous relèvent du champ communal propre au regard de la répartition des compétences dans ce territoire, puisque lorsqu'ils gèrent un type d'équipement que la communauté de communes gère également, ceux-ci ont vocation, selon le projet de territoire, à être restitué aux communes. C'est le cas des multi-accueils ou complexes sportifs. Ces syndicats constituent en fait une facilité de gestion, de gouvernance par un outil mutualisé, comme le montre leur suppression :

*« Donc y'avait le [syndicat scolaire], pareil, ça marchait bien, même si on pouvait se fritter, mais en tout cas y'avait une instance où c'était fifty-fifty, en termes de gouvernance. Par exemple on avait dit que, au début du mandat, que la présidence elle allait 2 ans à une commune, deux ans à l'autre, etc. Et là-dessus le préfet a dit on dissout, on est devenu RPI<sup>301</sup>, c'est la commune qui supporte l'école qui avait la gouvernance, ce qui a posé beaucoup beaucoup de problèmes, parce qu'on en était à se demander si nous on allait continuer de payer, enfin voilà, pour... On faisait le chèque mais il n'y avait plus de gouvernance ».*

---

<sup>301</sup> Regroupement Pédagogique Intercommunal

## Déléguer sans perdre la main

Espace de délestage, c'est également ce que sont les syndicats mixtes pour les intercommunalités : des outils de gestion d'une compétence qui dépasse le cadre territorial de l'EPCI pour être mis en œuvre de manière efficace. Dans le Grésivaudan, c'est le cas du Symbhi (Syndicat Mixte du bassin Hydraulique de l'Isère), syndicat mixte créé au départ par le Département de l'Isère, auquel la communauté de commune a transféré sa compétence GEMAPI. Les attendus de la délibération portant sur le transfert de cette compétence expliquent que le Grésivaudan pourrait porter cette compétence, à condition de se doter d'une ingénierie adéquate, ce qu'elle ne souhaite pas faire. La solution est donc de se « délester » de cette compétence rendue obligatoire par l'Etat sur une institution dont c'est l'objet et le métier, même si celle-ci mettra en œuvre un programme conçu par le Grésivaudan, et uniquement avec les moyens issus du Grésivaudan (le symbhi recrutant du personnel pour cela) : *« la préservation des milieux aquatiques sensibles et la protection des personnes et des biens sont des enjeux et objectifs prégnants. L'intercommunalité doit donc pleinement se mobiliser. Si le Grésivaudan doit mettre en œuvre la totalité du schéma voté, une ingénierie importante sera nécessaire, ses services n'étant pas actuellement dimensionnés pour cela. Dans ce contexte, il est proposé de transférer l'intégralité de la compétence GEMAPI au SYMBHI. Au cours de l'année 2018, la gouvernance de la compétence GEMAPI et les conditions de mise en œuvre du schéma directeur intercommunal seront débattues et planifiées avec le SYMBHI »*<sup>302</sup>. Une délibération suivante précisera d'ailleurs que *« Le SYMBHI s'engage à réutiliser la totalité du produit de la taxe GEMAPI dans les actions menées dans ou au bénéfice du Grésivaudan. La taxe levée bénéficiera bien au territoire intercommunal. [...] Bien que la gouvernance soit transférée, une gouvernance partagée sera mise en œuvre entre Le Grésivaudan et le SYMBHI. Ce dernier s'engage à consulter et à rendre compte de la mise en œuvre du schéma directeur aux instances du Grésivaudan. La commission intercommunale chargée de la GEMAPI évoluera et deviendra le comité de pilotage qui aura pour mandat de contrôler et suivre la mise en œuvre de la compétence transférée. Ce comité sera animé par le*

---

<sup>302</sup> Délibération DEL-2018-0018, *Transfert de la compétence GEMAPI au SYMBHI-AD*, séance du conseil communautaire du 29 janvier 2018 approuvé à l'unanimité

SYMBHI »<sup>303</sup>. Ces deux délibérations montrent bien qu'il ne s'agit pas d'un renoncement de la part de l'EPCI communautaire (qui doit « *pleinement se mobiliser* »), puisque le SYMBHI, bien que devenu en droit titulaire de la compétence, devra mettre en œuvre le schéma élaboré par Le Grésivaudan, devra rendre des comptes à la communauté de communes dans le cadre d'un comité de pilotage qui n'est autre que l'ancienne commission communautaire, et ne pourra affecter les moyens issus de la taxe GEMAPI prélevée sur le territoire qu'aux projets du territoire. On voit bien qu'il s'agit ici d'un transfert de délestage et non d'une mise en commun pour gérer des problèmes qui s'inscriraient dans un cadre territorial trop restreint. Il ne s'agit pas de trouver « l'optimum territorial » de cette politique, mais d'avoir un opérateur à même de mettre en œuvre une politique sans alourdir directement le fonctionnement de l'EPCI communautaire.

Le cas du SMMAG amène certaines nuances, car l'allusion à une forme d'optimum territorial est annoncée dès le projet de territoire : « *l'orientation majeure part du constat de l'incapacité du territoire à apporter une réponse publique à la hauteur des enjeux en restant dans le cadre intercommunal* »<sup>304</sup>. Dès lors, il s'agit moins de transférer que de créer une nouvelle entité à même de gérer la compétence mobilité de deux territoires : Le Grésivaudan et Grenoble Alpes Métropole. Toutefois, l'EPCI communautaire ne se dessaisit pas totalement de sa compétence, au regard des négociations préalables et des aménagements obtenus dans les statuts ainsi que du Plan Pluriannuel d'Investissement voté le 29 novembre 2019, soit un mois avant la prise de compétence effective par le SMMAG :

- En termes de gouvernance, la communauté de communes garde un droit de veto sur toutes les actions relatives à son territoire. C'est ce que stipule l'article 11.3 des statuts du SMMAG : « *les délibérations relatives aux compétences facultatives prévues aux articles 7.2.1 et 7.2.2 [mobilités urbaines et mobilités partagées], et portant sur des projets de réalisation d'équipements ou d'infrastructures situés sur le territoire d'un ou plusieurs Etablissement(s) Public(s) de Coopération Intercommunale membre(s) du syndicat mixte, sont adoptées à la majorité qualifiée des suffrages exprimés, comprenant obligatoirement la moitié des suffrages détenus par le(s) membre(s)*

---

<sup>303</sup> Délibération DEL-2018-0371, *Transfert de la compétence GEMAPI au SYMBHI : modalités de mise en œuvre*, séance du conseil communautaire du 26 novembre 2018, approuvé à l'unanimité.

<sup>304</sup> Le Grésivaudan, 2018, *projet de territoire*, p.20

*concerné(s). Les suffrages détenus par un membre correspondent à l'ensemble des voix auxquelles a droit le membre concerné »*<sup>305</sup>. De plus, des commissions territoriales, comprenant des élus municipaux et communautaires, sont mises en place pour suivre localement les actions menées.

- En termes d'engagement financier, ce même droit de veto existe pour le vote du versement mobilité. Son augmentation doit se faire en fonction des réalisations améliorant la mobilité sur le territoire. De plus, dans la note qui accompagnait la délibération du 7 juillet 2019 demandant le transfert de la compétence mobilité, il est rappelé que chaque membre est responsable de la dette contractée antérieurement et que l'action collectée sur le territoire du Grésivaudan servirait à améliorer la mobilité des habitants et usagers du Grésivaudan (même si ces améliorations ont lieu en dehors du périmètre du Grésivaudan).

Concrètement, certains projets comme l'extension de la ligne C1 de la métropole grenobloise vers le Grésivaudan (à Montbonnot-Saint-Martin) et la création d'un pôle d'échange spécifique pour cela préexistait à ce transfert et faisait l'objet d'une convention spécifique. A cet égard et dans certains cas, le SMMAG constitue également un outil de délestage, même s'il est plus que cela.

Communes, EPCI communautaires, Syndicats intercommunaux ou mixtes, dans la transcommunalité, chaque institution occupe donc une place spécifique. Si la répartition d'exercice des compétences n'est pas toujours claire (comme le montre le cas de la petite enfance dans le Grésivaudan), il n'en reste pas moins que chaque institution renvoie à un monde particulier, un univers de sens et de valeurs spécifiques. Cette répartition tout autant pratique que symbolique est l'une des conditions de fonctionnement du système : chaque pièce se déploie dans un univers de référence spécifique, portant de fait des objectifs spécifiques : le caractère proprement civique de la commune se distingue du caractère rationnel et fonctionnaliste de l'EPCI communautaire. On a donc, derrière une imbrication profonde et un flou apparent, une répartition claire : la commune se meut

---

<sup>305</sup> Art. 11.3 des statuts du syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise adopté le 31 octobre 2019

dans le monde civique, du sens, du symbole, du collectif de citoyen, les EPCI (communautaires ou syndicaux) dans le monde industriel de l'efficacité et de la production de politiques publiques. C'est cette répartition qui permet au système de fonctionner, car chacun est dans son rôle et les tensions ne sont pas des tensions survenant au sein d'un même univers. Ce sont des tensions inhérentes au système, non pas l'empreinte d'une crise mais la condition même d'une transcommunalité, d'un système qui fait fonctionner ensemble des institutions différentes. Le fonctionnement du système repose sur cette tension entre le politique et le technique, le symbolique et le pratique, le civique et l'industriel. Cette tension est, en dernière analyse, la forme même de l'interdépendance dans une configuration. C'est finalement de cette distinction radicale, de cette tension entre des composantes différentes que vient la force et la cohésion du système, car c'est dans ces espaces que va se mettre en place les mécanismes de régulation permettant l'adaptation aux évolutions internes et externes.

## TITRE B : REGISTRE DES FIGURES DU COMPROMIS

La radiographie des institutions composant la transcommunalité a donc permis de mettre en avant le fondement de leur différence, qui n'est ni territorial, ni directement politique. Si différence il y a, elle relève de l'essence même de ces institutions, des valeurs qu'elles incarnent et qu'elles actualisent dans leur action. Cela les amène à jouer des rôles différents, à remplir des fonctions distinctes au sein de la transcommunalité. Mais l'imbrication même de ces institutions les conduit, couramment, quotidiennement, à travailler ensemble, à composer les unes avec les autres dans les actions qu'elles mènent. Dès lors, cela génère des tensions, des controverses d'autant plus complexes à gérer qu'elles ne se réfèrent pas au même univers. Leurs ordres de grandeur<sup>306</sup> diffèrent, ne permettant pas un jugement simple, une réponse aisée au problème posé. C'est ainsi qu'au sein de la transcommunalité se construisent des modes de régulation, des instances qui permettent le fonctionnement et la résolution des éventuels conflits. Ces modes de régulation incarnent les figures du compromis entre les différents univers de référence. Elles peuvent prendre plusieurs formes :

- celle d'une institution spécifique incarnant un lieu d'échange et de débat, à l'image de la conférence des maires. L'objectif est ici de contenir les grandeurs pour élaborer un compromis qui repose, pour partie, sur du non-dit (A) ;
- celle d'une procédure d'évitement du politique dans l'intercommunalité, par la mise en avant de la technicité ou le recours à un tiers-extérieur, pour masquer les grandeurs (B) ;
- L'introduction, au sein de l'intercommunalité, d'une forme de démocratie compatible avec l'ordre rationnel du monde industriel, la démocratie procédurale, ou la captation de valeurs du monde industriel par la commune, en les subordonnant au monde civique grâce à un troisième univers, le monde de l'opinion. Il s'agit alors de conjuguer les grandeurs (C).

---

<sup>306</sup> Par ordre de grandeur, il faut entendre dans ce travail échelle de référence du bien et du bon propre à chaque monde selon L. Boltanski et L. Thevenot. Un être humain ou une action est grand lorsqu'il s'approche le plus de l'idéal de la cité de référence.

Ce panorama non exhaustif esquisse un registre des figures du compromis propre à la transcommunalité.

## **A) CONTENIR LES GRANDEURS : LA CONFERENCE DES MAIRES**

« *c'est le cœur du réacteur* » : c'est ainsi qu'un acteur du Grand Annecy présente la conférence des maires. Cette définition montre l'importance de ce type de réunion au sein des EPCI communautaires. Pourtant, légalement, la conférence des maires n'a pas d'existence obligatoire et ne décide de rien. C'est une forme de réunion propre à l'EPCI communautaire, qui ne concerne donc que celle-ci, et n'impose ses décisions à aucune autre institution. Plus encore, elle ne prend aucune décision en elle-même, puisque c'est le conseil communautaire qui est seul habilité à prendre des décisions pour l'EPCI communautaire<sup>307</sup>. L'évolution législative récente, avec l'adoption de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, a rendu obligatoire la conférence des maires, actant sans doute l'effectivité de cette réunion. Toutefois, cette conférence n'est dotée par la loi d'aucune compétence<sup>308</sup>.

### **Laboratoire d'un compromis entre légitimités distinctes**

Cette évolution législative démontre que son action est ailleurs. En fait, la conférence des maires est l'espace de création d'un compromis entre les différentes légitimités en œuvre dans la transcommunalité. « *Dans un compromis, on se met d'accord pour composer, c'est-à-dire pour suspendre le différend, sans qu'il ait été réglé par le recours à une épreuve dans un seul monde. La situation de compromis demeure composite mais le différend est évité. Des*

---

<sup>307</sup> Et le(la) Président(e) de celui-ci lorsque le conseil lui a délégué cette possibilité

<sup>308</sup> Art. L5211-11-3 du CGCT : « *La création d'une conférence des maires est obligatoire dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sauf lorsque le bureau de l'établissement public comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres. La conférence des maires est présidée par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Outre le président de l'établissement, elle comprend les maires des communes membres. Elle se réunit, sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, dans la limite de quatre réunions par an, à la demande d'un tiers des maires.* »

*êtres qui importent dans différents mondes sont maintenus en présence sans que leur identification ne soit cause de dispute.* »<sup>309</sup>. Dans la transcommunalité existe, de fait, un différend fondamental, radical, dû à la source de légitimité différente des institutions (cité civique / cité industrielle). De là les critiques portées de part et d'autre. Certaines critiques sont d'ailleurs caractéristiques de ce conflit : ainsi, quand P. Langenieux-Villard critique l'intercommunalité en ces termes : « *on voit bien, avec l'emprise croissante de l'intercommunalité, la construction de portes, d'escaliers, de formulaires, de lignes occupées ou injoignables qui irritent le bon sens, chatouillent l'impatience et augmentent la dépense publique. Ce qui était simple devient impossible [...] Oui, la paperasse est à l'administration ce que les munitions sont à la guerre : un tas dangereux* »<sup>310</sup>, il illustre la critique traditionnelle du monde civique vers le monde industriel, celle de la bureaucratisation (Boltanski L., Thevenot L., 1991). On peut retrouver cette tension dans un échange entre le Président et un maire du Grésivaudan, lors de l'élaboration du projet de territoire. Alors que le consultant expliquait que le Grésivaudan n'était pas coupé en deux mais entièrement polarisé par Grenoble, avec une partie Nord qui connaissait, en plus, une polarisation par Chambéry, un maire intervient pour mettre un bémol reposant sur son expérience et son lien à la population : « *j'étais à Chambéry, j'ai vu des gens de [x]* ». La réponse du Président fuse : « *prends les chiffres !* »<sup>311</sup>. Deux modes d'appréhension du monde, deux sources d'ancrage d'un point de vue et d'une action s'affrontent ici : le lien aux individus, qui forme le collectif de la commune, et les données impersonnelles, techniques, rationnelles. Le fonctionnement de la transcommunalité nécessite donc l'élaboration d'un compromis pour que l'ensemble des institutions puissent fonctionner, et la conférence des maires est le creuset de celui-ci.

## **Construire l'espace du compromis**

La fabrique du compromis prend place dans un espace spécifique qui va être travaillé pour permettre ce compromis : c'est un espace permettant la discussion, permettant à chacun de voir les autres participants, de poser un échange sur les bases d'une égalité formelle, qui

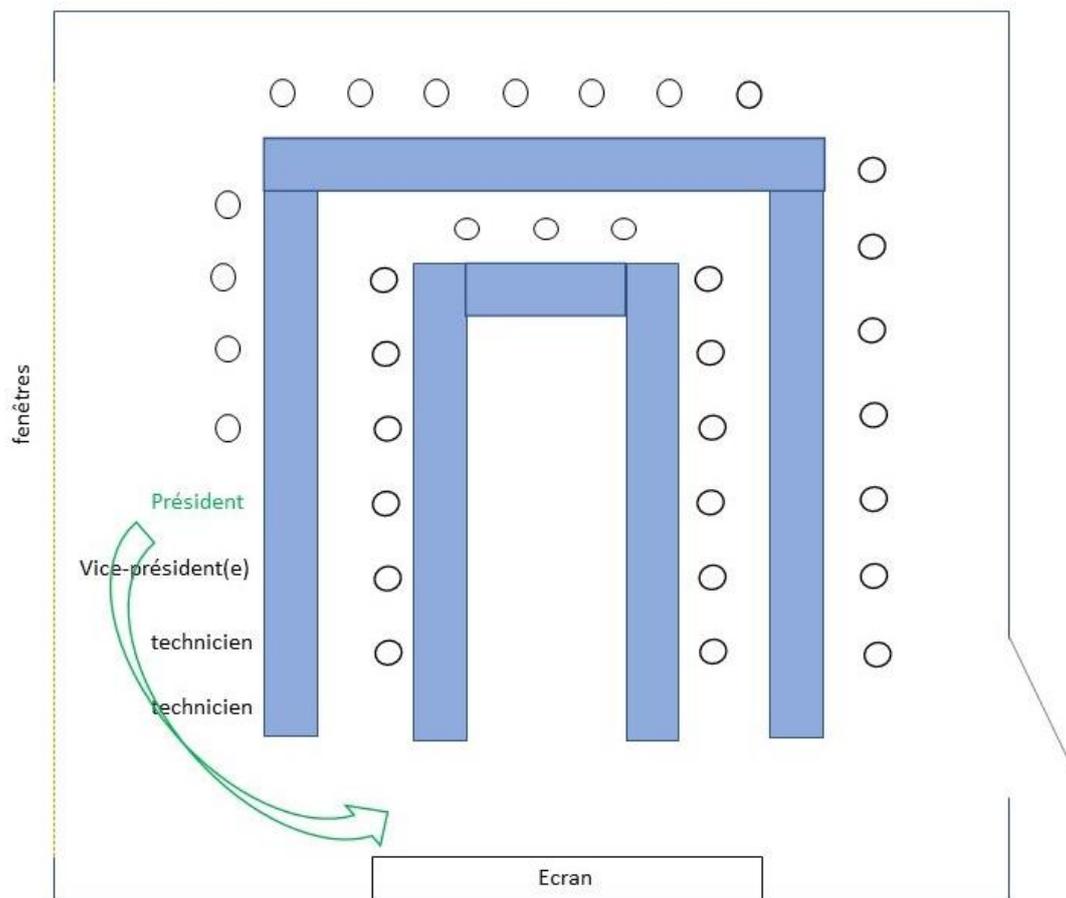
---

<sup>309</sup> Boltanski L., Thevenot L., 1991, *op. cit.*, p. 337

<sup>310</sup> Langenieux-Villard P., 2019, *op. cit.*, p.30

<sup>311</sup> Cf. cahier de recherche

ne distingue éventuellement qu'un animateur. Dans le cas du Grésivaudan, ces réunions ont lieu dans la salle du conseil, mais dans une disposition distincte de celle du conseil : ici, pas d'alignement de table en face à face exécutif / autres conseillers communautaires sans espace central. La grande salle du conseil est généralement coupée en deux pour n'utiliser que la « salle du conseil A ». Une disposition en double U permet d'accueillir tous les participants en générant un espace central propre à la discussion et à l'échange. Le Président n'occupe pas une place spécifique, il est souvent en bout de U, sur la deuxième rangée, se réservant parfois le privilège de se lever en cas de tension, de besoin explicatif ou de conclusion. Mais, en dehors de ces moments, il n'occupe pas de position privilégiée. La situation est la même pour le(la) vice-président(e) concerné(e), car les conférences des maires sont souvent thématiques, qui se place en général à côté du Président. Les techniciens présents se placent également à cet endroit, essentiellement pour des raisons techniques (emplacement le plus proche de la prise permettant de relier l'ordinateur au vidéoprojecteur).



*configuration de la salle du conseil A du Grésivaudan pour une conférence des maires*

Au grand Annecy, le dispositif est proche et met en œuvre des éléments symboliques (nom, chevalet, micro) destiné à donner une solennité mais également une dimension technique, propre à l'EPCI :

*« notre agglo elle, 34 communes, 205 000 habitants, quand on est réuni en conférence des maires c'est, c'est un cérémonial, c'est une grande table carrée, tout le monde a son chevalet, son micro, machin, et je pense que y'a aucun des maires, là, qui se sent... d'aller se plaindre, quémander, rouspéter pour son petit intérêt communal, quoi ! Et je pense que l'effet masse [...] Je pense que vraiment y'a l'effet... Y'a l'effet, enfin c'est aussi humain, ça oblige tout le monde à se mettre au niveau, je vais pas aller chipoter l'agglo sur je ne sais quel élément de détail, je suis membre de la conférence des maires et je suis là pour construire avec mes collègues l'avenir du territoire. ».*

On retrouve également dans ce cadre l'absence de symbole politique de la salle. La conférence débute, après l'ouverture par le Président et le VP concerné, par une présentation technique. Tous ces éléments visent à éviter « le transport de grandeur », c'est-à-dire d'empêcher les maires de mettre trop directement en avant la force de leur légitimité civique, laquelle pourrait trop rapidement s'imposer face à la légitimité intercommunale qui souffre toujours de sa position hybride d'institution politico-administrative ne s'appuyant que sur la légitimité civique atrophiée du « fléchage » lors des élections municipales<sup>312</sup>. Le fait, dans le Grésivaudan, que le Président se lève, anime, réponde, est aussi une manière de compensation, d'opposer à la légitimité des maires sa légitimité et sa position de Président. La tenue de cette réunion a pour but de dégager un bien commun, un principe qui permettra la mise en œuvre de politiques spécifiques au sein de la transcommunalité et répondant aux impératifs à la fois communaux et intercommunaux. L. Boltanski et L. Thevenot décrivent ainsi ce processus : *« Dans un compromis, les participants renoncent à clarifier les principes de leur accord, en s'attachant seulement à maintenir une disposition intentionnelle orientée vers le bien commun. [...] Le compromis suggère l'éventualité d'un principe capable de rendre compatible des jugements s'appuyant sur des objets relevant de mondes différents. Il vise un bien commun qui dépasserait les deux formes de grandeur confrontées en les comprenant toutes deux. [...] Et l'on dira souvent d'un compromis qu'il n'est pas complètement défendable en bonne logique, bien qu'il soit préférable à toute autre solution »*<sup>313</sup>.

---

<sup>312</sup> Comme le rappelle un acteur important de l'EPCI annécienne : *« dans un EPCI la légitimité elle est encore aux maires »*

<sup>313</sup> Boltanski L., Thevenot L., 1991, *op. cit.*, p. 338

## Permettre l'expression mais ne pas tout dire

L'établissement d'un point d'accord passe donc d'abord par renoncer à tout dire, par éviter d'afficher trop clairement les principes qui sous-tendent la prise de parole de chacun, et parfois la décision. De fait, certaines paroles sont inhibées dans ces réunions :

*« Bon, pour diverses raisons qui leur sont propres, mais on voit bien que on est un peu par moment dans le non-dit, les choses ne sont totalement, les expressions ne sont pas totalement entendues ».*

De ce fait, certains élus ont d'ailleurs l'impression que le débat ne porte pas sur le fond du sujet :

*« En tout cas dans l'état actuel, c'est indispensable, d'avancer avec une conférence des maires pour repositionner. Donc pour ça la conférence des maires, ouais, c'est un lieu... Après je suis souvent déçu quand j'en sors. Je trouve que, au fond, y'a beaucoup de choses exprimées de l'ordre de l'ego, si tu vois ce que je veux dire, et sur un certain nombre de sujets, au final, peu s'expriment, sur le fond ».*

Cette sensation de prise de parole non sur le fond, mais pour affirmer une présence, une existence, participe du processus même de création du compromis : il faut que les maires s'expriment, quel que soit le contenu de l'expression, pour faire valoir leur statut de représentant, pour porter la parole du collectif qu'ils incarnent et mettre au cœur de la réunion la légitimité qu'ils représentent. Ce que cet élu nomme « ego », c'est finalement aussi l'expression de cette légitimité qui surgit dans cet espace. Cette légitimité, les maires l'ont par construction, et c'est pour cela que cette réunion semble s'imposer pour tous les acteurs :

*« il me semble que la conférence des maires est sans doute le lieu où les échanges sont les plus pertinents. Et c'est... ça me semble être un point important. [...] A un moment donné, je pense qu'il faut qu'il y ai débat, et je pense que le meilleur débat, il est entre les maires. ».*

Si le fond est technique, la forme doit donc permettre l'expression de cette légitimité politique. C'est d'ailleurs l'une des différences avec le Bureau, qui est vu comme une instance fortement décisionnelle, mais où ne s'élabore pas le compromis nécessaire :

*« Le bureau en fait c'est la gestion quotidienne, et la conférence des maires, c'est vraiment la définition des politiques ».*

Il s'agit donc de trouver le bien commun supérieur qui va permettre d'élaborer le compromis entre les deux légitimités fondatrices de la transcommunalité. Celui-ci va être réversible et temporaire, s'appuyant sur la notion de projet :

*« On apprend à travailler ensemble et ça dépasse... le côté politique. C'est plus dans le consensuel, sur des projets et c'est ce qui est intéressant [...] Même s'il y a des divergences politiques, en tout cas on doit être une des seules dans le coin qui fonctionnons par des projets. C'est pas toujours les mêmes qui sont avec les mêmes, ça s'échange sur différents sujets. ».*

Mais plus encore, ce qui va lier ces acteurs et leur permettre de trouver un point d'accord, c'est la notion de territoire. La grande force du territoire est d'être un terme suffisamment flou pour être accepté par tous. Indéfini géographiquement, il l'est également dans son contenu : le territoire comprend-il ou non les hommes qui y habitent ? Chacun des acteurs a son territoire : la commune a son territoire, l'EPCI également, et ces institutions sont toutes deux légitimes à s'occuper de leur territoire. Parfois même, le territoire désigne un espace différent, plus grand que la commune et plus petit que l'intercommunalité, un bassin de service pour reprendre le terme du projet de territoire du Grésivaudan. Comme l'un contient celui de l'autre, le compromis va consister à mettre en avant, dans ce projet, l'intérêt pour le territoire. Dès lors, le « projet de territoire » va occuper une place centrale dans la fabrique de ce compromis, en ce qu'il va permettre de poser les bases de l'accord.

## **La force d'une instance non décisionnaire**

Ce qui permet également à cet espace d'être l'un des lieux d'émergence de compromis, c'est le fait que ce ne soit ni une instance obligatoire<sup>314</sup>, ni, et surtout, une instance décisionnaire. Non obligatoire, elle marque de prime abord une volonté d'ouverture et d'échange de la part de l'intercommunalité, qui se place dans une position d'accueil. Non décisionnaire, les discussions et les prises de positions ne sont pas vues comme définitives et engageantes, ce que rappellent les acteurs :

*« La conférence des maires, c'est un lieu d'échange, c'est pas un lieu de décision. ».*

---

<sup>314</sup> Au moment de la réalisation de cette enquête.

Même dans le Grand Annecy, qui place la conférence des maires au cœur de son système de régulation politique, l'ambiguïté sur le rôle et surtout les pouvoirs de la conférence des maires est maintenue. Ainsi, l'article 5 du règlement intérieur de Grand Annecy la présente ainsi : « *Elle est constituée des Maires de chaque Commune membre. C'est l'instance de décision des orientations stratégiques et de l'examen des grands projets, sans préjudice des prérogatives du Conseil et du Bureau communautaires. Elle permet le débat, la concertation et l'anticipation. L'échange entre les Maires et la réflexion sont au cœur de cette instance où toutes les problématiques du territoire sont étudiées. Elle a un rôle consultatif. Les débats ne donnent pas lieu à délibération* »<sup>315</sup>. C'est une « *instance de décision* » qui a un « *rôle consultatif* » ! Il s'agit donc bien d'une instance pleinement politique, puisque si elle permet une décision, celle-ci est purement politique et ne se trouvera traduite dans les faits, juridiquement, que par une délibération du conseil communautaire. Une décision de la conférence des maires, c'est, en quelque sorte, une profession de foi, l'expression d'une confiance dans la parole donnée par l'exécutif que rien ne contraint à suivre la décision prise, si ce n'est l'équilibre politique éventuel de la structure. La rédaction de cet article du règlement intérieur du Grand Annecy est le fruit d'un compromis entre d'un côté le pacte de confiance du Grand Annecy, sorte de charte de gouvernance de l'EPCI, voté quelques mois après sa création, et les obligations juridiques qui rappellent que seul le conseil communautaire dispose d'un pouvoir de décision. Il est d'ailleurs notable que la description de la conférence des maires soit identique dans les deux documents, à l'exception des deux dernières phrases : « *Elle a un rôle consultatif. Les débats ne donnent pas lieu à délibération* » qui ont été ajoutés dans le règlement intérieur.

Même si certains élus sont plus limités dans leurs éloges, ils pointent le caractère important de cette réunion :

« *Donc on a créé la conférence des maires, qui se réunit une fois par mois, où pour le moment c'est beaucoup d'informations descendantes, parce que y'a tellement de choses à, parce que y'a plein de choses qu'on faisait pas, qu'on faisait pas comme ça, enfin voilà. Et il faudrait que ça devienne plus un lieu de discussion, de débat, de réflexion. C'est en train de le devenir mais on y est pas encore complètement* ».

---

<sup>315</sup> Article 5 du règlement intérieur du Grand Annecy, adopté lors du conseil communautaire du 29 juin 2017.

## Le séminaire, une instance alternative

Dans le Grésivaudan, à côté de la conférence des maires s'est développé une autre instance, les séminaires, qui regroupent les maires, l'ensemble des conseillers communautaires et, parfois, les conseillers municipaux membres de la commission thématique qui fait l'objet du séminaire. Il est également vu comme une instance de débat, la seule dans l'intercommunalité :

*« Parce que les débats, pour moi, [y'en a pas], à part les séminaires et heureusement, il y a de plus en plus de séminaires, ce qui permet d'avoir le débat ».*

Mais comme le rappelle une élue :

*« je rappelle que nous n'avons pas de pouvoir de décision, ici, c'est le conseil communautaire qui a le pouvoir de décision ».*

Mais c'est cette absence de décision immédiate qui permet les échanges, et permet de laisser les choses parfois en suspens, et se donner le temps de trouver la bonne formulation : *« L'identification des objets de compromis suppose la recherche de formulations et de désignations spécifiques qui fondent dans un même énoncé les références aux mondes d'origine. Une grande partie du travail nécessaire pour frayer le compromis va donc consister à s'entendre sur le terme adéquat, à chercher une formulation acceptable par tous et sonnante juste, sur laquelle tomber d'accord »*<sup>316</sup>. Le caractère itératif des réunions, conférence des maires, séminaire, commission, bureau communautaire, permet cette recherche de la bonne formulation. Ce que note d'ailleurs l'un des élus du Grésivaudan :

*« c'est l'idée de la réunion des maires, c'est ce que fait régulièrement Francis sur pas mal de sujet, ce qui lui permet de présenter son projet et de mesurer l'adhésion, et d'affûter ses arguments pour défendre ensuite ».*

Affûter ses arguments, c'est trouver la bonne formulation des choses, les termes du compromis.

---

<sup>316</sup> Boltanski L., Thevenot L., 1991, *op. cit.*, p.342

## Un compromis au service de l'EPCI ?

Ce rôle particulier de la conférence des maires explique son utilisation spécifique dans le Grésivaudan : elle est mobilisée à chaque transfert de compétence, ainsi que pour évoquer les questions liées à la répartition des ressources entre communes et intercommunalité, soit autant d'éléments qui viennent transformer, modifier l'équilibre de la configuration. Dans le grand Annecy, son utilisation est systématisée, elle s'est institutionnalisée et est intégrée dans le processus de décision. Entre le Bureau et le conseil communautaire, le passage par la conférence des maires est vu comme une nécessité et l'acceptation du projet est un préalable à son avancée dans le circuit de décision :

*« Et en conférence des maires, un sujet, un dossier ne quitte pas la conférence des maires tant qu'il n'a pas un consensus très large. ».*

Du fait de ce positionnement, la conférence des maires a été vue comme l'une des instances qui contribuait au renforcement du pouvoir mayoral, à la fois dans l'intercommunalité mais également dans les communes<sup>317</sup>. Sans contester ce fait, on peut aussi noter que, dans la durée, la conférence des maires constitue un lieu d'échange et d'acculturation, d'acceptation de l'institution intercommunale et d'élaboration de compromis. Par sa constitution même, elle n'est pas une instance où les maires sont tout puissants : elle ne prend pas, par elle-même, de décision. Plus encore, par sa forme, elle tente de mixer les positions de tous les acteurs, et n'aborde pas forcément les projets au fond. De plus, elle permet de jouer avec le regard des autres maires, comme le note cet acteur du Grand Annecy :

*« je pense que y'a aucun des maires, là, qui se sent... d'aller se plaindre, quémander, rouspéter pour son petit intérêt communal, quoi ! »,*

ce que l'un d'eux confirme :

---

<sup>317</sup> Sur le renforcement des maires par l'intercommunalité, voir notamment Desage F. et Guéranger D., 2011, *op. cit.*

*« la conférence des maires, c'est pour pouvoir aussi présenter des grandes, grands axes, des projets de territoire, des sujets cruciaux, et il faut qu'il y ait les maires, il faut qu'il y ait l'adhésion des maires. ».*

Ainsi, la conférence des maires est l'un des moyens pour les acteurs de l'intercommunalité de faire passer leurs projets, selon leurs points de vue. Maîtrisant l'ordre du jour et l'animation, l'exécutif en charge d'un dossier peut présenter un projet. Comptant sur l'absence de certains opposants et la difficulté à la prise de parole, le projet sort de la conférence des maires sans opposition forte et marquée. Derrière, cela lui donne une forme d'imprimatur, de certification qui va servir à éviter au maximum les discussions, les débats et les contestations au moment de la délibération en conseil communautaire. Ainsi, pour une prise de compétence compliquée, celle de l'eau et de l'assainissement, Le Grésivaudan a organisé 6 conférences des maires (ou séminaires), chacune d'elles permettant d'avancer sur la mise en œuvre de la prise de compétence<sup>318</sup>. Cela ne signifiait pas l'acceptation du projet, mais son avancée. Des négociations pouvaient avoir lieu en bilatéral entre un maire et le Président, ce qui évitait la prise de parole publique lors d'une conférence des maires. L'avancée sur l'eau et l'assainissement s'est faite ainsi, ce qui a permis une prise de compétence alors que les oppositions étaient finalement nombreuses. La contrepartie de ce type d'avancée, c'est le décalage entre les prévisions et la réalité, puisque les communes, qui n'avaient finalement accepté que tacitement, agissent parfois à rebours. C'est aussi la raison qui explique la montée d'une forme de rancœur des communes envers l'intercommunalité. Mais celle-ci n'est vue par les acteurs les plus engagés de l'intercommunalité, comme le Président, que comme un élément finalement naturel et constitutif du ressentiment des communes envers l'intercommunalité... Ainsi, dans le Grésivaudan, alors que le projet de prise de compétence sur l'eau et l'assainissement a été longuement travaillé, de nombreuses communes ont choisi de garder tout ou partie de leur excédent du budget eau et assainissement (soit 5 millions d'€ sur les 20 millions que constituaient les excédents de toutes les communes) tout en transférant les emprunts (pour un montant de 43 millions d'€). Lors d'une séance du conseil communautaire, où certains élus s'étonnaient de ces positions, un maire dit *« je m'en étais expliqué avec le Président »*, ce à quoi un autre élu rétorque *« je ne*

---

<sup>318</sup> Séminaire le 16 septembre 2017, conférences des maires les 19 mars et 8 octobre 2018, 5 avril et 3 juin 2019 et le 14 février 2020, auxquels s'ajoute une commission mixte finances/eau et assainissement le 22 novembre 2018 et, en amont, un groupe de travail qui s'est réuni durant l'année 2015.

*savais pas qu'il fallait aller au confessionnal* ». Dans ce processus, le Président a utilisé la conférence des maires pour faire avancer son projet, et a accepté d'en payer le prix, celui-ci relevant notamment du non-transfert des excédents. Une forme de transfert financier de l'intercommunalité vers les communes en contrepartie de la prise de compétence, ce qui finalement relève de la culture même de l'intercommunalité du Grésivaudan. Dans ce processus, la conférence des maires a été un outil de l'intercommunalité pour faire avancer son projet, un outil régulièrement utilisé et pointé comme tel par une élue lors d'un séminaire : « [X] prend ensuite la parole pour délégitimer une partie du travail mené : "je rappelle que nous n'avons pas de pouvoir de décision, ici, c'est le conseil communautaire qui a le pouvoir de décision". Elle ajoute même : "on n'est pas tous ici, il en manque pas mal, et il n'y a que le conseil communautaire qui puisse...". Les autres élus réagissent sur les absents "qui n'avaient qu'à être là, nous on est bien là" et [X] de conclure : "on risque de nous dire : en séminaire, vous avez dit oui, et bien moi, je dis non »<sup>319</sup>. Dévoilant la pratique, elle ne retire pas pour autant la force du procédé : le sujet a déjà été évoqué en séminaire ou en conférence des maires, on ne va pas revenir dessus...

## **La conférence des maires, arène politique de la transcommunalité**

Par son utilisation et son mode de fonctionnement, la conférence des maires apparaît comme l'une des arènes politiques de l'intercommunalité, elle en présente toutes les caractéristiques<sup>320</sup>. C'est un lieu d'élaboration des politiques et d'établissement d'un compromis entre les différents acteurs de la transcommunalité : les maires pour les communes, le Président, son(sa) vice-président(e) et les techniciens pour l'intercommunalité. Ces conférences des maires sont utilisées pour les différentes phases des politiques publiques :

- La mise sur agenda, à l'image de la conférence des maires organisée par le Grésivaudan sur la question du PLUI. Le Grésivaudan n'étant pas compétent dans ce domaine, les communes devaient statuer sur cette question avant la fin mars 2017. Le Président

---

<sup>319</sup> Cf. cahier de recherche

<sup>320</sup> Fouilleux E., Jobert B., 2017, *op. cit.*, p. 12, qui définissent les arènes ainsi : « les lieux de l'interaction entre les acteurs impliqués dans les négociations et les décisions (ou les non-décisions) qui ponctuent la conduite des politiques publiques, de la mise sur agenda à la mise en œuvre. Elles sont les lieux où sont actualisés les compromis des politiques publiques. Elles renvoient à une configuration de négociation entre les parties prenantes. »

aurait souhaité avancer dans le sens d'un PLUI. Toutefois, lors de son investiture en 2014, il s'était engagé à ne pas lancer de lui-même la démarche du PLUI. Il a donc saisi l'occasion de demandes d'information sur le PLUI par certains maires pour organiser une conférence des maires sur ce thème le 23 janvier 2017. Sa latitude d'organisation lui a permis de faire intervenir l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Grenobloise pour expliquer ce qu'est un PLUI, comment il fonctionne et, surtout, mettre en avant le rôle particulier des maires et le pouvoir qui leur reste dans un PLUI. Mais plus encore, il a choisi de faire intervenir une élue d'Aix-les-Bains, vice-président de la communauté d'agglomération du Lac du Bourget, vice-présidente de l'ADCF, Corinne Casanova<sup>321</sup>. Il s'agissait de « dépolitiser » le débat sur le PLUI, de le faire sortir d'une opposition gauche/droite, partisan/adversaire de la loi NOTRe. La sortie de cette opposition le ramenait dans une dimension à la fois technique, présentée par l'AURG, mais également de projet local, notion sur laquelle Corinne Casanova a insisté. On a donc bien les arguments d'un compromis possible, avec des arguments techniques et de respect des territoires (avec la mise en avant du rôle des communes, la possibilité de mise en place de plan de secteur, etc.). Cette tentative n'a toutefois pas abouti, puisqu'une majorité de commune ont voté contre l'élaboration d'un PLUI.

- L'élaboration des politiques, comme l'a montré l'exemple de l'eau et de l'assainissement
- L'évaluation et évolution des politiques, à l'image des conférences des maires organisées sur le dispositif ADS. En 2019, deux réunions ont été organisées pour évaluer l'action menée, vérifier la satisfaction des maires et proposer des pistes d'évolution. Les conférences des maires ont été les seuls lieux de travail sur cette question. Certaines évolutions ne nécessitant aucune délibération spécifique ont, de fait, été mises en place dans la foulée (comme le fait de faire recevoir les pétitionnaires par les agents de la communauté de communes, par exemple).

Il est notable que cette conférence des maires sur l'ADS porte sur une question de compétence communale, et non communautaire, même si elle est assurée par l'EPCI dans le

---

<sup>321</sup> Outre que son EPCI venait de mettre en place son PLUI, Corinne Casanova présentait l'avantage de connaître le Grésivaudan puisqu'elle avait été de 1993 à 1996 l'assistante parlementaire du député de droite de l'époque, Philippe Langenieux-Villard, aujourd'hui Maire d'Alleverd et vice-président du Grésivaudan, opposé au PLUI (cf. chapitre 3, Titre A, B)

cadre d'une mutualisation. C'est également lors d'une conférence des maires qu'avait été présenté le travail préalable au schéma de mutualisation en 2016. Transfert de compétence, mutualisation, la conférence des maires prend place sur des questions qui concernent la dévolution des compétences au sein de la transcommunalité, ce qui la place dans une position particulière, comme une arène politique de la transcommunalité, à la différence du Bureau communautaire. Celui-ci, déjà beaucoup étudié par ailleurs (Desage F. et Sibille B., 2010 ; Siribie, 2015), est un espace décisionnel d'importance pour l'EPCI communautaire, un espace de filtrage des délibérations avant le passage en conseil communautaire, de formatage des politiques. Mais il n'est pas directement un outil partagé par les institutions de la transcommunalité, au sens où il n'aborde pas les questions qui sont à la frontière des institutions intercommunales. Il peut être, pour certains vice-présidents, un espace où tenter de faire prévaloir l'intérêt de leurs communes, mais il n'est pas l'espace d'élaboration d'un compromis transcommunal. Ainsi, la question du PLUI n'a jamais été débattue en Bureau communautaire dans le Grésivaudan, celle des ADS uniquement lorsqu'il avait été nécessaire d'augmenter les tarifications des actes du Grésivaudan, avant le passage en conseil communautaire.

Si la conférence des maires peut être considérée comme une arène politique de la transcommunalité, c'est parce qu'elle réussit à produire du compromis, par les spécificités qui la distinguent des autres instances existantes dans cette configuration territoriale. Consultative mais décisionnaire, intercommunale mais regroupant les plus éminents représentants des communes, autant de caractéristiques qui lui permettent de contenir les grandeurs, c'est-à-dire à la fois d'éviter le transport de grandeur d'une institution à l'autre, tout en minimisant l'impact de la discussion, en entretenant le flou sur le statut même de cette instance : est-elle décisionnaire ou non ? Ce faisant, elle refroidit les débats et permet d'aboutir à des positions qui permettent de concilier les différents points de vue, sous l'une ou l'autre de ses dimensions (souvent, dans le cas de la transcommunalité du Grésivaudan, en troquant des moyens financiers contre de la prise de compétence ou de la capacité d'action).

## **B) MASQUER LES GRANDEURS**

Si le compromis peut passer par le fait de contraindre, de contenir les grandeurs pour éviter un affrontement, ce n'est pas la seule possibilité. Dans la transcommunalité, une part importante du compromis passe par le fait de masquer les grandeurs, c'est-à-dire de rendre invisible, dans une institution, les éléments qui renvoient à l'univers de référence de l'autre institution. C'est ainsi que, dans l'intercommunalité, la dimension politique est voilée, dissimulée sous d'autres approches. Cela ne signifie nullement qu'elle n'existe pas. Simplement, elle ne peut pas s'exprimer comme telle, elle ne peut pas être un facteur de légitimité pour l'action. Dès lors, ce voile peut prendre deux formes : celui de l'inéluabilité technique et celui du recours à un tiers extérieur.

### **L'inéluabilité technique**

La mise en avant de la dimension technique pour garantir son application et donner un caractère d'inéluabilité à une politique publique est un phénomène souvent mis en avant, notamment dans le fonctionnement des EPCI (Guéranger, 2003 ; Desage, 2005). La technique est ainsi définie comme le masque d'une politique qui ne voudrait pas dire son nom, et qui se présente sous des aspects purement rationnels et pragmatiques. Il s'agit de mettre en avant l'efficacité, qui explique au final une absence de choix dans les politiques mises en œuvre. Dans le Grésivaudan, cette dimension reste particulière forte, du fait même de la personnalité du président et des facteurs dont il joue pour asseoir son autorité.

#### **Un Président technicien ?**

Francis Gimbert est un professeur agrégé de mathématiques, ancien élève de l'ENS, titulaire d'un doctorat de mathématiques acquis à l'université Paris Dauphine, enseignant en classe préparatoire aux grandes écoles au lycée Champollion de Grenoble. Après 20 ans d'engagement dans le syndicalisme enseignant, il se lance en politique et devient conseiller municipal et communautaire en 2001. Il a été conseiller régional de 2004 à 2010, VP du Grésivaudan de 2009 à 2012 et finalement président de la communauté de communes Le

Grésivaudan de 2012 à 2020. Il n'a jamais été tête de liste et ne s'est jamais présenté seul à une élection, ce qui fait dire à P. Langenieux-Villard qu' « *il n'est pas un homme politique* »<sup>322</sup>. Dans la jeu politique local qui a fait son élection, il a joué de deux leviers : le premier est son absence affichée d'ambition personnelle (que traduit son non-engagement dans des élections nominatives ou en tant que tête de liste) et le fait de ne pas être maire. Dans un EPCI où, pourtant, le fait d'être maire semble seul donner une forme de légitimité civique, le choix d'un président non-maire, et même non-adjoint, constitue une forme de neutralité, de garantie que l'EPCI ne deviendra pas un outil politique. C'est à la fois le garant d'une forme de neutralité entre communes, et du fait que l'EPCI restera à sa place, technique. Cette dimension est renforcée par le second levier de son autorité, la maîtrise des questions financières, techniques et législatives. Dans une institution placée dans une dimension technique, il incarne un élu technique. Il revêt en cela les habits traditionnels du président ou vice-président d'un conseil communautaire (Guéranger, 2003 ; Siribie, 2013 ; Vignon, 2019), mais en tirant cette position vers des positions plus extrêmes, quasiment idéal-typique de l'élu technicien : il lui arrive ainsi régulièrement de retravailler les questions financières et techniques en amont et en aval des techniciens. Ainsi, dans le cadre de la compétence eau et assainissement, c'est lui qui a constitué la matrice sous tableur informatique permettant de recalculer l'évolution du prix de l'eau<sup>323</sup>! De même, il n'est pas rare qu'il pointe des erreurs ou des incohérences dans les budgets lors des réunions avec les techniciens, qu'il recalcule directement. De ce fait, lors des débats avec les autres élus, en Bureau, en conférence des maires, en séminaire ou en conseil communautaire, il use régulièrement d'arguments d'autorité, et personne ne va remettre en cause un calcul qu'il ferait en direct lors d'une discussion. C'est pourquoi P. Langenieux-Villard, lorsqu'il définit ses qualités, les note ainsi :

---

<sup>322</sup> Langenieux-Villard P., 2019, op. cit., p. 37. Il complète : « *J'entends par là qu'il n'a jamais affronté le suffrage universel en première ligne* »

<sup>323</sup> Bien que Le Grésivaudan soit un EPCI de plus de 100 000 habitants, et comportant plus de 700 agents, c'était pour lui une pratique récurrente dans ce dossier : dans un courriel daté du 27 septembre 2017, adressé par le Président à la DGS, au DGA, au directeur du service aménagement, au chef de service eau et assainissement, à la VP eau et assainissement et au directeur de cabinet, il envoyait un tableur excel conçu pour calculer la convergence tarifaire avec plusieurs hypothèses. Le 5 novembre 2017, il envoyait une version retravaillée du tableur, ainsi qu'un document Word explicatif de la méthode avec le message suivant : « *Voici le résultat de mes devoirs du week-end. J'ai repris le document issu de la commission eau et assainissement pour travailler sur la convergence des tarifs. L'un des documents joints explique la méthode et pourrait servir de base à l'introduction des délibérations sur les tarifs. L'autre document joint est le fichier qui m'a servi à déterminer les tarifs et le résultat de ces calculs...* ». Un nouveau travail de ce type a été envoyé par mail aux mêmes destinataires le 9 octobre 2018, traitant d'une nouvelle évolution des tarifs

« il connaît les chiffres et les textes mieux qu'un comptable ou qu'un parlementaire »<sup>324</sup>. C'est dans cette maîtrise technique et législative (son excellente mémoire lui donne la faculté de citer certains articles du CGCT sans le texte sous les yeux) que repose l'assise de son pouvoir. Certains élus reconnaissent ces qualités mais ont du mal à supporter l'essence différente de leur position respective :

*« je vais être un peu méchant, s'il veut montrer son intelligence, il devrait se mettre au niveau de celui qu'il a en face de lui... Parce que ça j'avais pas apprécié. M'asséner des leçons, j'avais pas apprécié. Même s'il avait raison ! Même s'il avait raison. C'est pas parce que lui il connaît le dossier par cœur, et qu'il calcule très vite, qu'il doit avec un petit sourire me faire comprendre que... Je ne suis pas à sa hauteur. Je sais que je ne suis pas à sa hauteur... ».*

L'autre versant de sa personnalité qui lui permet de tenir ce rôle de président repose sur son adéquation à la culture du territoire : élu de la commune la plus peuplée, il travaille à Grenoble, comme nombre des habitants du Grésivaudan. Professionnellement, sa fonction d'enseignant en classe préparatoire l'amène à former de futurs ingénieurs, catégorie socio-professionnelle très présente sur le territoire. De ce fait, il entre en résonance avec l'imaginaire territorial porté sur l'innovation technologique source de richesse, à l'image de l'industrie nanotechnologique de Crolles ou Bernin. Mais dans le même temps, il rappelle fréquemment à ses interlocuteurs son enfance en milieu rural, dans le massif central, dans des petits villages souvent très éloignés des gros bourgs. Cela lui donne des points d'accroche avec les élus des petites et toutes petites communes, qui se vivent parfois comme des territoires éloignés du milieu urbain. De plus, sa pratique assidue de la randonnée lui donne une parfaite connaissance des massifs, des hameaux et lieux-dits de Belledonne ou de Chartreuse. Ainsi, il conjugue les deux dimensions de l'imaginaire du Grésivaudan : l'innovation technologique et le caractère montagneux et rural de cet espace pourtant périurbain.

### **Un président fragilisé par sa technique**

Cette position l'amène parfois à des pratiques qui vont limiter son autorité et ses capacités d'agir : ainsi, le 23 novembre 2018, il va animer directement une réunion inter-commission eau et assainissement – finances. Le cahier de recherche témoigne de cette

---

<sup>324</sup> *Ibid.* p.38

réunion : « *Le positionnement de la salle est, à cet égard, assez parlant : les tables sont en U, sur deux rangées, 38 personnes sont assises (dont les 2 VP, la DGS et le directeur du service) et le Pdt est debout, au centre du U, pour faire la présentation du diaporama listant les propositions et, en cours de présentation, déplaçant un paperboard pour dessiner des courbes et expliquer son raisonnement. On perçoit bien ici l'essence de son "leadership", d'essence non politique mais technique et mathématique : il assied son raisonnement par une démonstration mathématique.* »<sup>325</sup>. Il se retrouve ainsi dans une position qui relève de sa pratique professionnelle : il explique et démontre un raisonnement. De ce fait, il n'est plus en position d'assurer un arbitrage politique, voire même de donner un sens politique. La décision qu'il propose se place sous le sceau de l'inéluctabilité technique, quasiment mathématique. Cette position qui fait sa force est également celle qui fragilise sa position dans l'intercommunalité : puisque ses propositions relèvent de l'inéluctable, il ne dispose que de peu de marge pour négocier. Il n'est plus en position d'assurer pleinement un arbitrage politique entre différentes positions, puisqu'il s'est d'emblée placé dans une dimension technique. Mais plus encore, son positionnement le rend totalement dépendant des services, car il assied son raisonnement sur les données brutes qui lui sont fournies par les services, qui peuvent être parcellaires. Là encore, les notes de cette réunion en portent témoignage : « *la base de données n'est, en effet, pas directement exploitable et il n'a pas tous les éléments en main pour répondre à certaines questions. Il est du coup mis en défaut sur son positionnement, du type "a-t-on fait des estimations sur les recettes dans tel ou tel cas ?", "quelle conséquence sur tel type de famille ?". Du coup, il vérifie par rapport à son propre cas, comme la consommation d'eau de sa famille, et donne le sentiment d'être en porte-à-faux par rapport à certaines réalités...* »<sup>326</sup>. Il est dès lors obligé de quitter le technique pour le normatif, mais sans assise politique pour asseoir son discours puisqu'il n'est pas parti des valeurs, mais des données techniques. Dans le cas analysé, il va repartir de son propre cas, assénant aux élus présents : « *au-delà de telle consommation [proche de la sienne], c'est du gaspillage...* ». Outre que sa position s'est fragilisée, elle donne des points d'appui à ses détracteurs, ceux qui dénoncent le fait qu'il ne soit pas politique : le seul exemple qu'il donne, c'est le sien, ce qu'un maire ne ferait pas, citant toujours un habitant qu'il a rencontré, pour remplir son rôle de représentant d'une communauté. Dans cette exemple, sorti de la dimension technique, il donne le sentiment de

---

<sup>325</sup> Cf. cahier de recherche

<sup>326</sup> Cf. cahier de recherche

ne représenter que lui-même. Cette position au sein de la configuration locale, qui lui a permis d'accéder au poste de Président de l'intercommunalité, est également celle qui limite sa capacité d'agir en tant que Président. De plus, en occupant une telle position, il limite le champ d'action de certains de ces Vice-présidents, empiétant sur leur espace technique et les reléguant à une dimension infra-technique. Et il n'est pas rare que, comme lors de cette intercommission, le ou la vice-présidente en charge se retrouve à ne pas prendre la parole ou, lors de certains conseils, de ne pouvoir commencer ses interventions que par « *Francis a déjà tout dit, je vais juste préciser que...* ». Ce faisant, il met en danger ses propres appuis dans le Bureau communautaire.

### **La dépendance au service**

Si cette inéluctabilité technique a permis au président de faire passer des projets complexes, liés à l'eau et l'assainissement, par exemple, elle le place également en situation de dépendance vis-à-vis des services et donne à leur position encore plus de force dans l'EPCI. En effet, si l'argument central, la source de l'autorité, de la légitimité de l'action réside dans la technique, alors l'administration se retrouve en position de force dans la communauté de communes. On a vu que dans la transcommunalité du Grésivaudan, il existe une méfiance du politique envers le technique et l'administratif. De ce fait, l'administration n'a pu se constituer comme une force transcommunale, et les interactions entre administration des différentes institutions sont rares. Pour autant, au sein de l'EPCI, celle-ci est toute puissante par la position qu'occupe l'EPCI dans la configuration transcommunale, celle de l'institution fonctionnant sous l'égide de la légitimité industrielle, rationnelle et technique, et de la posture prise par son président d'être un président-technicien. Acteur technique au sein d'une institution technique, l'administration de l'EPCI est mal perçue des élus et des techniciens des communes. Ainsi, le diagnostic qui a constitué la première phase du projet de territoire a mis en avant le sentiment de nombreux maires de fonctionner « *sous la pression de la technostructure* », et que pour celle-ci, « *la propension à toujours vouloir « faire » et beaucoup de difficulté à « faire avec » ou « faire faire »* »<sup>327</sup>. Ce qu'un élu résume en quelques mots :

« *Ben moi j'ai le sentiment aujourd'hui que les techniciens ont pris la main sur la politique... L'impression que moi j'avais c'est que la patronne, j'ai bien dit la patronne, tu vois*

---

<sup>327</sup> New deal, support de présentation du séminaire du 30 septembre 2017, diapositive n°47.

*à qui je fais allusion, c'était cette charmante dame, qui a certainement des compétences, mais qui n'est qu'une administrative. Même si elle est administrative à très haut niveau. [...] Donc le sentiment qu'on avait tous, je pense qu'on avait tous à l'époque, c'est que c'était madame Guiguet qui commandait. Enfin qui dirigeait, plutôt, pas commandait, dirigeait ».*

Il est d'ailleurs notable que dans son discours de candidature à la présidence du conseil communautaire en juillet 2020, celui qui succèdera à Francis Gimbert déclare : « *C'est d'abord ma volonté d'affirmer le primat du politique, car nous n'avons pas à adapter nos choix politiques aux contraintes d'organisations administratives, seul le respect de la règle et du droit peut freiner nos enthousiasmes* »<sup>328</sup>.

Cette place de la dimension technique dans l'EPCI relève bien de la répartition initiale des rôles dans la transcommunalité, se fondant sur la source de légitimité propre à l'EPCI. Elle devient dès lors un outil pour les élus, leur permettant d'obtenir des postes en son sein, renforçant ainsi la dimension technico-rationnelle de cette institution. Pour autant, cette dimension technique voile bien la dimension proprement politique des actions menées. Le fait de mettre en place telle ou telle action est bien un choix politique. La présenter uniquement sous l'angle technique est une forme de compromis, qui permet de ne pas afficher une volonté de dépasser les limites assignées par la constitution même de cet outil qu'est l'intercommunalité.

### **Excursus 2 : à la recherche de la délibération inutile**

L'exemple de la décision à prendre pour la Commission Départementale d'Aménagement Commerciale (CDAC) devant statuer sur l'extension de l'Intermarché de Chapareillan est un exemple caractéristique du fonctionnement du Grésivaudan. La CDAC est une « *instance départementale sollicitée pour se prononcer sur les autorisations d'exploitation commerciale. Elle examine les projets de création ou d'extension de magasins de commerce de détail supérieurs à 1 000 m<sup>2</sup> de surface de vente.* »<sup>329</sup>. Instituée par le Préfet, elle réunit,

<sup>328</sup> Baile H., 2020, discours de candidature à la présidence du conseil communautaire du Grésivaudan, le 10 juillet 2020. Henri Baile a été élu président par 48 voix contre 16 à Nelly Gadel, Francis Gimbert ne se représentant pas.

<sup>329</sup> <https://cnac.entreprises.gouv.fr/l-amenagement-commercial/cdac-organisation-et-fonctionnement>, consulté le 04/09/2020

outre les services de la préfecture, le maire de la commune concernée, le pdt de l'EPCI concerné, un représentant de la Région et du Département (ou des départements en cas de situation limitrophe), un représentant des EPCI du département, un représentant des maires du département, le pdt du SCOT et des personnes qualifiées dont un représentant des associations de consommateur. A la fin de l'année 2017, la CDAC devait se prononcer sur un projet d'extension du magasin Intermarché de Chapareillan, qui l'amenait à avoir une surface de vente supérieure à 1000 m<sup>2</sup> (extension de 495 m<sup>2</sup> amenant la surface totale à 1411 m<sup>2</sup>). Le Grésivaudan, en tant qu'EPCI, devait donc se positionner. La définition de la position du Grésivaudan s'est faite en plusieurs étapes. A l'issue du conseil communautaire du 16 octobre 2017, une réunion s'est tenue dans le bureau du président, réunissant celui-ci, le vice-président en charge de l'économie (et président de la commission économie du SCOT), la vice-présidente en charge de l'aménagement du territoire (et vice-présidente du SCOT), le 1<sup>er</sup> vice-président du Grésivaudan, la maire de Chapareillan et le directeur de cabinet. Habituellement, ce genre de discussion a lieu en Bureau communautaire, mais les délais de convocation de la CDAC ne permettaient pas, en l'occurrence, de réunir un bureau. Il s'agissait donc de déterminer si Le Grésivaudan voterait pour ou contre cette extension. Cette réunion décida d'un vote positif, en raison du soutien que la maire de Chapareillan apportait au projet.

La CDAC ayant été repoussé, cette question fut de nouveau abordée lors du bureau du 6 novembre 2017. La note préalablement envoyée à tous les membres du bureau précisait que le président proposait de suivre l'avis du maire et de voter pour, comme il est de tradition dans le Grésivaudan. Elle précisait également que cet établissement n'étant pas installé dans une ZACOM, ce projet était incompatible avec le SCOT et recevait un avis défavorable de la DDT. Lors du Bureau, le vice-président à l'économie présenta le dossier et proposa de suivre l'avis du maire, et d'émettre un vote positif lors de la CDAC. Les différents vice-présidents présents prennent alors la parole, aucun n'approuvant ce projet, notamment pour des raisons de soutien aux petits commerces. Entre chaque intervention, le vice-président ou le président rappellent que le maire est pour, et qu'en l'absence de schéma commercial, il est difficile de justifier d'un avis différent de celui du maire. Durant cette séance du Bureau, c'est le dossier qui déclencha le plus de prises de parole des vice-présidents, toutes négatives par rapport au projet. Et le président conclut la séquence en s'adressant au vice-président : « *je suis pour que tu suives l'avis du maire, puisque c'est la règle tacite* », et ce avec l'accord de tous les vice-

présidents ! Ainsi, lors de la CDAC du 14 novembre 2017, fort de ce mandat, Pierre Beguery vota pour ce projet. Ce projet fera l'objet de trois recours en Commission Nationale l'Aménagement Commercial, portés par l'Etat, le SCOT et une enseigne concurrente.

Cet épisode est assez emblématique du fonctionnement du Grésivaudan : la tenue d'une instance décisionnelle est essentielle. La preuve : si les délais ne permettent pas la tenue d'un Bureau, il convient d'organiser une réunion *ad hoc*, à 23h, à l'issue de plus de 4h de conseil communautaire ! Celle-ci s'étant tenue, et les délais permettant le passage de ce dossier en Bureau, celui-ci est à nouveau évoqué et fait l'objet d'un vaste débat. La délibération semble donc essentielle. Pour autant, elle est inutile puisque la décision lui préexistait, fondée sur l'histoire (Le Grésivaudan suit l'avis du maire car il l'a toujours fait), et que chacun le savait avant la réunion. C'était écrit sur la note, annoncé lors de la présentation du dossier. La teneur du débat, où l'ensemble des protagonistes s'opposèrent au projet, pas plus que les éléments de compatibilité avec le SCOT, ne changèrent quoi que ce soit à la décision qui sortit de cette réunion. Le Grésivaudan suivrait l'avis du maire car il l'a toujours fait. Cette recherche de la délibération, pour inutile qu'elle soit, montre bien la recherche de légitimation d'une décision. Quelle qu'elle soit, elle doit passer par une réunion spécifique, ne serait-ce que pour prendre acte. Cet attachement à la démocratie procédurale, qui vient conférer une légitimation à une décision préexistante, marque le besoin pour l'intercommunalité de trouver une source de justification, de légitimation de sa position.

Il est notable que, par la suite, le président et le vice-président travailleront à faire adopter un schéma de développement commercial, qui fera l'objet d'un débat animé, parce que celui-ci prédétermine la position du Grésivaudan lors des CDAC. De nombreux élus ont alors plaidé, tant en Bureau qu'en Conseil Communautaire, pour que Le Grésivaudan se détermine au cas par cas. Il y avait donc une recherche de délibération qu'on savait inutile, puisqu'il s'agissait, *in fine*, de suivre l'avis du maire. En l'espèce, le recours au cas par cas était un moyen d'obliger l'EPCI à suivre l'avis du maire.

## **Le tiers extérieur, voile ou émergence du politique ?**

La mise en place de politiques publiques dans l'intercommunalité se fait souvent sans affirmation du fait politique, compris comme une prise de position reposant sur des valeurs et présidant aux politiques publiques mises en œuvre. Lorsque ce n'est pas le caractère technique qui est mis en avant pour expliquer les choix, ceux-ci tendent à renvoyer à une dimension extérieure à l'échange d'arguments et à la délibération, à des règles qui dépassent les échanges que peuvent avoir les protagonistes et viennent contraindre leur volonté, par une sorte d'imposition qui les dépassent.

### **Une auto-transcendance reposant sur l'histoire**

Le cas de la CDAC pour l'extension de l'Intermarché de Chapareillan est, à cet égard, assez illustratif. Tout se passe comme si on retrouvait dans l'intercommunalité la notion de tiers-extérieur (Clastre, 1974 ; Subla, 2004 ; Gauchet, 2005), d'extériorité constituant le pouvoir (Lefort, 1994), sur lesquels les acteurs ont le sentiment de ne pas avoir de prise et qui s'impose à eux : « *Aucune société ne semble pouvoir former un système clos sans la médiation d'un tiers extérieur, qui est comme un dieu parmi les hommes ou qui constitue, à tout le moins, le point d'appui transcendant des actions et interactions des sociétaires* »<sup>330</sup>. Il ne faut pas confondre ici cette extériorité avec les éléments de cadrage propre à la configuration transcommunale ou même avec les règles juridiques qui délimitent les rôles et fonctions possibles d'un EPCI. Cela relève du domaine du droit et de la loi, sur lequel les élus ou agents de l'EPCI n'ont pas de prise et se doivent de respecter. Il s'agit ici de règles contingentes que le groupe choisit de se donner et de respecter, règles qu'ils semblent subir comme une contrainte qu'ils ne peuvent remettre en cause. Les acteurs se donnent des règles de fonctionnement, des possibilités et des interdits qu'ils placent en dehors d'eux et font comme si ces règles leur étaient imposées par une forme de transcendance qui s'impose à eux, dans une manière d'auto-transcendance (Dupuy, 1989). Cette notion désigne « *le mouvement d'auto-extériorisation par lequel une structure produit, de façon purement endogène, cela même qui la dépasse infiniment, une extériorité qui n'en est pas une puisqu'elle est toujours*

---

<sup>330</sup> Scubla L., 2004, « Autonomie, réflexivité et altérité. Prolegomène à une logique de l'extériorité », Ateliers [Online], n°27, URL : <http://journals.openedition.org/ateliers/8650> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ateliers.8650>

déjà présupposée dans la constitution même de la structure. »<sup>331</sup>. Dans le cas du Grésivaudan, cette auto-transcendance prend souvent la forme d'une antériorité qui impose ses choix. Ainsi dans le cadre de la CDAC, personne n'est d'accord avec le vote « pour » l'extension de ce supermarché, mais tout le monde admet que Le Grésivaudan devra voter pour, puisque c'est ce qui a toujours été fait. En l'espèce, des acteurs politiques se retirent tout pouvoir proprement politique, toute capacité délibérative dont ils ont pourtant l'entière jouissance. Légalement, rien ne les contraint à suivre l'avis du maire. Dans le règlement propre à la communauté, rien ne les contraint à suivre l'avis du maire. Au regard de l'importance relative de la maire de Chapareillan dans le jeu politique du Grésivaudan, rien ne les contraint à suivre l'avis du maire. Et pourtant, alors qu'ils sont contre ce choix, ils vont « voter » pour. L'antériorité s'impose à eux, à tel point qu'une délibération ne peut remettre cette position en cause. Pour la remettre en cause, il faudra que Le Grésivaudan se dote d'un autre tiers-extérieur, qui prendra la forme d'un schéma de développement commercial. La délibération de celui-ci et les normes qu'il fixe agiront comme une autre forme d'auto-transcendance, cette fois plus consciente et réfléchie. Les débats qui animeront le vote de ce schéma lors du conseil communautaire du 16 décembre 2019 sont d'ailleurs intéressants en ce qu'ils montrent une tension à ce sujet au sein des conseillers communautaires : certains refusent de s'imposer à terme la contrainte d'un texte préalablement voté qui viendrait restreindre leur choix. Pour autant, ces mêmes conseillers, membres de l'exécutif, n'ont pas souhaité afficher la puissance de la volonté délibératrice en allant contre la position du maire lors de la CDAC de Chapareillan. A cette occasion, l'auto-transcendance que constituait l'antériorité des pratiques s'est imposé à eux. Tout se passe comme si le passage par un vote, explicite, conscient, produit d'une discussion argumentée, entraînait la perte de la dimension sacrée, et donc intouchable, de l'extériorité précédente. La contrainte apparaît sous leurs yeux<sup>332</sup> et ils la refusent, alors qu'ils l'acceptaient tant qu'ils ne l'avaient pas votée. Par ce vote, le voile fondateur d'un tiers-extérieur se soulève légèrement.

---

<sup>331</sup> Dupuy J-P., 1989, « Individualisme et auto-transcendance », in Giovanni Busino, *Autonomie et autotransformation de la société*, Librairie Droz, « Travaux de Sciences Sociales », p.248

<sup>332</sup> « on se donne une contrainte à nous-mêmes »

## Le projet de territoire, dévoilement du politique dans l'EPCI ?

Ce mécanisme d'extériorité constitue, en l'espèce, une forme d'éloignement du politique au sein de l'intercommunalité, au sens où les élus déniaient leur capacité à délibérer, à choisir une position. Pour autant, cette dénégation est politique, et l'évolution de ce tiers-extérieur peut en porter témoignage. En effet, en 2016 dans le Grésivaudan, les élus ont choisi de se doter d'un projet de territoire, un document réflexif et prospective qui guiderait et conditionneraient les choix futurs des élus : « *Ce projet de territoire fixe un cap, c'est un guide pour les réflexions à venir, un outil d'aide à la décision et une feuille de route pour les services et les élus du Grésivaudan* »<sup>333</sup>. Dans la foulée de sa création, la communauté d'agglomération annécienne va elle aussi se doter d'un projet de territoire pour définir ses axes de travail et les projets qu'elle portera. Ces projets de territoire sont véritablement des outils politiques, la marque d'une affirmation de la dimension politique de l'action de l'EPCI. Les modalités de leur réalisation témoignent d'ailleurs des attentes et des besoins politiques de ces EPCI. Dans le Grésivaudan, l'accent a été mis sur le travail interne des conseillers communautaires et la volonté d'associer l'ensemble des conseillers municipaux du territoire. Il s'agissait d'ancrer ce projet politique par l'association des représentants de la légitimité politique et démocratique du territoire, les conseillers municipaux. Ainsi, si 5 séminaires ont réuni les conseillers communautaires, les conseillers municipaux ont été consultés au travers de 5 ateliers de travail réunissant des conseillers municipaux tirés au sort (soit une cinquantaine) et une série de réunions dans 11 communes du Grésivaudan (et ayant accueilli près de 18% des conseillers municipaux du territoire). Ce choix marque la volonté du Grésivaudan de placer la relation commune-EPCI au cœur de son action, témoignage d'une difficulté relationnelle et de positionnement qui se retrouve dans le recueil du point de vue des maires en amont du projet de territoire : « *la communauté est perçue comme assez dirigiste. On lui reproche l'absence de concertation avec les communes [...] C'est aussi (et surtout...) la capacité de la Communauté à travailler avec les communes qui est mise en cause : la question de la définition des politiques avec la volonté de voir les politiques publiques coconstruites avec les communes ; la question du déploiement des politiques publiques avec la nécessité d'une meilleure articulation entre*

---

<sup>333</sup> Gimbert F., 2018, éditorial au projet de territoire.

*communes et EPCI* »<sup>334</sup>. L'enjeu était bien de dépasser les tensions et les récriminations mutuelles, pour ancrer, un tant soit peu, l'intercommunalité dans les communes<sup>335</sup>.

Dans la communauté d'agglomération du Grand Annecy, le choix a été différent et une société extérieure a été mandaté pour animer des réunions publiques et associer les habitants à la définition des grands axes de développement du projet de territoire. Ce choix peut s'expliquer par le positionnement différent du projet de territoire dans l'histoire de ces EPCI. A Annecy, il se met en place dans la foulée de la création du nouvel EPCI, alors que l'ensemble des élus du territoire concerné ont pu débattre et échanger sur cette évolution. Il se place dans le même mandat municipal que la création de la nouvelle intercommunalité. Au-delà même de son processus d'élaboration, c'est l'ensemble du troisième axe du projet qui porte cette préoccupation de participation, avec l'ambition 7 de « *construire ensemble la citoyenneté* », l'ambition 8 de « *développer le sentiment d'appartenance au territoire* » et l'ambition 9 « *développer des partenariats pour concrétiser le projet* ». C'est ainsi 20% des 90 objectifs qui sont consacrés à cette dimension, alors que, dans le même temps, aucun objectif ne concerne la relation communes-intercommunalité<sup>336</sup>. Cette dimension a, en effet, été abordée dans les travaux préparatoires à la création du nouvel EPCI. L'ambition de développer concomitamment le sentiment d'appartenance et la citoyenneté est d'ailleurs topique de cette volonté d'inscrire, via le projet de territoire, la communauté d'agglomération dans une dimension civique. Dans le Grésivaudan, le projet de territoire arrive près de 10 ans après la création de l'intercommunalité<sup>337</sup>, dans un mandat municipal différent. D'un côté donc, les acteurs politiques s'étaient déjà emparés de la question intercommunale (pour le déplorer ou

---

<sup>334</sup> Diapositive 62 du document de présentation du séminaire du 30 septembre 2017.

<sup>335</sup> Ces tensions se retrouvent dans les entretiens menés sur le Grésivaudan : « *Mon ressenti, c'est que ça manque de lien. Un manque évident de lien... [...] Y'a une forme de suprématie de la comcom qui dit aux communes ben faites avec ce qu'on vous donne, et c'est tout. Mais y'a pas d'interaction* » ; « *Mais dans la vision communale, c'est assez éloigné l'interco, c'est un peu le grand méchant, et le processus de décision n'est pas clair* », tout en trouvant une vision inverse, négative sur les communes : « *On a souvent une position de maires qui viennent défendre leur territoire communal en utilisant les avantages de l'interco mais qui ne contribuent pas à la construction du projet interco* » ; « *les communes ne jouent pas l'interco, jouent la commune... En majorité jouent la commune* » ; « *Mais en même temps, je reste quand même assez inquiet si je raisonne en regardant le fonctionnement de notre propre communauté, et si j'écoute les débats au sein de notre conseil communautaire, je me dis qu'on a encore du boulot, parce qu'aujourd'hui je pense que les communes ne se sont pas appropriées ce qu'est la communauté de communes. Et que la communauté de communes n'est pas encore considérée comme ce partenaire indissociable mais comme une structure qui vient s'immiscer dans leurs propres affaires, etc.* »

<sup>336</sup> Grand Annecy Agglomération, *Imagine le Grand Annecy, 90 objectifs pour le projet de territoire*, mars 2019, p. 23

<sup>337</sup> Qui s'était faite dans des délais très courts et sans grands débats, contrairement à l'agglomération annécienne.

s'en réjouir) et il s'agissait sans doute d'élargir l'assise démocratique de l'EPCI, d'approcher une forme de légitimité civique. De l'autre côté, il s'agissait de (ré)ouvrir une discussion avec les élus du territoire après plusieurs années de fonctionnement et de dysfonctionnement. D'un côté, un élu puissant et au cœur du jeu politique local, maire de la ville-centre, fondateur d'une commune nouvelle, qui veut chercher à ancrer un peu plus dans la population une institution nouvelle et parfois décriée comme trop vaste et trop éloignée de la population ; de l'autre, un élu non maire et peu puissant localement qui cherche à éviter certains conflits et répondre aux attentes de certains conseillers communautaires réclamant l'adoption d'une vision prospective et structurante du territoire. Si le contexte et les attentes diffèrent, l'objet qui en sort reste un élément marquant de l'introduction du politique dans l'EPCI communautaire, un tiers-extérieur qui s'impose et légitime les choix ultérieurs. Ainsi, dans le Grésivaudan, c'est le projet de territoire qui a légitimé la mise en place d'une nouvelle politique pour l'agriculture et la forêt et l'augmentation importante des crédits qui lui sont alloués, alors même que pour les autres compétences, la volonté affichée était celle d'une rigueur budgétaire contenant les budgets dans le cadre des années précédentes.

Le voile mis sur le politique, par la dimension technique des missions et des pratiques de l'intercommunalité, semble permettre la coexistence et le fonctionnement des différentes institutions dans la transcommunalité. Le recours à un tiers extérieur, comme espace de référence sur lequel faire reposer la prise de décision, en reléguant la délibération au rang de formalité essentielle mais, dans les faits, inutile, tant également à jouer ce rôle de masque des grandeurs mobilisées. Ce tiers extérieur étant la résultante d'un acte politique, d'une délibération, d'une décision commune, la référence qui y est faite porte bien sur une référence politique. Il est notable que certains élus refusaient de voter, voir même de débattre de certains dossiers avant d'avoir un projet de territoire. Ils se refusaient à eux-mêmes le droit de produire une délibération politique, sans pouvoir s'appuyer sur un tiers extérieur. Mais justement, avec l'émergence du projet de territoire, le voile se déchire légèrement, le masque n'est plus aussi efficace. En effet, la trace est encore fraîche des débats politiques qui ont amené à sa rédaction, et il ne peut se positionner comme un tiers intouchable : chacun sait qu'il s'agit d'un document politique. De plus, son mode d'élaboration a pris une dimension

politique propre au territoire concerné, mobilisant ici les conseillers municipaux, là les habitants. D'ailleurs, si le successeur de F. Gimbert a fait maintes fois référence au projet de territoire dans son discours de candidature au poste de Président, il n'a pas manqué de préciser que :

*« Le mandat qui s'achève a été celui de la construction et de la mise en place d'une feuille de route qui s'appelle le projet de territoire. Il nous dicte des priorités. Nous aurons à nous le réapproprier, à l'amender si nécessaire, à l'analyse de besoins nouveaux pour engager une nouvelle étape au service des communes »<sup>338</sup>*

Ici, le voile est levé, et le politique s'affiche comme tel, ce qui correspond d'ailleurs au reste de son discours qui affirmait le « *primat du politique* » sur l'administration.

## **C) CONJUGUER LES GRANDEURS**

Pour élaborer les compromis dans l'intercommunalité, il est donc possible de contenir ou de masquer les grandeurs. Chacune de ces figures contient une part de renoncement, soit à l'intégralité des valeurs ou à la logique du système, soit à l'exposition d'une part de soi. Mais il existe une troisième figure du compromis dans l'intercommunalité, celle qui consiste à conjuguer les grandeurs, c'est-à-dire à composer une position qui prend appui sur plusieurs univers de référence, en jouant des espaces de compatibilité qu'ils contiennent. Ainsi, les communes peuvent revendiquer leur *efficacité*, et les intercommunalités leur fonctionnement *démocratique*.

### **L'efficacité communale**

La crise sanitaire du printemps 2020, liée à la covid-19, a mis en lumière certaines tensions entre l'Etat central et les collectivités territoriales, tensions récurrentes mais qui ont donné à voir les ressorts d'une possible conjugaison des grandeurs.

---

<sup>338</sup> Henri Baile, discours de candidature à la présidence du Grésivaudan, le 10 juillet 2020.

Dans un communiqué commun de l'AMF, l'ADF et l'ARF daté du 8 juillet 2020, on peut lire les propos suivants : « *Le cloisonnement, l'émiettement et l'éloignement progressif des services de l'Etat limitent leur capacité d'intervention rapide au profit des citoyens, au moment même où ceux-ci demandent toujours plus d'écoute et de proximité. L'Etat subit aujourd'hui les conséquences de choix d'organisation qui vident les bureaux installés au plus près de la vie quotidienne et organisent des regroupements toujours plus lointains dont le principal objectif est de préserver une taille critique. La crise sanitaire a montré que si l'Etat est parfois en capacité d'assurer un pilotage et une coordination de l'action des autres acteurs des territoires, il n'est plus en capacité d'agir lui-même que dans des missions spécialisées et dans un mode d'intervention très vertical et autarcique* ». A contrario, « *Les trois niveaux de collectivités ont prouvé leur réactivité, leur adaptabilité et leur opérationnalité pour proposer et mettre en œuvre des solutions à des difficultés qui ne relevaient pas toujours de leurs compétences* ». En conclusion : « *Le renforcement des libertés locales doit se traduire par la fin de la dépendance des collectivités à l'égard de l'Etat grâce à une définition claire de la répartition des compétences respectives, par la garantie de ressources stables dans la durée et par l'inscription de ces principes dans nos textes fondamentaux* »<sup>339</sup>.

Derrière un plaidoyer *pro-domo* caractéristique de ce type d'annonce, on trouve une dénonciation de l'inefficacité et de l'obsolescence de l'Etat et l'affirmation que les collectivités territoriales sont les institutions à même de répondre aux besoins nés de la situation économique, sociale et sanitaire. Ce propos témoigne en fait de la manière dont l'institution communale va tenter de conjuguer les différentes sources de légitimité, de capter les ressources de justification des différents mondes. L'attaque porte ici sur la grandeur de l'Etat dans un univers spécifique, le monde industriel, puisque c'est directement son efficacité qui est pointé du doigt, sa capacité à mettre en place des procédures d'actions. Ce faisant, ils actent la primauté de cette grandeur dans le domaine de l'élaboration des services publics. Mais derrière cette reconnaissance, qui pourrait être un renoncement, se cache un renversement de cette référence, que dévoile le titre de ce communiqué : « *Plus de libertés locales pour plus d'efficacité* ». Dans les termes même, ils conjuguent le supérieur commun du monde industriel, l'efficacité, et l'un des états de grand du monde civique, la liberté<sup>340</sup>. Le

---

<sup>339</sup>, #TerritoiresUnis, *Plus de libertés pour plus d'efficacité*, 8 juillet 2020, p.2

<sup>340</sup> Cf. Boltanski L., Thevenot L., *op.cit.*, notamment le chapitre VI, la présentation des mondes

retournement s'opère dans le fait que le supérieur commun, l'efficacité, n'est accessible qu'avec les moyens du monde civique : la liberté locale, l'autonomie communale, la représentation démocratique. Ainsi, pour être efficace, il faut : « *garantir la libre administration des collectivités, assurer réellement l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales, mettre la commune au centre de la démocratie de proximité, renforcer le rôle des collectivités dans les politiques publiques assurant la cohésion sociale et territoriale de la Nation (solidarité, santé, emploi, développement économique, transition écologique par exemple), établir une nouvelle répartition des compétences concernant certaines politiques publiques de proximité (logement, sport, culture par exemple).* »<sup>341</sup>

Or, dans ce domaine, leur état de grand s'imposent aux autres acteurs. Mais les communes (et les autres collectivités territoriales) doivent cependant bien s'assurer de leur prééminence, que l'Etat pourrait leur contester. Comme elles, il peut se référer à la cité civique, se présenter comme l'incarnation de la volonté générale, prendre appui sur la désignation de ses décideurs par des élections démocratiques directes, en premier lieu l'élection présidentielle. Dès lors, ils mobilisent de manière concomitante les outils d'un troisième univers de référence : le monde de l'opinion. Ainsi, les représentants des communes (AMF ou AMRF) mettent en avant différents sondages réalisés en 2019 pour certifier de la confiance que les citoyens accordent à leur maire, confiance bien plus forte que celle qui est accordée à tous les autres acteurs de la configuration politico-administrative nationale : dans l'enquête AMF-Cevipof de juillet 2019, il est rappelé que « *le niveau de confiance à l'égard des maires reste toujours le plus élevé (71 %) devant l'ensemble des autres élus, locaux ou nationaux* ». Plus encore, ils utilisent les valeurs du monde de l'opinion pour rendre témoignage de leur efficacité : « *Pour 75 % des répondants, le maire a accompli un travail excellent (12 %) ou bon (63 %).* »<sup>342</sup>. De la même manière, pour un sondage Odoxa mis en avant par l'AMRF datant d'octobre 2019, « *Le maire demeure l'élu le plus populaire (63% de bonnes opinions)* » et « *Il n'y en a qu'une c'est la commune ! Parmi les différentes collectivités locales, c'est celle-ci dont il faudrait renforcer les pouvoirs pour 72% des Français* »<sup>343</sup>. Or, la

---

<sup>341</sup> #TerritoiresUnis, *op. cit.*

<sup>342</sup> Foucault M., 2019, *Les attentes des Français vis-à-vis de leurs maires : proximité et reconduction*, deuxième enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité AMF-CEVIPOF/Sciences Po, 8 p.

<sup>343</sup> Odoxa, *la voix des territoires. Vague 1 – le Maire*, sondage réalisé pour France info, France bleu et la presse en région, 8 octobre 2019, 34 p.

référence au monde de l'opinion est particulièrement efficace dans la situation de concurrence face à l'incarnation de la volonté générale, puisqu'elle met en balance des élus issus de deux scrutins différents, qui ne peuvent donc se départager par le résultat des élections. Ici, tout se passe comme si le sondage tenait lieu de juge de paix, l'opinion comme grandeur de référence pour départager une controverse possible au sein du monde civique<sup>344</sup>.

Ainsi, en renversant le rapport entre deux mondes de référence et en s'appuyant sur un troisième se dessine une figure de compromis qui va conjuguer les états de grands et les biens supérieurs de différents mondes, faisant de l'un l'aboutissement de l'autre. Plus précisément encore, les communes acceptent ici de placer leur ordre de grandeur en deçà de celui du monde industriel, mais de telle sorte que le bien commun du monde industriel ne soit accessible que par le recours aux outils de leur propre univers de référence. Le monde civique est certes en deçà du monde industriel, mais il est indispensable pour y accéder. Dès lors, elles se retrouvent en position de force puisque seules détentrices locales de cet état de grand.

Cette figure du compromis est régulièrement mobilisée dans la transcommunalité, lorsque les communes se présentent comme garante de la proximité, de l'agilité, reconnaissant l'importance de l'efficacité mais déniaient cette qualité à l'EPCI, en raison de sa taille notamment. Plus petites, elles ont également, de fait, plus de liberté, comme le montrent certains transferts de compétence : là où l'Etat était, par exemple, moins exigeant quant au respect de certaines règles avec les petites communes, il devient intransigeant quant à la mise aux normes immédiate avec l'intercommunalité. C'est le cas avec certains règlements liés à l'assainissement, par exemple.

## **La dynamique procédurale**

Si la dimension technique participe d'une invisibilisation du politique, le processus même de décision de l'intercommunalité contribue également à mettre à l'écart la force de la délibération politique. C'est en tout cas ce qu'il apparaît de prime abord. Pourtant, en

---

<sup>344</sup> Le monde de l'opinion est d'ailleurs un monde important pour les élus, qui usent souvent, en raison des échéances électorales et de la nécessité de bien percevoir les évolutions de leur territoire, des modalités propres à ce monde de la reconnaissance, de l'attraction et de la persuasion.

analysant la dynamique procédurale dans le Grésivaudan, on peut y voir une figure du compromis reposant sur la conjugaison des grandeurs.

### **Une multiplication des instances**

En fait, dans le Grésivaudan, les instances de discussion sont parfois si nombreuses qu'il est difficile de définir le lieu où la décision est prise. Avant d'arriver au conseil communautaire, une décision peut ainsi passer en comité de direction, où se réunissent les directeurs de service de l'EPCI, dans une réunion entre la direction générale, le président et son directeur de cabinet, en Bureau communautaire, parfois en commission avant d'être soumise au vote du conseil communautaire. Pour les décisions les plus importantes, une conférence des maires ou un séminaire (réunion à huis clos des conseillers communautaires, des maires et des conseillers municipaux membres de la commission intercommunale thématique traitant de ce dossier) sont convoqués. Dans ce processus, chaque étape de la procédure agit comme une instance de légitimation et d'imprimatur à une décision non encore prise. L'utilisation des séminaires dans ces procédures en est un exemple, puisqu'ils fonctionnent comme une instance quasi-magique, donnant aux « décisions » qui en sortent une forme d'immunité dans les discussions ultérieures. En effet, il n'est pas rare qu'une décision prise en séminaire ne puisse être remise en cause par la suite : si c'est le fait d'un élu présent au séminaire, il lui est répondu que cette question a déjà été discutée, et si c'est le fait d'un élu absent au séminaire, c'est alors son absence qui lui est reproché. Ce phénomène est d'autant plus flagrant que la plupart du temps, il n'y a aucun vote, aucune formalisation de la décision lors d'un séminaire, parfois même pas de compte-rendu écrit. On peut donc penser que cette dilatation de la procédure entraîne une dilution de la décision, et partant, du politique.

Dans les faits, la situation est légèrement différente. En effet, un séminaire agit comme un moment de délibération, non pas au sens juridique du terme, mais au sens courant et politique, c'est-à-dire d'une discussion fondée sur un échange d'argument, d'un « *processus dialogique de confrontation des arguments et d'évaluation de leur force respective dans le*

*cadre d'une discussion entre parties défendant leur position* »<sup>345</sup>. Plus encore, on peut penser que l'importance accordée à la procédure est, dans l'intercommunalité, une forme de compensation de l'absence de légitimité civique, matérialisée par l'élection démocratique directe, par la recherche d'une légitimité par la démocratie procédurale.

---

<sup>345</sup> Lavelle S., « Délibération », in Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013

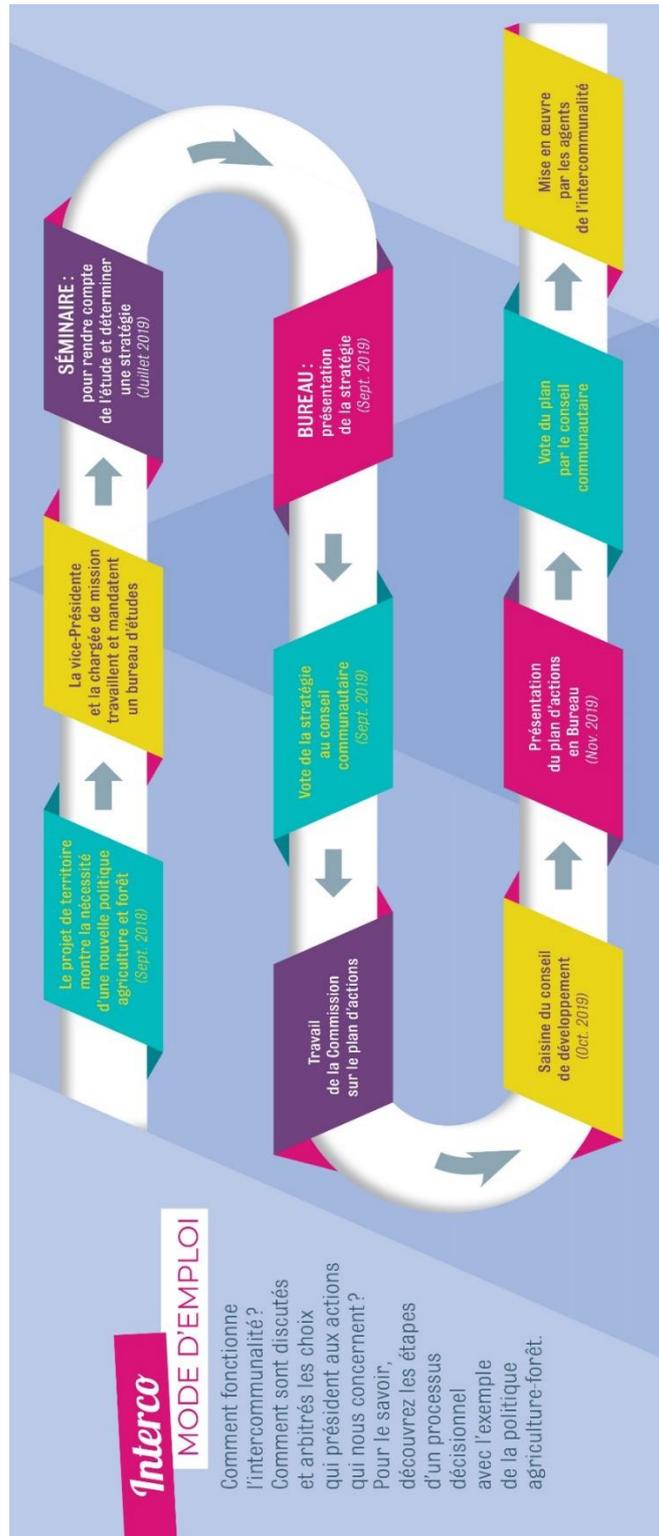


Schéma présentant le processus décisionnel du Grésivaudan<sup>346</sup>

<sup>346</sup> G L'info, n° 41, décembre 2019, p. 12-13

A l'inverse des communes, l'intercommunalité ne dispose pas de la légitimité démocratique. Son univers de référence, c'est celui de l'efficacité, de la rationalité, du monde industriel. Partant, elle doit développer des méthodes duplicables, reproductibles, permettant d'assurer le meilleur rapport entre le coût de génération de l'action et ses effets. Dès lors, comment expliquer l'efflorescence de réunions, commissions, conférences, conseils spécifiques à la mise en place d'une politique ? Dans la présentation de son fonctionnement, dans un numéro de *GL'info* de décembre 2019, la communauté de communes du Grésivaudan ne compte pas moins de 10 étapes formelles avant de mettre en œuvre une politique nouvelle, sans tenir compte des étapes plus informelles et préparatoires des différentes réunions. En effet, avant un séminaire, par exemple, une à deux réunions de préparation réunissant le président, le ou la vice-président(e) en charge du dossier, la direction générale, les services concernés et le directeur de cabinet sont organisées. Il est alors légitime de s'interroger sur le rapport entre la cité de référence de l'EPCI et ce type de pratique. En fait, ces pratiques représentent une tentative d'élargir l'univers de référence de l'EPCI, d'asseoir son action sur une forme de légitimité démocratique, qui dépasse la simple légitimité rationnelle. Cette recherche repose sur le statut ambigu des EPCI communautaires, qui les rapproche fortement des collectivités territoriales (Guilloud, 2013 ; Boulay, 2014) sans qu'ils n'en soient une. Le mode de désignation des conseillers communautaires est au cœur de cette tension sur le statut, puisque le système de double liste utilisé lors des élections municipales dans les communes de plus de 1000 habitants constitue un mode de désignation directe des élus. Pour certains auteurs, l'EPCI devient dès lors une quasi-collectivité territoriale (Pontier, 2014), mais cet ancrage est dénié par les élus eux-mêmes :

*« Donc le mode d'élection pose problème, et c'est celui qui va donner la légitimité, alors le législateur a trouvé le fléchage... en vrai c'est pas vrai ! ».*

Même si l'ancrage communal reste primordial pour les conseillers communautaires, il n'en reste pas moins que la question démocratique pèse sur eux. Ne pouvant réellement se prévaloir d'une démocratie directe ou représentative, puisque celle-ci semble être, dans la transcommunalité, dévolue à la commune, l'EPCI semble vouloir, dans ses pratiques, s'appuyer sur une démocratie procédurale pour assurer son fonctionnement.

## La démocratie procédurale, compromis entre les mondes civiques et industriel

Cette démocratie procédurale, mise en avant par des philosophes comme J. Rawls ou J. Habermas (Chanial, 1991 ; Girard 2009 ; Sintomer, 2011), représente un compromis intéressant dans le fonctionnement de la transcommunalité. La notion de rationalité est, en effet, au fondement de cette démocratie procédurale, qui rassemble dans un même concept la notion d'élaboration collective propre à la réflexion démocratique, de justice et de rationalité. On retrouve ici les deux cités références de la transcommunalité, la cité civique et la cité industrielle. Toutefois, les conceptions de la démocratie portées au sein de la transcommunalité diffèrent : dans les communes, au regard de leur histoire et des discours portés, la démocratie repose sur une approche communautaire, définissant « *une «démocratie substantielle», comme «forme de vie éthique», une «communauté démocratique» inscrite dans une éthique sociale concrète et partagée (Sittlichkeit), dans une moralité commune fondée sur une hiérarchie de valeurs propre à une communauté historique, donc par nature particulariste* »<sup>347</sup>. On retrouve bien l'approche portée par les conseillers municipaux et les maires, soucieux de mettre en avant leur particularisme, les valeurs propres à leur commune comme le synthétise le slogan : « *un village, des valeurs* »<sup>348</sup>. La démocratie dont se revendique les maires, c'est celle qui fait d'eux les représentants d'un collectif, d'une communauté dont ils émanent par le procédé électif. Mais ce procédé n'est qu'un moyen, un outil qui traduit ce lien avec la communauté, avec le territoire entendu comme un espace à la fois géographique et social, marqué par le tissu des relations en son sein (entre les individus, la société et les différentes dimensions -biologique, géologique- d'une portion définie de l'écoumène) et potentiellement producteur de symboles et d'idées, de matrice de référence pour l'action. Dans le cas des maires, cette démocratie est presque plus territoriale que communautaire, puisque leur assise est tout autant géographique que sociale. Ainsi, ils ne manquent pas de rappeler qu'ils sont « élus de tel ou tel territoire », de la montagne, de la vallée, de Belledonne, de Chartreuse, inscrivant leur assise démocratique sur une portion du

---

<sup>347</sup> Chanial P., 1991, « La démocratie sans territoire ? Habermas, Rawls et l'universalisme démocratique », *Quaderni*, n°13-14, Printemps 1991. pp. 54.

<sup>348</sup> St Nazaire les Eymes, une commune de plus de 3000 habitants du Grésivaudan, a vu, à l'occasion des élections municipales 2020, la liste unique s'afficher sous le titre « *un village, des valeurs* »

Grésivaudan lorsqu'ils prennent la parole au sein de celle-ci<sup>349</sup>. C'est même au nom de cette appartenance qu'ils occupent certaines places dans des institutions transcommunales<sup>350</sup>.

A l'inverse, la démocratie procédurale vise à l'universalisme, permettant aux acteurs de se détacher de cette appartenance pour asseoir la légitimité des choix non plus sur l'ancrage substantiel aux communautés, mais sur la procédure mise en œuvre qui permet l'échange rationnel et argumenté (Manin, 2011) et aboutit sur un jugement impartial et objectif : « *une décision est légitime dans la mesure où elle résulte d'un échange public, libre et raisonné d'arguments entre citoyens égaux. C'est en donnant au processus de prise de décision collective la forme d'une délibération publique portant sur le bien commun qu'il serait possible d'assurer à la fois l'efficacité et la légitimité de l'exercice démocratique du pouvoir.* »<sup>351</sup>. Il s'agit d'assurer les possibilités d'un accord intersubjectif rationnel, en le vidant d'un contenu préalable lié à la communauté qui la prédéterminerait, le déterritorialiser *a priori* en ne s'appuyant que sur une dynamique procédurale pour garantir sa rationalité et sa justice (Chaniel, 1991). Ce faisant, il laisse *a priori* un espace vide que la discussion et l'échange va remplir, à l'image de la conception de la démocratie chez C. Lefort (Lefort, 1994). Le cœur de cette conception de la démocratie est donc la rationalité, notion aisément rattachée à l'EPCI au sein de la transcommunalité.

### **Le projet de territoire, marqueur de la démocratie procédurale**

Le projet de territoire du Grésivaudan se donne comme 12<sup>ème</sup> orientation de « *formaliser le processus décisionnel de l'intercommunalité* ». Chaque instance y est détaillée (conseil communautaire réuni en séminaire privé, conférence des maires, commissions, bureau, conseil de développement) et le texte se conclut par cet objectif : « *formaliser un processus définissant les temps du débat démocratique et le contenu des instances*

---

<sup>349</sup> Cette dimension territoriale, mixant géographie et sociologie se retrouve dans le discours des élus en entretien : « [on a] les mêmes problématiques, à peu près les mêmes tailles de communes, le même nombre d'habitants, une appartenance géographique assez bien définie parce que bon la vallée elle se définit par elle-même quoi » ; « [nous sommes des] communes à peu près de même nature, [...] les problématiques sont un peu les mêmes, et on se retrouve sur des, sur des questions, la sociologie de la population est un peu la même, et les questions qui se posent aux uns se posent aussi aux autres »

<sup>350</sup> Comme les EPIC (cf. chap. 6)

<sup>351</sup> Girard C., 2009, « raison publique rawlsienne et démocratie délibérative. Deux conceptions inconciliables de la légitimité politique ? », *Raisons politiques*, 2009/2 n° 34, p. 73

*correspondant à chaque temps* »<sup>352</sup>. La vision procédurale de l'intercommunalité est donc revendiquée, dans sa diffusion vers le grand public, et légitimé par la volonté de son renforcement dont témoigne l'orientation 12 du projet de territoire. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le projet de territoire lui-même assied sa légitimité non sur son contenu, mais sur la procédure qui lui a donné naissance. Le projet de territoire du Grésivaudan est un pur produit de la dynamique procédurale : « *l'élaboration du Projet de territoire du Grésivaudan a été conçue non pas comme une démarche technique mais comme un cheminement stratégique et politique* ». Pas moins de 25 réunions sont listés comme étant les « dates clés d'élaboration du projet » : réunion d'un groupe de suivi constitué de conseillers communautaires, du Bureau, de séminaires spécifiques, de table-ronde avec des conseillers municipaux tirés au sort, de réunions dans les communes du Grésivaudan, avant le vote formel en conseil communautaire. Celui-ci a même été précédé de 2 points d'étape, également votés par le conseil communautaire, les 15 janvier et 23 avril 2018. Par ces votes intermédiaires, il s'agissait de verrouiller certains acquis des premières phases de réflexion (d'autant plus que ces points d'étape ont été voté à l'unanimité). Le texte de la délibération de ce projet de territoire, adoptée le 25 septembre 2018, est d'ailleurs topique de cette approche. Il n'est nulle part fait mention de son contenu, de ses points saillants avant le texte du projet de territoire lui-même, sa substance n'est pas mise en avant, seule la procédure est détaillée dans les éléments explicatifs de la délibération :

*« Lors de la session du 29 février 2016, le conseil communautaire a délibéré pour lancer l'élaboration de son projet de territoire. Un groupe de travail spécifique a été mis en place pour cadrer la réflexion, qui a permis le recrutement d'un cabinet et le lancement de l'élaboration du projet en mai 2017.*

*Ce projet de territoire a été élaboré à travers une phase d'écoute et de collecte d'information :*

- *Entretiens avec les Maires et vice-présidents (juin- septembre 2017)*
- *5 tables rondes avec des conseillers municipaux non-conseillers communautaires (juin 2017)*

---

<sup>352</sup> Projet de territoire du Grésivaudan, *op. cit.*, p.24

- 4 rencontres avec le conseil de développement (septembre 2017, janvier, mars et juillet 2018)
- Enquête auprès de la population (juin-juillet 2017)
- Entretiens avec les services (Direction générale et directeurs de service : novembre 2017, CODIR octobre 2017, mars 2018)

Une phase de mise en débat s'est mise en place sur la base de constats issus de la phase d'écoute :

- 5 séminaires de conseillers communautaires (30 septembre 2017, 25 novembre 2017, 3 mars 2018, 26 mai 2018, 18 juin 2018)
- 11 réunions communales (avril-juin 2018) rassemblant 150 personnes, soit 18% des élus du territoire

Ce travail a été ponctué de validations intermédiaires des positions prises par l'adoption à l'unanimité des délibérations en conseil communautaire :

- Conseil communautaire du 15 janvier 2018
- Conseil communautaire du 23 avril 2018

Aujourd'hui il est proposé d'approuver le projet de territoire (fourni en annexe) et de poursuivre le travail là où des actions ou des réflexions spécifiques ont été jugées nécessaires (mobilité, habitat, foncier, pacte fiscal et financier, agriculture et forêt, restitution des compétences dans le calendrier fixé...). »<sup>353</sup>.

Le projet de territoire du Grand Annecy se présente d'ailleurs de manière similaire, sa délibération d'adoption listant les 6 réunions publiques, 2 réunions dédiées aux acteurs économiques, 46 entretiens des maires, 3 séminaires d'élus et techniciens, 7 chantiers volontaires, 3 comités techniques et 2 comités de pilotage<sup>354</sup>. Il propose néanmoins, dans le corps de la délibération, une présentation des grands axes qui sont développés dans le projet.

---

<sup>353</sup> Délibération DEL-2018-0270, « Approbation du projet de territoire », adopté lors du conseil communautaire du 24 septembre 2018 par 52 voix pour et 8 abstentions.

<sup>354</sup> Délibération D 2019-30, « adoption du projet de territoire « imagine le Grand Annecy, 90 objectifs pour réaliser la vision d'avenir », adopté à l'unanimité par le conseil communautaire du Grand Annecy le 7 février 2019

On a bien là la trace d'une démocratie procédurale qui se veut neutre d'un point de vue normatif, et qui ne légitime son action que par la procédure qui permet l'échange argumenté de l'ensemble des protagonistes. Il ne s'agit pas de compter les préférences individuelles par un vote, mais de délibérer collectivement pour élaborer une décision légitime. Ce renvoi du vote à une procédure terminale, qui entérine le résultat d'une démarche plutôt qu'il n'élabore la décision, qui transforme le conseil en « *chambre d'enregistrement* » marque bien le détachement entre cette forme de démocratie et l'approche communautariste par le fait que les individus qui participent à la décision ne savent pas d'emblée quelle position prendre, que les enjeux intercommunaux n'ont pas été l'objet de la campagne qui a présidé à leur élection (Le Saout, Vignon, 2015). Dès lors, face aux enjeux intercommunaux, il s'agit pour eux de composer à partir de leur position dans le territoire, de la cohérence avec les engagements pris pour leur commune et des avis des autres. Leur position n'est pas d'emblée légitime et posée. Cette situation rejoint la réflexion de B. Manin : « *Lorsque les individus abordent la décision politique ils ne savent que partiellement ce qu'ils veulent. Aussi est-on fondé à prendre pour base de la légitimité non leur volonté pleinement déterminée, mais le processus par lequel ils la déterminent* »<sup>355</sup>.

Ainsi, pour Jürgen Habermas, cette approche « *ne conditionne pas le succès de la politique délibérative par l'existence d'un ensemble de citoyens capables d'action collective, mais par l'institutionnalisation de procédures et de conditions appropriées de la communication et par le jeu combiné des délibérations institutionnalisées et des opinions publiques qui se sont formées de manière informelle* »<sup>356</sup>. Cette double dimension retrouve les deux assises démocratiques de la transcommunalité, d'un côté procédural et de l'autre communautaire. Elle traduit bien le poids des deux dynamiques, comme le montre la manière dont le Grésivaudan a choisi de constituer une seule Autorité Organisatrice de la Mobilité avec Grenoble Alpes Métropole, donnant naissance au SMMAG. Cette décision est issue de la dynamique procédurale puisqu'elle s'est inscrit dans la chaîne des séminaires spécifiquement consacrés au projet de territoire : évoqué lors des séminaires d'élaboration du projet, c'est un des points sanctuarisés par la procédure de vote du point d'étape du 15 janvier 2018. Par la

---

<sup>355</sup> Manin B., 1985, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », Le Débat, 1985/1, n° 33, p.93

<sup>356</sup> Habermas J., 1997, *Droit et démocratie*, Gallimard, p. 323

suite, cette volonté fera l'objet de plusieurs votes ou séminaires. Mais cette démocratie procédurale n'a pas suffi ou, plutôt, elle n'a pu se mettre en branle qu'en s'appuyant, outre sur la volonté politique du Président, sur un sondage réalisé dans le cadre du projet de territoire et qui mettait les questions de mobilité au cœur des attentes des habitants du Grésivaudan. Le SMMAG est donc bien le résultat du « *jeu combiné des délibérations institutionnalisées et des opinions publiques* ». Cette opinion publique, en l'occurrence objectivée par un sondage, a été traduite en politique publique grâce à cette dynamique délibérative procédurale

### **L'enjeu de la communication**

Cette approche procédurale peut également constituer un facteur explicatif des défauts prêtés à l'EPCI, notamment la mauvaise qualité de sa communication :

*« La communication de la comcom ne me paraît pas être à la hauteur des enjeux que la comcom veut défendre ».*

*« Y'a un manque peut-être de communication. »*

*« On est toujours dans ce schéma-là, et dépasser ce schéma nécessiterait peut-être une communication, là y a une communication à mettre en œuvre, parce que là y'a une incompréhension, malgré les explications... »*

En effet, comme le souligne J. Habermas, c'est bien par la possibilité puis la qualité de la communication, de l'échange entre les parties que peut se construire une dynamique procédurale légitime. Aussi, lorsque la qualité d'échange et de communication avec l'EPCI et à l'intérieur de celui-ci est pointée, c'est la qualité de la délibération qui peut être mise en jeu. La multiplication des instances est aussi une forme de réponse à cette critique par sa faculté à associer un maximum de protagonistes et à faire repasser le dossier plusieurs fois devant les mêmes acteurs pour être sûr que l'échange a été possible. Ainsi, dans le cas de la politique agriculture et forêt, les conseillers communautaires ont pu prendre part aux échanges lors du séminaire et du conseil, les conseillers municipaux membre de la commission lors du séminaire et de la commission, les membres de l'exécutif à l'occasion des Bureau, des commissions et du conseil.

La multiplication des procédures, et l'insistance sur celles-ci, trouve donc sa justification dans les principes mêmes qui président à la constitution des EPCI communautaires, la démocratie procédurale communautaire s'appuyant sur les principes de rationalité et de déterritorialisation. Cela ne lui retire pas pour autant son caractère opérationnel et pragmatique. L'enchaînement des procédures réduit progressivement les possibilités de contestation de la décision, la dilution procédurale entraînant une dilution de la capacité d'influencer les choix. Or, on l'a vu, les premiers éléments de procédure ne donnent lieu à aucun vote formel, mais vont pourtant déterminer le champ des solutions proposées au vote formel du conseil communautaire, qui reste légalement la seule instance de détermination des politiques menées. Ce jeu procédural va faire l'objet d'investissement des différents acteurs en présence, administratifs ou élu, pour influencer la prise de décision finale. Dans cette approche, l'exécutif, et notamment le Président, tout comme l'administration, disposent d'atouts importants. C'est bien cette démocratie procédurale qui transforme le conseil communautaire en chambre d'enregistrement et donne le sentiment aux conseillers communautaires de ne pas maîtriser l'intercommunalité. On ne sait plus où se prend la décision, tant les instances sont multiples. De ce fait, les acteurs pouvant être présents à tous les temps sont avantagés. Mais il ne faut toutefois pas considérer ce choix procédural comme purement pragmatique, il est aussi le produit d'une conception des rôles et des justifications au sein de la transcommunalité. Pour le dire autrement, le choix, peut-être pragmatique voire stratégique pour certains acteurs de l'intercommunalité, d'une dynamique procédurale forte est d'autant plus efficient qu'il peut se justifier et se légitimer d'une forme de démocratie procédurale qui respecte les univers de référence respectif des institutions transcommunales.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 5

Le fonctionnement de la transcommunalité se fonde donc sur la capacité à faire travailler de concert des institutions qui reposent sur des socles de légitimité différents. La plupart du temps, la distinction existante entre leurs différentes fonctions permet ce fonctionnement au quotidien. La dévolution des compétences, dont le cadre est donné par l'extérieur de la configuration, est le premier outil de répartition des rôles. Le personnel politique, unique, est un autre facteur de coordination, de transmission d'informations, d'adaptation de celles-ci d'une institution à l'autre. Les élus peuvent ainsi jouer un rôle de traduction des actions dans différentes institutions, fluidifiant le fonctionnement, et, au passage, acquérant du pouvoir, de la capacité de faire et de dire.

A côté de ces opérations courantes, le fonctionnement de cette configuration territoriale nécessite d'organiser l'accord entre les structures, d'autant plus complexes que les institutions transcommunales se réfèrent à des univers de légitimité différents. La commune trouve sa raison d'être dans le monde civique, ancré dans l'imaginaire territorial et des valeurs collectives reposant sur la volonté générale et s'incarnant dans la pratique démocratique. Les EPCI sont, par leur construction même, des outils au service des communes. Ils n'ont pas la légitimité démocratique de celles-ci, qui n'est pas accessible au-delà du périmètre communal. Dès lors, leur univers de référence est celui du monde industriel, où les valeurs d'efficacité, de rationalité, d'organisation optimale font figure de bien commun. L'articulation entre ces deux univers de référence nécessite de construire des compromis qui peuvent reposer sur 3 types de processus :

- Celui de **contenir les grandeurs**, de les contraindre pour permettre, dans le débat, l'élaboration d'un compromis qui repose, pour partie, sur le fait de ne pas tout dire et que chaque acteur accepte de ne pas aller au bout de la logique de l'institution qu'il incarne. C'est ce qui se produit dans la conférence des maires, qui devient dès lors un outil central pour la transcommunalité, une arène politique globale en son sein.

- Celui de **masquer les grandeurs**, d'accepter de ne pas afficher des références ou des pratiques à un monde qui n'est pas le sien, sans, pour autant, renoncer à toute prétention à agir dans ce domaine. Ainsi, le caractère technique de l'intercommunalité est un masque du politique où chacun peut trouver son compte : la commune, et notamment le maire, qui n'est pas questionné dans son rôle d'incarnation de la volonté générale et du monde civique, et l'intercommunalité, qui peut agir sans avoir à mettre en avant les valeurs sur lesquelles elle fonde son action. Dans le même ordre d'idée, les élus tentent aussi de masquer le politique par le recours à un tiers-extérieur, une référence produite, souvent par l'histoire, qui semble indépassable et justifie les actions, quels que soient les points de vue exprimés. Toutefois, ce voile posé sur le politique a tendance à se déchirer par le recours au projet de territoire qui, s'il peut revendiquer une forme de statut de tiers extérieur, ne peut masquer tout à fait sa dimension politique.
- Celui de **conjuguer les grandeurs**. Il s'agit ici d'opérer un travail de réagencement pour permettre à une institution de se référer à un univers de référence qui n'est pas le sien, sans pour autant perdre sa prééminence. C'est ce que font les communes en subordonnant l'efficacité d'une politique au respect des libertés communales et de la démocratie locale. C'est ce que fait l'intercommunalité en appuyant ses décisions sur une démocratie procédurale, qui subordonne le caractère démocratique à l'organisation rationnelle du débat.

Ces figures du compromis permettent d'agencer les différents univers et de faire fonctionner, au sein de la transcommunalité, des institutions aux caractères différents, de régler les tensions entre elles. Ce faisant, elles nous permettent aussi de poser un autre regard sur les disputes qui s'opèrent, tant dans le champ scientifique que dans le champ politique, entre les tenants de la commune et les défenseurs de l'intercommunalité. Il est possible, là aussi, de dessiner une forme de compromis en rappelant leur nature différente et, partant, l'impossibilité que l'une ne remplace l'autre. Juridiquement, l'intercommunalité est presque aussi ancienne que la commune, seule ses modalités évoluent (syndicales ou communautaires). Chacune tente d'atteindre le statut de grand dans son univers de référence, sans y parvenir parfaitement, tout en conjuguant les états de grand dans d'autres univers pour composer un équilibre qui donne forme à la

configuration. Puisque c'est leur relation qui donne sa forme à la transcommunalité, aucune des institutions ne serait ce qu'elle est sans l'autre ou, pour le dire autrement, chacune a besoin de l'autre pour jouer pleinement son rôle dans la configuration.



## Chapitre 6 : les mécanismes d'ajustement de la configuration

La transcommunalité paraissait fonctionner, en première analyse, comme un système complexe ouvert. Dès lors, c'est de ce caractère ouvert que naissait l'équilibre en son sein, un équilibre qui devait en permanence se réadapter à l'évolution des conditions extérieures. Si le caractère fragmenté de cette configuration territoriale ne peut lui donner totalement les traits d'un système complexe ouvert, il n'en reste pas moins que l'environnement de la transcommunalité vient jouer sur les conditions de son équilibre. Parmi ces facteurs extérieurs qui viennent impacter la configuration, l'Etat est le premier et le plus puissant, tant par le droit que par les finances. Ces deux leviers viennent modifier le fonctionnement de la transcommunalité, en modifiant les attributs des uns et des autres, la teneur de leur relation, leurs possibilités d'action. A cet égard, la période comprise entre 2010 et 2016 a été riche en évolutions qui sont venues impacter la transcommunalité. L'accumulation des lois a abouti non seulement à la couverture totale du territoire par des EPCI communautaires, mais également à leur extension pour couvrir un périmètre plus important, censé apporter plus d'efficacité à l'action. De plus, ces lois ont modifié la dévolution des compétences au sein de l'EPCI, donnant aux intercommunalités plus de responsabilité dans les domaines de l'économie, du grand cycle de l'eau ou encore de l'aménagement (Pontier, 2014 ; Nemery, 2014 ; Boulay, 2014). Enfin, cette période a aussi été celle de régulation budgétaire nationale, d'une modification du financement des collectivités locales, obligeant les institutions transcommunales à des transformations de gestion (Degron, 2012 ; Steckel-Assouère, 2016 ; Allé, 2017). Ces transformations profondes arrivant dans un temps court ont créé un choc, généré une crise de la transcommunalité qui a dû, dès lors, s'adapter, ajuster ses pratiques et son fonctionnement à cette nouvelle donne venue de l'extérieur.

Cette nouvelle donne à l'extérieur provoque une crise à l'intérieur, et oblige l'ensemble des acteurs à modifier leur position, à modifier les règles de fonctionnement, à réinventer de nouvelles figures de compromis pour s'adapter à cette modification. Ce

processus d'ajustement est, dans une configuration ouverte sur l'extérieur comme l'est la transcommunalité, permanent. Mais, en certaines occasions, les modifications sont plus importantes, et obligent à un réajustement en profondeur. C'est le cas des modifications législatives et de leur mise en œuvre, qui contraignent les acteurs de la transcommunalité à ajuster les relations, à nouer différemment les fils de leur interdépendance pour maintenir l'équilibre des forces et garder possible la régulation des tensions.

Sans remettre en cause le fondement et l'univers de référence des institutions, ces crises entraînent des mouvements de position, une nouvelle répartition des rôles. Ces mécanismes d'ajustement peuvent être de deux ordres :

- D'une part des pratiques d'hybridation. Elles peuvent s'incarner tant dans des institutions nouvelles que dans des processus spécifiques, selon les cas et l'importance de la crise et la manière dont elle remet en cause l'un ou l'autre des acteurs. Ce type d'ajustement fait l'objet du Titre A.
- D'autre part des recompositions globales de la configuration territoriale, passant par des mouvements de périmètre, de dévolution de compétence et la modification des institutions existantes. Ces transformations de la configuration sont exposées au titre B.

Décrire la manière dont la transcommunalité s'adapte aux crises, c'est finalement tester la pertinence de cette notion et sa capacité heuristique. Cette approche globale des institutions territoriales permet-elle de comprendre les mouvements récents dans cet espace, à l'image de l'émergence des communes nouvelles ? Infirme-t-elle certaines réflexions ? Apporte-t-elle des éléments d'explication plus pertinents ?

## TITRE A : LES AJUSTEMENTS PAR HYBRIDATION

Réagir aux modifications externes, à l'impact des changements de législation ou de financement sans déchirer le tissu d'interdépendance de la configuration, telle est donc la gageure à laquelle est confrontée la transcommunalité. Il lui faut retrouver un nouvel équilibre, cohérent avec les fondements de la transcommunalité, avec son histoire, avec ses caractéristiques propres, mais adapté à la nouvelle donne étatique, à la nouvelle loi, à la nouvelle répartition des compétences. En un mot, ajuster. Dans le Grésivaudan, les modifications produites, directement ou indirectement par la loi NOTRe et le SDCI, ont engendré plusieurs crises, de plus ou moins grande importance : la crise du tourisme, dans sa double dimension (prise de compétence sur les offices de tourisme et transfert de 3 stations) ; la crise des Zones d'Activités Economiques et la crise de l'eau et de l'assainissement. Chacune de ces crises a généré une réponse par hybridation, c'est-à-dire par la mise en place d'institutions ou de procédures faisant cohabiter, cotravailler communes et EPCI communautaire. Si elles reposent sur le même fondement, elle se distinguent toutefois par l'existence d'une institution *ad hoc* (A) ou la simple organisation d'une procédure nouvelle (B)

### **A) LA CRISE DU TOURISME : LA REPOSE PAR LES EPIC**

La réponse aux modifications provenant de l'extérieur, aux ruptures d'équilibre, aux évolutions induites par les transferts de compétences produit des formes hybrides, ayant pour but de permettre aux anciens détenteurs de la compétence de garder, en partie, la main sur les actions concernées, tout en générant une acculturation mutuelle des acteurs. Dans le Grésivaudan, le cas du tourisme est topique de ces pratiques : le transfert de la compétence promotion du tourisme a conduit à la création d'un EPIC office de tourisme, de même que le transfert de stations de ski, pour lequel un EPIC spécifique a également été mis en place.

## **Le tourisme, facteur de crise dans la transcommunalité**

En fait, depuis sa création, Le Grésivaudan avait une action volontaire mais limitée sur le tourisme, agissant par subvention et, en lien avec le Département, sur l'entretien des sentiers inscrits au PDIPR (Plan Départemental des Itinéraires de Promenades et de Randonnées). La loi NOTRe, la CDCI ainsi que la volonté de certaines communes a fait évoluer cette situation. En effet, la loi NOTRe a confié la compétence « promotion du tourisme » aux EPCI communautaire. Dans le même temps, la CDCI de l'Isère a incité à la disparition des SIVOM, qui supportaient certaines stations de ski du Grésivaudan. Enfin, la situation économique des stations (faible enneigement pendant plusieurs années consécutives et investissements importants) a conduit certaines communes à demander la communautarisation de leur station : c'est le cas du Collet d'Allevard, des 7 Laux et du Col de Marcieu. Ces évolutions ont eu lieu de manière concomitante, avec des prises de compétence effective entre le 1<sup>er</sup> mai et le 1<sup>er</sup> septembre 2017<sup>357</sup>. Face à ces nouvelles prises de compétence, non anticipées ou planifiées, la communauté de communes a dû réagir et trouver des solutions de gestion et de pilotage spécifiques, permettant à la fois la gestion fluide d'outils économiques et une gouvernance adaptée. La problématique était nouvelle et touchait à l'identité du Grésivaudan : espace valléen, le Grésivaudan s'est construit sur une notion de solidarité financée par les ressources issues des industries de la vallée (Crolles, Bernin, Montbonnot notamment). L'économie touristique ne faisait pas partie du champ de l'économie tel que le concevait le Grésivaudan à sa création, et il n'y avait ni volonté de l'EPCI de s'en emparer, ni souhait des communes de s'en défaire. Au contraire, certaines communes construisaient leur identité sur cette dimension montagnarde et touristique, comme autant d'éléments de différenciation avec la vallée. Lors du débat national sur la communautarisation des Zones d'Activité Economique, l'Association Nationale des Elus de Montagne (ANEM)<sup>358</sup> s'est battue pour que les stations ne soient pas considérées comme des ZAE. Pourtant, en quelques mois, 2 des 3 stations importantes du territoire vont être communautarisées, et 4 offices du tourisme regroupés en un seul. Au regard de l'importance de la transformation tant économique que symbolique et de sa temporalité courte, on peut décrire ce moment comme

---

<sup>357</sup> Pour des délibérations de communautarisation s'échelonnant entre juillet 2016 et mars 2017.

<sup>358</sup> L'ancien maire de la commune des Adrets, commune support de la station des 7 Laux, Jean Picchionni, est conseiller communautaire et membre du Bureau de l'ANEM

une crise pour le Grésivaudan, bien qu'il n'ait pas généré de tensions importantes entre les individus. C'est une crise de la configuration territoriale, au sens d'un changement brutal qui crée une rupture d'équilibre et nécessite une action transformatrice à même de rééquilibrer l'organisation. Cette situation de crise a l'avantage de montrer comment se sont agencées les différentes attentes et volontés des acteurs et comment cela a généré des outils de compromis permettant une acculturation mutuelle entre les communes de montagne support de station et l'intercommunalité.

### **L'EPIC Office de tourisme Belledonne-Chartreuse**

En termes de promotion du tourisme, jusqu'en 2017, le Grésivaudan dessinait un panorama assez éclaté : 6 offices du tourisme existaient sur le territoire :

- Office du tourisme de Chamrousse, qui couvrait le territoire de la station de ski de la commune de Chamrousse ;
- Office de tourisme des 7 Laux, qui couvrait le territoire de la station des 7 Laux, soit les communes de La Ferrière, Theys, Les Adrets, Laval ;
- Office du tourisme d'Allevard, qui assurait la promotion de la station du Collet d'Allevard (sur les communes d'Allevard et de La Chapelle du Bard) et de la station thermale d'Allevard ;
- Office du tourisme du Plateau des Petites Roches, qui promouvait les équipements des communes de Saint-Pancrasse, Saint-Hilaire-du-Touvet et Saint-Bernard-du-Touvet, soit notamment une station de ski, une station multi-saison et le funiculaire ;
- Office du tourisme d'Uriage, qui assurait la promotion de la station thermale du même nom, à Saint-Martin d'Uriage, mais également des actions culturelles sur la commune ;
- Office du Tourisme du Grésivaudan, installé à Pontcharra et qui rayonnait sur plusieurs communes du nord du territoire et assurait, par exemple, la billetterie de la salle de spectacle de Pontcharra.

A cette diversité d'objets et de situations s'ajoute une diversité de statuts, puisque certains offices étaient en association, d'autres en Etablissement Public Administratif (EPA),

d'autres encore en Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC). A ce paysage, il est nécessaire d'ajouter Chartreuse tourisme, qui assure également la promotion du tourisme sur le territoire du PNR de Chartreuse, par conséquent sur une partie du Grésivaudan.

La loi NOTRe vient bouleverser l'équilibre en communautarisant les Offices du tourisme à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, tout en octroyant aux offices de tourisme classés la possibilité de rester communaux<sup>359</sup>. Sur le territoire, Chamrousse, Uriage et Allevard sont des stations classées, pouvant donc prétendre à garder leur office du tourisme. C'est ce que font Chamrousse et Saint-Martin d'Uriage. En revanche, Allevard choisit la communautarisation, car dans le même temps, le conseil municipal d'Allevard vient de demander la communautarisation de la station du Collet d'Allevard<sup>360</sup>. La question qui se posait au Grésivaudan était double : comment assurer le bon fonctionnement des 4 offices de tourisme transférés tout en mettant en place une politique commune sur le territoire ? Comment maintenir une représentation des acteurs locaux et des élus des territoires principalement concernés par les activités touristiques tout en évitant que ce transfert soit fictif, c'est-à-dire que les décideurs restent strictement communaux ? Cette question était d'autant plus importante que les communes n'étaient pas demandeuses de cette transformation, comme le rappelle l'un des acteurs du tourisme dans le Grésivaudan :

*« Déjà sur la naissance de l'office de tourisme, elle n'est pas née de la volonté locale, elle n'est pas née de la volonté des communes concernée de créer l'OT communautaire. La première chose ça a été la loi NOTRe, qui a modifié le contexte territorial, et puis pour certains des offices de tourisme, on peut même dire pour certaines des communes supports des offices de tourisme, ça tombait aussi à point nommé parce que financièrement ça commençait à devenir très très compliqué. ».*

---

<sup>359</sup> Comme le stipule ce paragraphe de l'article L5214-16 : « Par dérogation au 2° du présent I, les communes touristiques érigées en stations classées de tourisme en application des articles L. 133-13 et L. 151-3 du code du tourisme peuvent décider, par délibération et après avis de l'organe délibérant de la communauté de communes, de conserver ou de retrouver l'exercice de la compétence "promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme". »

<sup>360</sup> C'est ce que rappelle régulièrement le maire d'Allevard, comme ici lors de l'entretien : « D'ailleurs je rappelle que c'était un office du tourisme qui aurait pu demeurer, mais comme on avait pris la décision de transférer le Collet, je me suis que c'était pas raisonnable, pas sérieux, pas intelligent, trop incohérent de transférer le Collet et de garder l'office » et ce qui est noté dans la délibération DEL 2016-0310 qui crée l'office de tourisme intercommunal par fusion des OT du Grésivaudan, du Plateau-des-petites-roches et des 7 Laux, « auquel s'ajoutera l'office de tourisme du Pays d'Allevard, pour lequel la commune d'Allevard a donné son accord compte-tenu de la communautarisation de la station de la station du Collet et de la perspective du téléporté Allevard-Le Collet »

Il y a donc une obligation légale, doublée parfois d'une obligation économique.

Le compromis qui va se mettre en place pour rééquilibrer la situation réside dans la création d'espaces de mixité entre élus communaux et conseillers communautaires, entre dispositifs à assise territoriale intercommunale et dispositifs centrés sur chaque espace touristique et dans une euphémisation du politique par une part importante donnée à la dimension technique.

### **Mise en place d'une structure mixte, où chacun prend sa part**

Ainsi, le Grésivaudan a choisi de créer une structure *ad hoc* pour porter cette question, à la fois pour des raisons pratiques (souplesse de gestion du personnel, des actes quotidiens...) et pour marquer un détachement de la communauté de communes. Il ne s'agissait pas d'incorporer cette compétence comme n'importe quelle autre, mais de lui donner un statut à part, et donc des outils à part. La mise à distance des différents acteurs anciens et nouveaux, communaux et intercommunaux, par la création d'une entité juridique propre est ce qui permet le compromis et laisse augurer d'une compétence non pas prise aux communes mais partagée<sup>361</sup>. Le choix d'un Etablissement Public Industriel et Commercial relève là encore autant de ce qu'il permet techniquement de faire que du compromis qu'il rend possible. La forme EPIC répond aux besoins techniques d'un office de tourisme : il permet de gérer des dispositifs commerciaux (et l'office communautaire gère une centrale de réservation, qui était celle de l'office de tourisme d'Allevard auparavant) et offre une souplesse en termes de gestion du personnel puisqu'en dehors du Directeur, ceux-ci relèvent du droit privé (ce qui était le cas des personnels des anciens OT). De plus, il permet aux élus de garder la main, puisque ceux-ci y sont majoritaire, et offre ainsi plus de sécurité qu'une association dont la gouvernance peut être sujette à des crises. Enfin, du point de vue de l'intercommunalité, le fait que le Directeur doit être nommé par l'instance qui a la compétence, donc par l'EPCI, est la garantie qu'il ne s'agira pas d'un transfert fictif. La position du Directeur est d'ailleurs un élément important puisque dans un EPIC, le directeur est le centre du pouvoir, plus que le

---

<sup>361</sup> Même si, juridiquement, il s'agit bien d'une compétence communautaire

Président du comité de direction de l'EPIC. L'EPIC est donc un outil de technicisation par le rôle confié au directeur, au détriment des élus. Il rend donc le conflit potentiel sur les élus présents dans la structure un peu moins prééminent.

L'impératif de mixité se déploie dans deux dimensions, l'une technique, l'autre politique. Dans la dimension technique, l'EPIC Office de Tourisme est organisé autour de Bureaux d'Information Touristique (BIT), lieu physique de travail de salariés et de l'accueil des touristes. Le siège de l'OT n'accueille que 3 personnes : le directeur, un chargé de communication et une assistante. Il est d'ailleurs situé dans des locaux appartenant à la communauté de communes, dans une commune « non-touristique », La Terrasse, et n'a pas vocation à accueillir le public. Ce n'est qu'un espace administratif. Les BIT sont situés dans les locaux des anciens offices de tourisme : Plateau-des-Petites-Roches, 7 Laux, Allevard, Le Collet, Pontcharra. Dans l'organisation administrative de l'OT, on a donc un mélange entre les anciens offices qui se transforment en BIT et un OT communautaire qui vient chapeauter et coordonner l'ensemble. Des mouvements d'agents peuvent avoir lieu entre les BIT, mais ils restent légers.

Du point de vue de la gouvernance politique, le comité de direction est composé de 31 personnes réparties en 3 collèges : 16 conseillers communautaires, 12 représentants des professionnels du tourisme et 3 personnes qualifiées proposées par le Président de l'EPCI. Il est d'ailleurs précisé que les 12 professionnels devront permettre une « *représentation équilibrée des différents sites touristiques d'une part et [de la] diversité des professions d'autre part* »<sup>362</sup>. Si la délibération ne précise pas les caractéristiques de ces élus, il avait été convenu à l'oral, dans des réunions préalables à la prise de compétence, que chaque commune ayant une dimension touristique serait représentée. Ainsi, les 16 représentants sont les suivant :

- Christophe Engrand : Vice-président au Tourisme. Il était prévu qu'il devienne Président du comité de direction
- Régine Millet : Maire de Theys, commune support des 7 Laux
- Jean-Louis Maret : Maire de Crêts-en-Belledonne, commune support de la station du col du Barrioz (station de ski de fond, non-communautaire)

---

<sup>362</sup> Délibération DEL 2016-0310 « *création d'un office de tourisme intercommunal – gouvernance et statut* » adopté à l'unanimité le 26 septembre 2016

- Martine Kohly : adjointe au maire d'Allevard, commune support du Collet d'Allevard et de la station thermale
- Gérard Cohard : Maire de La Ferrière, commune support des 7 Laux et 1<sup>er</sup> Vice-président de la communauté de communes
- Michel Bellin-Croyat : Maire de La Chapelle du Bard, commune support de la station du Collet
- Sébastien Eyraud : maire de Laval, commune support de la station des 7 Laux
- Fabrice Serrano : Maire de Saint-Bernard-du-Touvet, commune support du Col de Marcieu et Vice-président aux finances de l'EPCI
- Pierre Forte : Maire de Lumbin, commune qui accueille la gare basse du Funiculaire et l'aire d'atterrissage de vol libre du Grésivaudan (et donc support de la plus grande manifestation publique du Grésivaudan, la Coupe Icare)
- Hervé Papin : Adjoint au maire de St-Martin-d'Uriage et Président de l'Office de tourisme d'Uriage
- Philippe Cordon : Maire de Chamrousse (commune-station)
- Philippe Lorimier : Maire de Crolles
- Christophe Riquet : Maire de St-Pancrasse (Plateau-des-Petites-Roches)
- Laurence Théry : Maire de Le Touvet, Vice-présidente à l'aménagement du Territoire
- Christophe Borg : Maire de Pontcharra, commune d'accueil de l'Office du Tourisme du Grésivaudan
- Antonino Briguglio : adjoint au maire de la commune de Sainte-Marie-du-Mont

Sur les 16 représentants de l'EPCI, il y a donc 9 élus de communes qui ont vu leur OT fusionner pour créer celui du Grésivaudan. Deux élus, H. Papin et P. Cordon, sont des élus de communes touristiques qui n'ont pas fusionné (Uriage et Chamrousse) et sont présents pour assurer une coordination entre les OT. 2 élus représentent des communes qui n'étaient pas couvertes par des OT tout en ayant soit des équipements (Lumbin) soit une vocation touristique partielle (Ste-Marie-du-Mont). Le maire de Crolles peut également rejoindre cette catégorie (notamment en raison de la Via Ferrata, à proximité du funiculaire) tout en jouant de son rôle de ville-centre et support d'équipement hôtelier (tourisme d'affaires lié aux

industries locales). Enfin, deux élus sont des vice-présidents pour l'un directement concerné (Tourisme), pour l'autre indirectement (aménagement du territoire), étant l'un classé à droite, l'autre à gauche, permettant ainsi une forme d'équilibre politique.

La catégorie « personnes qualifiées » a été instituée pour permettre la représentation d'élus communaux qui n'étaient pas, ou pas encore, élus communautaires : Gérard Jourdan, Maire des Adrets (commune support des 7 Laux) et Philippe Wack, maire de St-Hilaire-du-Touvet (commune support de la station de St-Hilaire et du Funiculaire). La troisième place est attribuée à un élu de montagne, maire de Revel (Bernard Michon), par ailleurs vice-président du Grésivaudan mais mis à cette place pour représenter l'Espace Belledonne, association préfiguratrice d'un PNR sur le massif de Belledonne. Son positionnement à ce niveau est symbolique.

On voit donc, dans cette composition, la part majoritaire des anciennes communes touristiques, mais qui laisse une place aux élus de la vallée, soit porteurs d'équipements potentiellement touristiques, soit garants d'une vision intercommunale. Ce positionnement est celui du Vice-président en charge de la question, qui reconnaît d'ailleurs que cette position lui a conféré un rôle d'arbitre :

*« finalement quelqu'un qui soit un peu indépendant par rapport aux stations, je pense que ça a été un petit plus. Parce que finalement ils sont assez [sourire], ils sont tous... concurrents. On voit bien. [...] Moi qui suis indépendant, et qui ai du recul finalement avec tout ça, ça a pas, ça passe pas mal. ».*

Par construction, cette diversité est moins présente dans le collège des professionnels, puisque ceux-ci doivent être des professionnels du tourisme, mais on peut toutefois noter la présence d'une hôtelière de Bernin, dans la vallée<sup>363</sup>. De la même manière que dans le collège élu, les OT de Chamrousse et d'Uriage ont une place dans le collège des professionnels, pour marquer, là encore, la volonté d'une action coordonnée sur l'ensemble du territoire. La réciproque existe d'ailleurs, l'OT du Grésivaudan est présent dans l'OT d'Uriage et de Chamrousse.

---

<sup>363</sup> DEL 2017-0011, « Composition du collège des socioprofessionnels de l'EPIC « office de tourisme intercommunal du Grésivaudan », adopté à l'unanimité le 30 janvier 2017

Après 18 mois de fonctionnement, les acteurs de cet OT pointent l'acculturation qui a résulté de cette composition du comité directeur :

*« tu te rappelles des craintes qu'il y avait quand on a créé l'OT communautaire, c'est qu'il n'y a pas que des gens de station, y'a des gens de la vallée, qui ont un autre regard sur cette situation [certains disant :] Vous êtes en difficulté, vous avez des fragilités économiques, et vous venez chercher la ressource dans la vallée là où y'a de la richesse, mais en même temps vous prétendez à ce qu'on ai pas trop de droit de regard sur ce que vous en faites. Or, ça, c'est pas possible. Et l'instance de contrôle, c'est la communauté de communes. C'est le juge de paix, aussi. Et certains l'ont un peu formulé, de manière plus ou moins feutrée. C'était plus brutal au début, ça s'est un peu adouci maintenant aussi. Parce que l'avantage aussi qu'il y a eu dans ce changement d'échelle, c'est que notamment sur la question touristique, c'est qu'il y a eu une appropriation du sujet, notamment par des élus d'horizon différents, et une meilleure compréhension mutuelle. Sur ce sujet-là, hein, parce que sur d'autres sujets ils se côtoyaient depuis plus longtemps, ils avaient pu en parler, y'avait plus de maturité, mais, tu vois ce que je disais au début, la rivalité entre élus, enfin la rivalité, plutôt la... tension entre élus de montagne, de station et les autres élus, elle s'est lissée aussi justement aussi grâce à cette compréhension, et puis parce que du coup chacun a vu... Certes, ces stations, ces communes-là, elles ont peut-être des fragilités, mais dans le même temps, c'est le terrain de jeu de nos habitants de la vallée, quoi ! Où est-ce qu'ils vont en premier ? Ils vont là. Donc on peut pas dire on s'en occupe pas ou c'est que des pompes à fric, alors qu'en fait, le service qu'ils rendent concerne aussi nos populations nous en bas, dans la vallée. Mais de la même manière que les élus de la montagne se sont dit effectivement, nous on peut pas dire on fonctionne en autarcie, en fait on a besoin de la population locale, de la clientèle locale, des services locaux, donc il faut qu'on comprenne ce que nous ont dit nos voisins. Et ça a amené un peu de compréhension. Et dans ce jeu entre communes et intercommunalité, même si les tensions n'ont pas disparu, y'a encore des sujets sensibles, n'empêche que sur la question du tourisme et des loisirs, on a pu approfondir les discussions, on a pu s'entendre, peut-être s'engueuler parfois, à certains moments, parce que c'était peut-être nécessaire que ça sorte, d'une manière ou d'une autre, mais aussi commencer à aller au-delà. Et là l'intercommunalité elle a été intéressante dans la mesure où elle a élargi le champ du débat, y compris en termes de périmètre géographique, mais aussi en termes de profils de personne qui en discutent... Donc voilà, ça a servi à ça. »*

Toutefois, une partie des statuts de l'EPIC n'a pas été mise en œuvre. Ceux-ci stipulaient en leur article 6 que l'EPIC mettrait en place des Comités Locaux du Tourisme (CLT), « chargés de l'animation du Bureau d'Information Touristique en lien avec le directeur de l'EPIC » et « consultés avant toute décision concernant le Bureau d'Information touristique et le territoire concerné », leur composition devant être délibérée par le conseil communautaire<sup>364</sup>. Cette création avait été négociée avec les anciens OT comme palliatif à

---

<sup>364</sup> Statuts de l'Office de tourisme intercommunal du Grésivaudan, adoptés le 26 septembre 2016 par le conseil communautaire

leur disparition et pour marquer, auprès des communes, la volonté de garder une forme de proximité. Ces CLT n'ont pas été mis en place en raison d'une divergence entre le Président du comité de direction de l'EPIC et son directeur sur la manière de les composer : reprise systématique de la composition des anciens OT ou désignations nouvelles, présence ou non des élus communaux. Pour l'instant, seule des réunions des socio-professionnels par station ont été organisées deux à trois fois par an<sup>365</sup>. En 2020, leur mise en place était toujours à l'ordre du jour, sans toutefois entrer dans la pratique.

### **L'EPIC domaines skiables du Grésivaudan, le produit d'un transfert volontaire**

Contrairement à l'EPIC Office de tourisme, la création de l'EPIC station du Grésivaudan n'est pas le fruit d'une pression extérieure à la transcommunalité du Grésivaudan. Il n'y a pas ici de modifications législatives qui viennent entrainer une rupture d'équilibre. La création de cet EPIC résulte de la demande de transfert de 3 stations : Le Collet d'Allevard, le Col de Marcieu et Les 7 Laux.

- **Le Collet d'Allevard** : située dans le Nord du Grésivaudan, à 50km de Grenoble et de Chambéry, la station a été créée en 1955. Ses pistes s'étagent de 1450 à 2100 m d'altitude, sur 35 km. La station a la particularité d'être l'un des plus grands domaines de ski nocturne d'Europe. Pour autant, par sa taille et la structuration de ses hébergements, la station a une vocation familiale, accueillant également des groupes d'enfants. Le maire d'Allevard souhaitait équiper sa commune d'un téléporté assurant la liaison entre le centre de la commune et la station, située à 10 km par la route. Il pensait que ce projet pourrait être financé et porté par la communauté de communes, qui l'a refusé. Déjà fragilisée par la crise du thermalisme, la commune d'Allevard connaissait une fragilité financière qui, associée au projet de téléporté, l'a conduite à demander la communautarisation de la station le 23 mai 2016, rejoint par le maire de

---

<sup>365</sup> Selon un acteur de l'OT : « on essaye de faire des réunions par destination touristique, avec les responsables des stations, donc on fait au moins en début de saison et en fin de saison. Au départ on le faisait que l'hiver, parce que c'est le plus gros, mais en fait moi je dis faut le faire les 2 saisons, parce que tous les socio-pro de l'outdoor qui bossent surtout l'été, certes ça fait pas 30 millions d'euros comme toutes les remontées mécaniques cumulées, mais ils comptent, quoi, ils sont nombreux. Donc ils font beaucoup de bruit. Donc du coup on va essayer de le faire à chaque fois, avant et après les 2 saisons principales »

La Chapelle du Bard le 22 juin 2016 (délibération de l'EPCI le 11 juillet 2016)<sup>366</sup>. L'élaboration du SDCI qui, dans ses travaux préparatoires, avait proposé la dissolution du syndicat qui gérait la station a été un facteur incitatif pour ce transfert<sup>367</sup>.

- **Les 7 Laux** : c'est la plus grande station de la chaîne de Belledonne. Si le projet est né en 1962, elle n'a pris son essor que dans les années 1970 avec la création des premiers hébergements en 1977 (actuellement, la station compte 7000 lits). Ses pistes s'étagent entre 1350 et 2400 m d'altitude. Elle a la particularité de proposer 3 points d'accès au domaine, situés sur 3 communes et 2 versants du massif : côté vallée du Grésivaudan, Prapoutel sur la commune des Adrets et Pipay sur la commune de Theys ; côté vallée du Haut-Breda, Le Pleyne sur la commune de La Ferrière (aujourd'hui commune nouvelle du Haut-Breda). La station était gérée par un SIVOM et l'exploitation confiée à une SEM, avec un chiffre d'affaires moyen de 8,9 millions d'euros entre 2013 et 2016<sup>368</sup>. La station attire plutôt un public de sportifs et d'amateurs de nature. Entre les communes du SIVOM, les attentes étaient différentes : le maire de La Ferrière, par ailleurs 1<sup>er</sup> VP de la commune (et président de la SEM) souhaitait transférer cette compétence. Le maire de Theys n'était pas contre. Le conseiller communautaire, ancien maire des Adrets, J. Picchionni, avait une position ambiguë : il se considérait obligé par l'Etat de transférer car dans une première version du SDCI, le SIVOM des 7 Laux devait disparaître. Or, cette préconisation avait disparu de la version du SDCI adoptée. Le SIVOM a demandé la communautarisation de la station le 1<sup>er</sup> février 2017, acceptée en mars 2017 par la communauté de communes et prenant effet au 1<sup>er</sup> septembre 2017.
  
- **Le Col de Marcieu** : c'est la plus petite station des trois, mais c'est celle qui a engagé le plus précocement sa transformation en station 4 saisons, générant même un chiffre d'affaire plus élevé en été qu'en hiver. Située à 1100 m d'altitude, elle n'accueille que 3 téléskis, plutôt destinés à l'apprentissage. Station « ludique », elle a investi dans les

---

<sup>366</sup> Une première délibération avait déjà été prise au début de l'année 2016, mais retoquée sur la forme par la Préfecture. Une nouvelle délibération a donc été prise par les communes et l'EPCI au printemps et à l'été 2016.

<sup>367</sup> Cf. Chapitre 4, Titre A, B) la mise en œuvre négociée de la loi : les SDCI et leurs effets.

<sup>368</sup> cf. DEL 2017-0026 « *communautarisation de la station des Sept Laux* » du 6 mars 2017, adopté à la majorité (57 pour, 2 contre, 1 abstention)

années 2000 pour s'équiper en piste de luges et de tubing (hiver/été), ainsi que des parcours accrobranches en été. La commune de Saint-Bernard-du-Touvet a demandé sa communautarisation le 6 septembre 2016, l'EPCI l'acceptant le 12 décembre de la même année<sup>369</sup>.

Ces 3 stations étaient gérées de manières différentes : le Collet d'Allevard et le Col de Marcieu étaient gérées en régie (syndicale pour l'une, municipale pour l'autre), les 7 Laux par un SIVOM et une SEM. Les raisons de ces transferts sont spécifiques à chacune mais deux éléments sont essentiels :

- l'un est climatique : les stations du Grésivaudan ne sont pas des stations de haute altitude, et leur point bas est inférieur à 1500 m. Elles sont donc particulièrement sujettes à l'évolution de l'enneigement. Or, les années 2015, 2016, 2017 ont été des années de faible enneigement, avec un démarrage de saison tardif, générant autant de manque à gagner pour ces stations. Or, l'équilibre financier de ces stations de proximité est précaire : une part importante de leur clientèle est une clientèle de proximité, venant « à la journée » et se décidant au dernier moment. Elles sont donc plus sujettes à l'influence de l'enneigement et du temps.
- L'autre est financière : l'équipement des stations de ski nécessite des investissements réguliers et importants, tant pour des questions de sécurité (révision des remontées mécaniques) que pour des questions de modernisation. Or, l'assise financière des communes supports de ces stations est faible : le Col de Marcieu était géré par une commune de 600 habitants, et son budget était supérieur à celui de la commune. Les 7 Laux étaient gérées par un SIVOM, constitué de 4 communes dont aucune ne dépassait 2000 habitants. Le Collet d'Allevard, lui, relevait de 2 communes dont la plus importante, Allevard, devait déjà faire face à la crise du thermalisme qui fragilisait l'économie locale. Ainsi, en 2016, le conseil communautaire a versé une subvention exceptionnelle de 1,7 million d'euros aux stations du Grésivaudan en raison du déficit lié à la situation climatique : 1,16 millions aux 7 Laux, 530 000 € pour le Collet

---

<sup>369</sup> Cf. DEL 2016-0383, « communautarisation de l'espace ludique du Col de Marcieu », délibération du 12 décembre 2016 adopté à l'unanimité

d'Allevard et 98 000 pour le Col de Marcieu<sup>370</sup>. Les acteurs de ces territoires en témoignent facilement :

*« Le transfert des stations de ski, moi j'en ai été un acteur parce que ça m'interrogeait beaucoup, et quelque part les communes n'étaient plus en capacité je crois à supporter tout ça, et on voit bien qu'on doit changer d'échelle aujourd'hui. Et y'a qu'en s'adossant à une structure mère un peu plus solide qu'on peut envisager un programme d'avenir, faut pas rêver ».*

La garantie de stabilité financière qu'offre la communauté de communes est ainsi mise en avant par un autre élu :

*« Et on est servi par l'idée que si demain on était en difficulté, on a quand même, on est accompagné. Chaque année, au mois de novembre, je me disais bon est-ce qu'on va passer l'hiver ? Et comment ? ».*

## **Un EPIC pour des zones d'activités spécifiques**

Le transfert de cette compétence des communes à l'intercommunalité entraîne un changement dans le rapport entre les deux institutions. En effet, si une station peut être considérée comme une zone économique, elle présente quelques caractéristiques :

- Contrairement aux zones d'activité où la communauté de communes gère du foncier (achat/vente) et de la location de bureau ou d'ateliers (dans les pépinières ou ateliers-relais), les stations relèvent d'une activité commerciale touchant un public large, avec une dimension capitalistique relativement importante au regard des investissements nécessaires.
- Ce sont des zones d'activité qui sont aussi des zones d'habitation, même si le nombre des résidents permanents est faible. C'est d'ailleurs ce que déclare publiquement Jean Picchionni au moment du transfert puis rappelle dans son courrier de démission :

*« En mars 2020, 109 électeurs du hameau de Prapoutel de la commune des Adrets vont élire un conseil municipal qui ne les concerne absolument plus, car la station a été*

---

<sup>370</sup> Cf. DEL 2016-0259, « dotation de solidarité communautaire 2016 – part exceptionnelle « domaines skiables », adopté à l'unanimité le 11 juillet 2016

*communautarisée et que c'est l'EPIC, outil technique qui gère tout leur quotidien, le maire n'assurant que son pouvoir régalien de police, hygiène et sécurité »<sup>371</sup>.*

- Ce sont des espaces fortement identitaires pour les communes concernées, puisqu'elles se revendiquent communes touristiques et de montagne, la station étant un symbole de la commune d'autant plus fort que la commune est petite. Par ailleurs, la station génère un certain nombre d'emplois locaux importants pour la vie de ces communes, permettant également le maintien d'autres activités agricoles ou artisanales par la bi-activité.

Ces trois éléments vont conduire à la création d'une structure spécifique, dotée d'une gouvernance spécifique. Le choix de l'EPIC permet, tout comme pour l'Office de Tourisme, la possibilité de réalisation d'activités commerciales et offre une souplesse de gestion du personnel. De plus, il est possible de gérer une partie des activités directement, comme pour la station du Collet, et de laisser la SEM assurer l'exploitation, comme aux 7 Laux. Une distinction s'opère d'ailleurs entre les 3 stations : les 2 stations de Belledonne vont trouver place dans l'EPIC, avec des modes de gestion différents (en direct par l'EPIC pour le Collet d'Allevard, dans une répartition avec la SEM T7L pour les 7Laux : la SEM a délégation de la communauté de communes pour la gestion du domaine skiable, l'EPIC gère le reste des activités et bâtiments) alors que le Col de Marcieu sera géré en régie directement par la communauté de communes dans un premier temps, puis une délégation sera confié à la SEM T7L par la suite. Ce choix a été réfléchi pour ses implication pratiques, comme en témoigne un acteur de l'EPIC domaines skiabiles du Grésivaudan :

*« Comment il s'est imposé à nous ? La SPL, on avait pas de partenaire... La Régie directe, alors là, on a bien fait de pas y aller, ce qui est logique, l'inertie de structure comme la comcom est pas du tout adaptée au fait de devoir faire, gérer au quotidien, et quand on est en pleine exploitation, tu gères pas au quotidien, tu gères à la minute. Donc c'est vraiment... Après ça permettait de ne pas faire de procédure de marché publique, pour pouvoir gérer... Le plus, c'est qu'au niveau du personnel, on gère du personnel de droit privé, avec la saisonnalité, on est raccord, c'est bien. On applique la convention collective des domaines skiabiles, donc c'est parfait... Enfin c'est parfait, pour le personnel en termes de statut social c'est bien. ».*

---

<sup>371</sup> Courrier de J. Picchioni daté du 3 décembre 2019

## Une gouvernance de prévention contre la recommunalisation masquée

Au niveau de la gouvernance, l'EPIC prévoit un collège de conseillers municipaux à côté du collège des conseillers communautaires. Si celui-ci est majoritaire avec 9 membres, le collège des conseillers municipaux est de 6 membres, un par commune support des 2 stations concernées : Allevard, La Chapelle du Bard, La Ferrière, Theys, Les Adrets et Laval. Toutefois, là encore, le choix des conseillers communautaire fait la part belle aux élus issus des communes concernées : sur les 9 représentants, seuls 3 ne sont pas élus dans une commune-support de ces deux stations : le VP en charge du Tourisme, le VP en charge du sport et le VP en charge des finances, qui néanmoins est un élu de la montagne puisqu'il est le maire de la commune-support de la station du Col de Marcieu. Si 12 membres du conseil d'administration sur 15 sont issus des communes-support, il n'apparaît pas pour autant que cela constitue une communautarisation factice, et ce pour deux raisons :

- Il y a 6 communes différentes représentées, qui ont parfois des objectifs d'autant plus distincts que les stations sont concurrentes et qu'à l'intérieur même des stations, les sites peuvent être concurrents. Ainsi, les relations entre la commune d'Allevard et ses voisines (La-Chapelle-du-Bard ou le Haut-Breda (La Ferrière)) ne témoignent pas toujours d'une convergence de vue ou d'une envie de collaboration trop marquée. Les remarques publiques faites par P. Langenieux-Villard dans son livre en portent témoignage, alors qu'il pointe le soutien qu'il a apporté aux communes voisines, il note : « *Que retenir des positions frileuses ou hostiles de certains maires voisins au sujet des projets d'Allevard ? N'ont-ils pas pris la mesure des conséquences positives du développement d'Allevard pour leurs propres communes ?* ». Cela témoigne du climat de relation existant entre ces élus. Il poursuit en parlant de Michel Bellin-Croyat, le maire de La Chapelle du Bard : « *nous ne nous sommes pas bien compris. Nous n'avons pas la même vision de la vie publique, qui suppose selon moi de l'empathie plutôt que de la suspicion. Il formulait ses demandes auprès de moi par lettre recommandée... Je jugeais la précaution désobligeante* »<sup>372</sup>. Il précise même : « *il fut le seul maire du*

---

<sup>372</sup> Langenieux-Villard P., 2019, *op. cit.*, p. 33

*canton à voter contre la réalisation du musée d'Alleverd. Sans explication... »*<sup>373</sup>. Par ailleurs, lors de l'installation de l'exécutif en 2014, J. Picchioni (conseiller communautaire issu de la commune des Adrets) se présenta (sans succès) contre P. Langenieux-Villard pour le poste de 9<sup>ème</sup> vice-président. L'absence d'unanimité et de cohérence des attentes et des visions entrave donc toute forme de recommunialisation après le transfert.

- La place du directeur de l'EPIC qui dispose, statutairement, de pouvoir étendu. Ce poste a été confié à l'ancien directeur des affaires générales et juridiques de la communauté de communes, C. Jassigneux. Ce choix est loin d'être anodin : s'il s'agit d'une demande explicite de G. Cohard, 1<sup>er</sup> VP et maire de La Ferrière, C. Jassigneux était également un homme de confiance du Président F. Gimbert<sup>374</sup>. C'est aussi un homme de l'intercommunalité du Grésivaudan : il a fait toute sa carrière dans le Grésivaudan, d'abord au SIERPUMG, puis à la COSI, puis au Syndicat Mixte de Pays jusqu'à la communauté de communes du Grésivaudan à sa création. Homme du territoire, où il vit depuis toujours, il cumule pour ce poste plusieurs atouts : une connaissance du territoire dans toutes ses dimensions (vallée et montagne), de ses acteurs, un positionnement administratif et une sensibilité aux enjeux politiques. Dès lors, il était vu comme l'homme du Grésivaudan dans l'EPIC (certains élus pensant, plusieurs mois après sa nomination, qu'il était encore salarié de la communauté de communes), ce qui venait contredire tout discours de recommunialisation. Il a d'ailleurs été nommé dès la délibération de création de l'EPIC domaines skiables du Grésivaudan, à la différence du directeur de l'EPIC OT.

La Présidence de l'EPIC est revenue à G. Cohard, maire de La Ferrière, ancien président de la SEM T7L et l'un des hommes forts politiques du Grésivaudan<sup>375</sup>. Toutefois, la question de la répartition entre communes et intercommunalité reste présente, plus que dans l'office du tourisme. L'impact de l'emprise des stations sur le territoire communale et l'aspect

---

<sup>373</sup> *Ibid.*, p.34

<sup>374</sup> C'est ainsi avec lui (et le DGA) que le Président avait élaboré la délibération créant le poste de directeur de cabinet en 2016, alors même que la DGS s'y opposait...

<sup>375</sup> En 2014, il était un candidat potentiel à la Présidence, et F. Gimbert a annoncé à tous dans sa campagne pour la présidence sa volonté d'en faire son 1<sup>er</sup> VP. Pour certains acteurs du Grésivaudan, c'est à cet accord que F. Gimbert doit son élection sans concurrence en 2014.

identitaire est sans nul doute plus fort. La crainte des élus ne porte pas sur les positions actuelles du Grésivaudan, mais sur le futur :

*« Alors si demain arrivait un maire ou un président de communauté de communes, parce que le risque, le seul risque que j'ai vu à ça, je me suis dit si demain c'était un Piolle ? Et si demain la communauté de communes avait une politique anti-station ? Pour moi c'est le seul risque que nous avons pris »<sup>376</sup>.*

En effet, l'accord était que sur les 9 places de représentants du conseil communautaire, 6 étaient pour les communes des stations, ce qui leur garantissait une majorité avec les 6 conseillers municipaux. Mais ce n'est qu'un accord politique scellé avec le Président au moment du transfert, qui n'engage pas pour l'avenir<sup>377</sup>.

De même, les élus municipaux voulaient augmenter la part des communes dans la SEM (7% actuellement contre 78% à l'EPCI communautaire). Pour autant, les élus des communes-support ont été nommés pour représenter la communauté de communes. La crainte des élus porte là encore sur l'incertitude de l'avenir<sup>378</sup>. La tension est donc toujours permanente sur la question des stations. Il n'y a pas de stabilité, d'autant que la multiplicité des modes de gestion, si elle facilitait dans un premier temps la prise de compétence et garantissait à chaque acteur un changement en douceur, pose aujourd'hui question aux acteurs de l'EPIC :

*« enfin en tout cas, l'organisation générale de cette compétence liée aux stations pour moi n'est pas aboutie. Il a fallu passer par une étape qui, une fois de plus, était nécessaire pour pouvoir emporter l'adhésion finale et y aller, et je pense que c'était très bien d'y aller parce qu'aujourd'hui c'est quand même ce qui a permis de sauver les stations [...] On peut pas avoir 3 stations avec 3 modes de fonctionnement différents. Enfin ! Aucun intérêt. Là aussi, si c'était pour arriver à ça, on gravait dans le marbre que la comcom versait une subvention tous les ans aux structures existantes et puis voilà. Donc il va falloir quand même clarifier. Clairement. »*

---

<sup>376</sup> D'autres points de vue concordent : *« Et en même temps je me dis et si au prochain mandat, les élus qui sont envoyés par la comcom, c'est vrai qu'on avait beaucoup travaillé les équilibres, mais enfin c'est pas écrit qu'il faut que ce soit tel ou tel élu qui représente la comcom, donc les 9 administrateurs, et si c'était un élu de Montbonnot, de Chapareillan, de Goncelin... Eh ben comment ça fonctionnerait ? »*

<sup>377</sup> Pour l'EPCI, la nomination du directeur et la diversité des communes contrebalançait cette prévalence communale

<sup>378</sup> Réunion sur le financement des stations en mai 2019, échange entre le Président et un élu d'une commune-support. *« il veut "redonner du poids aux communes support, car ce sont eux qui ont construit cette richesse". Il demande que ce soit fait avant la fin du mandat, car on ne sait pas ce qui se passera après. FG lui fait remarquer que les élus de la montagne ne sont pas mal représentés, que les représentants de la vallée sont rares. [x] note qu'effectivement, il n'y a que C. Benoit et qu'il travaille bien avec lui. Mais il craint quand même pour la suite. »* (cf. cahier de recherche)

La rupture d'équilibre au sein de la configuration, qu'elle trouve sa source à l'extérieur ou à l'intérieur de la transcommunalité, génère des actions pour permettre l'émergence d'un équilibre nouveau. La question touristique, en crise en 2017, donne à voir le mode de réponse proposée par la transcommunalité dans le Grésivaudan : si le transfert est effectif des communes à l'intercommunalité, sa gestion va revêtir une forme particulière permettant à la fois le maintien d'une place forte des élus des communes concernées, tout en assurant un poids conséquent à l'intercommunalité dans sa dimension technique. Cela passe par la création d'un outil *ad hoc*, extérieur à la commune et à l'intercommunalité, une forme de lieu neutre administrativement et symboliquement, sans histoire(s). Cette nouvelle institution prend la forme d'un EPIC, car celui-ci permet de respecter la répartition habituelle des modalités de travail et des sources de légitimité dans la transcommunalité du Grésivaudan : d'un côté, dans les conseils de direction et d'administration, les élus issus des communes touristiques sont largement majoritaires, mais les directeurs, qui disposent de pouvoirs importants du fait du statut choisi, sont issus de l'administration communautaire. Le politique aux communes, le technique à l'intercommunalité, la forme du compromis transcommunal est reconduit et transposé dans cet outil. Ce dispositif trouve d'ailleurs une forme de stabilité, puisque ces directeurs ne sont aucunement remis en cause par les élus concernés, bien au contraire<sup>379</sup>. *In fine*, ces outils assurent une forme de gouvernement de la transcommunalité sur les questions liées au tourisme. Les politiques menées sur la question de la promotion du tourisme et de la vie des stations sont définies dans ces outils et, au besoin, validées en conseil communautaire. Cette forme d'hybridation génère aussi une acculturation réciproque, entre élus des différentes communes et entre communes et EPCI communautaire.

---

<sup>379</sup> « [l'EPIC] fonctionne avec peu de moyens, avec peu de gens qui sont dévoués corps et âmes et qui font des heures à tout va, donc. Et avec compétence, parce que ça j'y tiens, avec compétence et honnêteté... » ; « C'est lié notamment à la qualité de Christophe Jassigneux, le directeur, qui est un garçon très impliqué, qui est prêt à faire de la médiation permanente entre les élus, le terrain, machin, de manière très astucieuse ». Le maire d'Allevard le cite même dans son bulletin municipal de novembre 2018 : « la gestion du Collet est actuellement un succès. Nous le devons à l'engagement intelligent de Christophe Jassigneux dont je veux saluer le travail »

## **B) LA GESTION IMBRIQUEE**

La multiplication des interactions, la présence des communes dans l'EPCI et de l'intercommunalité dans les communes marque un effet dialogique propre à la transcommunalité. Constitutif de cette configuration, la gestion imbriquée n'en constitue pas moins une forme de gestion véritablement transcommunale, en réponse à des modifications dans la répartition des compétences. Dans cet espace spécifique des pouvoirs locaux, les conventions et les mutualisations constituent une forme nouvelle de gestion d'une compétence, qu'on ne peut réduire à une simple réappropriation municipale de compétences dévolues par l'Etat à l'intercommunalité.

### **Les Zones d'Activité Economiques, entre répartition et concomitance**

La gestion des Zones d'Activité Economiques (ZAE) marque bien cette dimension : dans le Grésivaudan, jusqu'à la mise en application de la loi NOTRe au 1<sup>er</sup> janvier 2017, coexistaient des Zones d'Activités Economiques communautaires et des ZAE communales : si la ZAE de la Grande Ile, à Villard-Bonnot, était gérée par l'intercommunalité, celle d'Inovalée, à Montbonnot, l'était par la commune. L'application de la loi va, là encore, générer une crise du système et aboutir à une nouvelle répartition des tâches : si la loi confie aux EPCI communautaires la responsabilité des ZAE, elle ne dit rien des modalités de transfert. Dans le Grésivaudan, le principe retenu est le suivant : le Grésivaudan rachète aux communes les terrains des ZAE qui sont à commercialiser au prix de revient pour les communes (coût lié à l'achat et à l'aménagement). En revanche, les ZAE déjà commercialisées sont transférées sans coût, des charges transférées étant calculées en fonction de l'état des voiries de ces ZAE. Le principe est donc de compenser aux communes les investissements qu'elles avaient effectués dans les ZAE sans pouvoir avoir le retour par leur commercialisation, puisque celle-ci sera communautaire. Ce faisant, c'est l'intercommunalité qui a à sa charge le déficit ou le bénéfice de l'opération, ce transfert annulant finalement le risque pour la commune. C'est désormais Le Grésivaudan qui fixe les modalités de commercialisation de ces terrains (vente ou location, prix, etc.). C'est également le Grésivaudan qui a la charge d'entretenir ces zones (voirie

notamment). En termes de politique publique, il n'y a qu'un seul responsable, l'EPCI. Dans les faits, la gestion va se révéler plus imbriquée : en termes de gestion quotidienne, l'EPCI décide de confier aux communes l'entretien de ces zones, par convention bilatérale. La compétence voirie n'étant pas transférée dans Le Grésivaudan, l'EPCI ne dispose ni des moyens techniques et humains, ni du savoir-faire pour l'entretien de ces zones (engins de nettoyage, etc.). Il apparaît à tous les acteurs de la transcommunalité que les agents qui s'occupent de l'entretien de la voirie communale peuvent intervenir sur la voirie communautaire des ZAE. C'est une modalité de gestion simple d'une compétence communautaire, avec un système de rémunération forfaitaire laissant aux communes le choix de leur modalité d'intervention. En termes de commercialisation, l'entière responsabilité reste à l'EPCI. Toutefois, l'urbanisme n'étant, là encore, pas transféré, la signature et l'instruction des éventuels permis de construire de bâtiments sur ces ZAE reste de compétence communale. Cela peut contraindre certaines installations, et donc certains projets économiques (bâtiments de grande hauteur, etc.). Pour des projets spécifiques, et potentiellement exorbitant du droit commun de l'urbanisme, il faut donc un accord entre communes et intercommunalité pour permettre l'installation de ces entreprises. Le cas des ZAE montre bien qu'on a une modalité de gestion d'une politique publique qui repose sur l'imbrication des institutions dans la transcommunalité, sans pour autant que cela remette en cause la dévolution des compétences initiales. En effet, les communes n'ont pas tenté d'imposer à l'intercommunalité des modalités de consultation quant aux choix des entreprises à implanter. Un simple schéma des zones d'activité a été réalisé et délibéré en intercommunalité, mais qui reste peu contraignant en termes d'orientation : « *En dehors de quelques zones d'activités stratégiques au positionnement économique affirmé (ex : Inovallée...), le territoire est essentiellement composé de zones mixtes regroupant plusieurs typologies d'activités. Cette organisation constatée ne facilite pas la lisibilité de l'offre générale et peut porter atteinte à l'attractivité des entreprises, voire du territoire. Identifier les grandes vocations économiques souhaitées pour chacune des ZAE permettra d'organiser l'accueil des entreprises et de créer les meilleures conditions pour répondre aux enjeux d'optimisation du foncier, d'attractivité des zones et de synergies inter-entreprises* »<sup>380</sup>. Dans les faits, les vocations des zones restent les vocations constatées, seules 5 zones apparaissant dans la liste des vocations projetées (essentiellement

---

<sup>380</sup> Schéma directeur des ZAE du Grésivaudan, p. 26

des zones en construction ou en requalification)<sup>381</sup>. Cela ne permet pas aux communes de réellement peser sur les choix intercommunaux dans des zones existantes, en dehors des contraintes liées à l'urbanisme. Dans la gestion des Zones d'Activités Economiques, la répartition des compétences et des missions conduit à avoir, sur une même zone et de manière potentiellement concomitante, des interventions de la commune et de l'EPCI.

### **Les conventions de gestion, un renversement des rôles ?**

Cette gestion imbriquée se retrouve dans l'eau et l'assainissement. Lors de la prise de compétence, les agents des communes qui travaillaient à 100% sur cette compétence ont été transférés. Mais dans les petites communes notamment, les agents ne travaillaient qu'une partie de leur temps sur cette compétence, le reste de leur temps de travail étant consacré à d'autres compétences communales. De ce fait, l'EPCI s'est retrouvé en déficit d'agents et de compétence pour gérer l'intégralité du territoire, les agents à temps partiels n'ayant pas été transférés. Il a donc été décidé, sur certaines communes, de conventionner avec les municipalités pour que celles-ci assurent, pour le compte de l'EPCI, le travail quotidien lié à l'eau : relevé des compteurs, entretiens quotidiens, interventions rapides, etc. L'organisation politique reste du domaine de l'EPCI : la production d'un schéma directeur, la planification et la réalisation des investissements, etc. La commune devient, en quelque sorte, un opérateur de la politique communautaire. En ce sens, la politique menée s'appuie sur la répartition des rôles qu'avait fixée le projet de territoire : à l'intercommunalité l'aménagement et la cohérence du territoire, à la commune la proximité et les services aux habitants.

Ce type de fonctionnement semble satisfaire certains élus du Grésivaudan<sup>382</sup>. Mais ce faisant, il vient inverser le rapport qui semblait traditionnel dans la transcommunalité : dans ce type d'approche, la responsabilité politique relève de l'EPCI, la compétence technique de la commune. On constate donc un renversement des rôles, venant prendre à contrepied les

---

<sup>381</sup> *Ibid.*, p.20

<sup>382</sup> Maire d'une commune en convention : « *Aujourd'hui, la commune de [x] exerce par convention la gestion du service qu'elle exerçait préalablement. Voilà. Les services, on en a parlé récemment, les services aiment faire ce travail. C'est-à-dire qu'on a monté un truc qui fonctionne pas trop mal. [...] Donc voilà moi je pense que c'est pas mal, c'est des choses vers lesquels on a énormément de mal à aller. Pourquoi ? Parce qu'encore une fois c'est les réflexes communes-interco. Et c'est nous et les autres* »

facteurs de justification classique de cette configuration. Il est notable que ce renversement des rôles touche des compétences nouvellement acquises par l'intercommunalité par transfert des communes, et il est possible de ne voir là qu'une solution de facilité de gestion. Pour autant, cette solution marque un renversement qui peut prendre appui sur un document considéré comme important par l'ensemble des acteurs du Grésivaudan : le projet de territoire. En confiant la proximité aux communes et la cohérence à l'EPCI, il justifie cette répartition et offre un point d'appui à cette évolution de l'organisation interne de la transcommunalité. La remise en cause de cette répartition classique au sein de la transcommunalité peut être masquée, ou rejetée par les acteurs, qui développent alors un discours qui prend appui sur l'échelle du territoire, conférant toujours une technicité supérieure à l'EPCI :

*« Cette coopération entre les deux, ça veut dire que parfois il est clair que la commune peut intervenir en proximité de manière plus agile que la communauté de communes, et d'autre part n'a pas la technicité pour agir tout le temps par une connaissance des choses que la communauté a. C'est idée de dire qu'il y a des coopérations parce qu'ici il y a la technicité et la connaissance d'un ensemble, et l'agilité du terrain, ça peut être des coopérations qui sont intéressantes pour les deux. Donc cette coopération, dans les deux sens, me semble nécessaire et intéressante »<sup>383</sup>.*

Ce discours permet de reproduire la césure traditionnelle sur un autre fondement, en gardant la commune comme institution de base : la commune a l'agilité, mais un manque de technicité et de vision d'ensemble. Pour répondre à ce manque, c'est l'EPCI qui intervient. La réponse technique apportée à la crise née du transfert de compétence a généré une crise de légitimation. Une forme de réponse à celle-ci réside dans le glissement entre une légitimation « civique » vers une légitimation géographique et territoriale. Ce glissement est d'autant plus possible que le monde civique repose sur une dimension territoriale, c'est-à-dire sociale et comprise dans un espace géographique limité, à l'intérieur duquel naissent les représentations. Ce propos est corroboré par d'autres élus locaux, qui pointent bien la tension entre le manque communal et sa force :

*« Parce qu'on voit bien globalement l'état des réseaux et les problématiques qu'y'a, bon mis à part certaines communes, mais globalement, sur l'ensemble du territoire, les communes ne sont plus en capacité quelque part à organiser le stratégique et à mailler les réseaux, à avoir une vision globale, à régler les problèmes de station d'épuration, de ...*

---

<sup>383</sup> Propos d'un conseiller communautaire du Grésivaudan, non membre de l'exécutif

*d'assainissement, qui est quand même problématique sur notre secteur, donc y'a ce partage entre la nécessité de transférer et en même temps je veux pas trop lâcher ma proximité. Donc il faut trouver ce compromis, moi je pense que la convention est quelque part la situation idéale, pour ce genre de transfert de compétence... ».*

Ce glissement de référence, de légitimation n'est toutefois pas accepté par tous, et certains acteurs dénoncent ce type de convention. Elle est d'abord vue comme la marque d'une inefficacité de l'EPCI, comme le signe que l'intercommunalité ne tient pas son rôle :

*« pourquoi ils ont pris la compétence ? Ils ont pas les moyens d'assurer, et après ils font pas, puisqu'ils nous laissent faire le boulot. ».*

D'autres vont plus loin et dénoncent le renversement des rôles, pointe le sentiment de perte de pouvoir politique et de confinement de la commune dans un rôle technique, qui serait source d'inefficacité :

*« Donc on transfère, et là j'ai compris, le transfert de compétence a simplement signifié la mise en place de convention de gestion provisoires. Donc grosso modo les communes continuent à faire exactement comme elles faisaient avant, sauf que pour faire ce qu'elles savaient faire et comme elles le faisaient avant, elles devaient demander l'autorisation à la communauté de communes... Ben j'ai trouvé que c'était une perte de temps, de moyens, d'énergie... ».*

La crise est ici encore ouverte et si la situation semble se stabiliser en termes de gestion (avec le retrait de certaines communes de la convention), les fondements de cette répartition sont encore sujets à débat, obligeant le Président du Grésivaudan à un discours relativement neutre à cet égard : *« Dans un certain nombre de communes, des conventions ont été passées pour assurer le travail au quotidien. Ce doit être cela la force du Grésivaudan : une articulation entre les services des uns et des autres pour assurer le meilleur à tous les habitants »*<sup>384</sup>.

## **La prise de compétence eau et assainissement, une crise transcommunale**

La prise d'une nouvelle compétence par l'intercommunalité produit une crise d'autant plus importante que la compétence est lourde et était gérée de manière différentielle sur le territoire. C'est le cas puisque sur quasiment chaque commune, l'organisation était

---

<sup>384</sup> Discours de F. Gimbert à l'occasion des vœux de l'intercommunalité, 26 janvier 2018.

différente : des syndicats intercommunaux existaient pour gérer parfois l'eau, parfois l'assainissement, parfois les deux, les communes gardant l'une ou l'autre des compétences, parfois les deux, l'une ou l'autre étant gérée par une Délégation de Service Publique, parfois les deux, parfois entièrement en régie. Ainsi, la prise de compétence par la communauté de commune a eu pour première conséquence la disparition de syndicats intercommunaux, autant d'acteurs de la transcommunalité qui disparaissaient, autant de postes à responsabilité, ceux de présidents de ces syndicats, qui n'étaient plus sur le marché politique local. Le chapitre 5 a mis en avant comment l'EPCI communautaire avait mobilisé la dynamique procédurale pour assurer cette prise de compétence, comment il avait également accepté que ce gain politique et institutionnel soit contrebalancé par une perte financière. Mais par ses conséquences sur les acteurs locaux, sur la forme voire l'existence même de certaines institutions transcommunales, la prise de compétence eau et assainissement a généré une crise, une rupture d'équilibre dans la configuration. La réponse à cette crise a d'abord été une réponse financière, fidèle en cela à la culture du Grésivaudan. Dans le même temps, la réponse a été organisationnelle, avec la mise en place de conventions de gestion. D'abord présentée comme une réponse pragmatique face à l'absence d'un nombre suffisant d'agents à la communauté de communes pour gérer cette compétence, elle s'est imposée ensuite comme un mode à part entière de gestion d'une compétence, de répartition de la mise en œuvre d'une politique publique au sein de la transcommunalité. Ce qui pouvait apparaître comme un renversement des rôles, en confiant une dimension technique à la commune, est renversée dans les discours : ce qui est technique, c'est l'aménagement des réseaux, c'est de « tirer des tuyaux ». Le reste, c'est de la gestion quotidienne, du service aux habitants, de la relation aux citoyens. Et cela, c'est le rôle de la commune dans sa fonction civique.

Un autre point peut s'avérer heuristique dans la réponse à cette crise : si l'EPCI communautaire a accepté des pertes financières importantes (tant par le non-transfert des excédents de certaines communes que par les emprunts transférés qui grèvent sa capacité d'investir), elle y a gagné en contrepartie l'élimination de certaines institutions qu'elle vivait parfois comme concurrentes : les syndicats de communes. Eux aussi sont des formes d'avatars de la gestion communale, eux aussi relèvent de la sphère du monde industriel. Plus anciens, plus liés aux communes, ils disposent toutefois de moins de compétence et l'évolution

législative tend à rechercher leur disparition. Ainsi, les SDCI de 2016 listaient également les syndicats de communes à dissoudre. Cette concurrence entre les deux est clairement affichée par les syndicats de communes qui n'hésitent jamais à faire la comparaison :

*« Au [x], on emploie 38 personnes. 70% de charges de personnel. Mais c'est bien géré. [...] A la comcom, il y a beaucoup trop d'emplois : il faut mettre en place un accompagnement et développer la performance. Il faut obtenir plus de ce personnel. Il n'y a pas d'adéquation entre les personnels des uns et des autres (SICSOC, mairie, Comcom). [...] A la comcom, ça ne marche pas, il y a des négligences, de l'injustice. Et tout ça est renforcé par l'absence du terrain. »*

C'est bien l'efficacité de la communauté de communes qui est pointée par ce syndicat, renforcée par un différentiel de taille, mis en avant par cet autre syndicat :

*« C'est que chaque fois qu'on essaye d'avoir des échanges, nous, petit syndicat [x], face au mastodonte de la CCLG, ben on est quantité négligeable. Voilà, et c'est comme ça que c'est ressenti... [...] En étant, et là je le reconnais, en étant méchant, ça m'a donné l'impression que c'était à celui qui aurait le plus d'étoiles sur ses épaules, pour avoir le plus de pouvoir. Parce que plus on est gros, plus on a du pouvoir, et plus on a du pouvoir, plus on peut, j'ouvre les guillemets, se battre contre celui d'en face. »*

L'équilibre au sein de la configuration n'exclut pas des rapports de force, des tensions, bien au contraire. Et une crise peut être également l'occasion d'éliminer des concurrents au sein de cet espace, concurrents d'autant plus directs qu'ils reposent sur le même socle de légitimité, avec une histoire plus longue et une interaction plus forte avec les communes. La prise de compétence eau et assainissement a conduit à l'élimination d'une partie d'entre-eux, tout en rapprochant, par les modalités de mise en œuvre de la compétence, l'EPCI communautaire des communes (au prix d'un effort financier). Ce rapprochement a également eu lieu sur les ZAE, puisque, là encore, la mise en œuvre de la compétence passe par une articulation plus grande entre communes et intercommunalité.

## **L'hybridation, nouvelles figures du compromis ?**

Les mécanismes d'ajustement à une crise configurationnelle conduisent donc à la mise en place de procédures et de structures d'hybridation. Cette recherche d'hybridation peut être vue comme une nouvelle figure du compromis, qui passe par la délimitation, au sein de

la transcommunalité, d'un espace spécifique, en termes de compétence et/ou d'étendue géographique (les stations, l'eau et l'assainissement sur certaines communes) au sein duquel les communes et les EPCI vont se départir d'une partie de leur pouvoir (entendu comme compétence juridique ou capacité d'action, de mise en œuvre de la politique). Cette mise en retrait n'est possible que dans un espace spécifique et limité, comme le tourisme, et pensée comme limitée dans le temps (c'était le cas des conventions de gestion pour l'eau et l'assainissement, qui, *in fine*, tendent à se prolonger). Si la compétence est transférée par la commune, elle n'est pas entièrement récupérée par la communauté ou, pour le dire autrement, la modalité de sa récupération n'est pas celle qui avait cours antérieurement dans le Grésivaudan : une prise de contrôle totale sans possibilité d'action ou de regard des communes. On en trouve régulièrement la trace dans les expressions du type « *ils transfèrent et ils voudraient encore avoir leur mot à dire !?!* », fréquemment employées par des acteurs de la communauté de communes, élus et agents. Ici, l'équilibre trouvé a été celui d'une nouvelle modalité de transfert, générant une hybridation permettant à chacun de garder un espace de contrôle sur la compétence, ainsi qu'une acculturation réciproque qui vient, en retour, renforcer la transcommunalité.

## **TITRE B : LES COMMUNES NOUVELLES, REPOSE A UNE CRISE DE LA TRANSCOMMUNALITE ?**

Le changement de focale que propose le concept de transcommunalité pour analyser les relations entre communes et intercommunalité peut-il apporter un éclairage spécifique sur les évolutions récentes de la vie politique locale, comme l'émergence des communes nouvelles ? Cette configuration regroupant les communes et les différentes formes d'intercommunalité sur un même territoire, caractérisée par l'imbrication de ses finances et de ses compétences, par un personnel politique unique et une administration archipelagique, par le rôle spécifique dévolu à chaque institution et reposant sur une source légitimatrice différente, est en recherche permanente d'équilibre, d'ajustement à des évolutions extérieures. Certaines crises conduisent à la création d'institutions hybrides, permettant de rétablir l'équilibre des forces au sein de la configuration. Cette notion de crise de la configuration permet-elle de comprendre les raisons qui poussent aujourd'hui certaines communes à fusionner ?

### **A) DES EXPERIENCES MULTIPLES**

Les territoires annéciens et du Grésivaudan contiennent plusieurs exemples intéressants de fusions de communes, ayant abouties ou échouées. Dans la communauté d'agglomération du Grand Annecy, les communes nouvelles d'Annecy, de Filière, d'Epagny-Metz-Tessy ou de Talloires-Montmin constituent des exemples intéressants. Dans le Grésivaudan, les communes nouvelles de Crêts-en-Belledonne, du Plateau-des-petites-roches ou du Haut-Breda présentent des caractéristiques édifiantes, de même que les projets de fusion de Sainte-Agnès et Saint-Mury-Monteymond, ou les réflexions entre Barraux, La Buissonnière, La Flachère et Sainte-Marie-du-Mont ou celles ayant réunis Frogès, Champ-près-Frogès et Laval.

## Les communes nouvelles de l'agglomération annécienne

La commune nouvelle d'Annecy s'inscrit dans une réflexion particulière, avec une double dimension : d'une part financière, et d'autre part géopolitique. D'un point de vue financier, la loi de 2015 prévoyait un bonus financier pour les EPCI communautaires qui se transformeraient en commune nouvelle. C'est le schéma de départ de la réflexion d'Annecy, porté par le maire et président de la Communauté d'Agglomération d'Annecy (C2A), Jean-Luc Rigaut, et le préfet de Haute-Savoie (Georges-François Leclerc)<sup>385</sup>. Cette réflexion se déployait en parallèle d'un projet de fusion des EPCI pour couvrir un territoire beaucoup plus important que celui de l'actuel EPCI. La discussion démarrée avec les 13 communes de la C2A montre que l'ensemble des communes ne souhaitent pas la fusion. Dès lors, les communes restantes s'interrogent sur l'opportunité de poursuivre le processus, sachant que le bonus financier disparaît si la fusion ne touche pas l'ensemble d'un EPCI. Les élus de 6 communes décident néanmoins de poursuivre leurs travaux, qui aboutissent à la création de la commune nouvelle d'Annecy, réunissant les communes d'Annecy, Annecy-le-Vieux, Cran Gevrier, Meythet, Pringy et Seynod au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et comptant 128 000 habitants. A la même date est créée la communauté d'agglomération du Grand Annecy, regroupant l'ancienne communauté d'agglomération annécienne et les communautés de communes du pays d'Alby-sur-Chéran, du pays de Fillière, de la rive gauche du lac d'Annecy et de la Tournette. Cette création concomitante conduit à un mouvement de transfert de compétence entre les institutions communales et intercommunales, notamment la restitution des compétences culturelles et sportives aux communes. C'est le cas à Annecy où la C2A disposait de ces compétences qui ont été reprises par la commune nouvelle. L'argument explicatif est le suivant : dans les

---

<sup>385</sup> De nombreux élus de l'agglomération, issus de territoires différents, mettent en avant le rôle du Préfet à côté de celui de J-L Rigaut : « c'est Jean-Luc Rigaut, après stimulé un peu par le préfet, stimulé par le préfet » ; « en gros le préfet de l'époque avait la vision de dire : la Haute-Savoie c'est compliqué, parce que elle est limitrophe de la Suisse, qu'on essaye de travailler avec la Suisse mais on est jamais dans un rapport d'équilibre entre la Haute-Savoie et la Suisse et que c'est quand même un peu, je caricature, un rapport dominant-dominé, et que du coup il faut conforter le sud du Département vers un autre pôle qui pourrait être Chambéry, si le Lyon-Turin un jour se crée, Chambéry deviendra une capitale économique européenne, et il faut raccrocher Annecy à Chambéry. Et à une autre dynamique économique que juste Genève. C'était ça sa vision » ; « En fait, au départ, c'est assez marrant, ça s'est fait parce que le préfet, l'ancien préfet qui s'appelle Leclerc [...] avait plus ou moins copiné avec Jean-Luc Rigaut et lui avait vendu un truc qui effectivement était dans la loi NOTRe qui était que si toutes les communes qui étaient dans une aggro ou une communauté de communes fusionnaient, y'avait maintien de la DGF pendant 3 ans. Donc un truc fait en fait pour les toutes petites, enfin pour les petites communes, quoi ! Pour les appâter. Et il avait vendu ça [...] et le préfet et lui ont essayé de faire fusionner toutes les communes de la C2A. »

équipements culturels annéciens, la part des habitants de l'ancienne commune d'Annecy était minoritaire, le public provenant majoritairement des autres communes de la C2A (Faure, Brotel, 2007). Aujourd'hui, la part du public issu de la commune nouvelle d'Annecy est majoritaire, il semble donc logique que la commune soit responsable de ces équipements. D'un point de vue financier, la création de la commune nouvelle d'Annecy a permis à certaines communes qui connaissaient de fortes tensions financières, du fait de leur typologie de population et de ressources, de sortir de ces difficultés, à l'instar de Cran Gevrier. D'un point de vue organisationnel, l'administration de la commune nouvelle est encore un chantier important. Si l'arrivée d'un DGS extérieur au territoire a permis d'éviter certaines tensions, l'organisation des services, positionnés sur l'une ou l'autre des anciennes communes n'est pas sans poser question<sup>386</sup>. Enfin, en termes de gouvernance, Annecy se découpe en 6 communes déléguées, chacune gardant un conseil communal et des maires délégués. A côté du conseil municipal, une structure informelle a été créée, le M7, réunissant les 6 maires délégués et le maire de la commune nouvelle. Cette instance joue un rôle essentiel de débat et de régulation politique, à côté d'un bureau municipal qui s'occupe des questions thématiques. Les débats et discussions nécessaires à la régulation de cette nouvelle institution se déroulent essentiellement dans le M7 durant la période 2017-2020. Politiquement, les 6 communes fusionnées ne présentaient pas les mêmes caractéristiques. La commune d'Annecy-le-Vieux était dirigée par B. Accoyer, personnalité politique de poids et figure nationale de l'UMP (ancien président de l'Assemblée Nationale). Seynod était dirigée également par une élue « historique » de droite<sup>387</sup>, alors qu'Annecy se positionnait plus au centre-droit<sup>388</sup>. Pringy se positionnait également au centre-droit, dans une dimension plus rurale. Cran Gevrier était un fief de la gauche et des socialistes, autour de la figure de J. Boutry. Meythet était une commune de centre-gauche, connaissant toutefois de fortes tensions politiques après le

---

<sup>386</sup> Remarques d'un élu de la commune nouvelle : « *On a pénalisé nos agents. Nos agents ont été bousculés. Les chefs de service ont pensé, peut-être que le maire aussi, mais je suis même pas sûr qu'il s'en soit rendu compte, qu'il fallait regrouper les services par secteur, de technique, dans les mêmes communes, et donc la proximité n'existe plus du tout avec les services, et notre personnel s'est plaint.* » ; « *quand on voit un agent du parc du service technique, par exemple, qui nous dit sur mes 35H, faut peut-être enlever au moins 2h par jour de voiture, parce que pour aller d'un point à un autre, de son point de ralliement de travail, il faut que j'y aille, et après faut que je parte un peu partout donc ça c'est la panique. Donc si on avait fait une année blanche, dans ces conditions, peut-être qu'ils auraient été plus prudent, nous n'y serions pas allés. Et puis pas méfiante non plus, c'est des questions que j'ai pas posées. Je ne m'attendais pas du tout. Aujourd'hui on est sur des communes de proximité qui n'ont plus rien de proximité.* »

<sup>387</sup> UDF puis UMP, elle est 1<sup>ère</sup> vice-présidente du conseil général de Haute-Savoie

<sup>388</sup> Jean-Luc Rigaut est membre de l'UDI

retrait de S. Gilet-de-Thorey. Pour faire accepter cette fusion, les élus de gauche, minoritaires dans cet espace politique, ont notamment mis en avant les gains possibles en termes de service public<sup>389</sup> et de solidarité (actions pour les jeunes ou les aînés). En plus de la charte, un contrat de service public a été élaboré préalablement à la fusion<sup>390</sup>. Ces élus de gauche et écologistes n'ont créé de groupe politique spécifique au sein du conseil municipal d'Annecy qu'à partir de 2018. Ce groupe ne se positionne d'ailleurs pas dans l'opposition puisque ses élus participent à l'exécutif, mais veut faire entendre une spécificité et se donner les moyens de peser en dehors du M7 où le rapport de force ne leur est pas favorable. Il s'agit également de préparer les échéances électorales futures.

Le processus ayant conduit à la création de la commune nouvelle de Fillière est un peu similaire. Là encore, il s'agissait initialement de fusionner l'ensemble des communes d'un EPCI pour bénéficier de la manne financière proposée par l'Etat. Là encore, l'ensemble des communes n'ont pas souhaité s'y engager, en s'appuyant sur des référendums locaux où les habitants ont majoritairement suivi la position de leurs élus respectifs. Et là encore, les communes souhaitant fusionner ont poursuivi leur démarche, malgré l'absence de gains financiers spécifiques. Ainsi, les communes d'Aviernoz, d'Évires, des Ollières, de Saint-Martin-Bellevue et de Thorens-Glières ont fusionné pour créer la commune nouvelle de Fillière comptant 9 200 habitants. Auparavant, la commune la plus importante, Thorens-Glières, comptait moins de 3200 habitants. Il est notable qu'une commune souhaitant fusionner n'ait pu le faire du fait d'une absence de continuité géographique (les communes la reliant aux autres ayant refusé la fusion). Si la manne financière liée à la fusion n'a pas été obtenue, il n'en reste pas moins que l'organisation nouvelle, via la mise en place de procédures de gestion plus rigoureuses et la recherche systématique de subventions semblent permettre des gains financiers pour cette commune. La commune a fait le choix de maintenir des communes déléguées et l'articulation entre les maires délégués et les adjoints de la commune nouvelle n'est pas toujours simple<sup>391</sup>. Cette fusion a été concomitante de la création de la communauté

---

<sup>389</sup> Propos d'un élu de Cran : « et donc ils ont pris aussi conscience ici que pour qu'on arrive à défendre un bon projet de service public, de maintien de service public, ben une fusion était quand même dans l'intérêt des habitants de Cran » ; « sur le niveau de service aux citoyens, [la fusion] a évidemment un impact positif. Y'a des choses qu'on aurait pas pu faire »

<sup>390</sup> J. Boutry, maire socialiste de Cran-Gevrier jusqu'en 2016, fut le rédacteur de ce contrat.

<sup>391</sup> « pour le fonctionnement de la commune nouvelle, c'est pas facile non plus. Parce qu'il y a ce rôle des maires délégués, qui sont quelquefois, [...] qui ont tendance à faire comme avant, donc il veut absolument décider seul sur son territoire, ça frustre les adjoints »

d'agglomération du Grand Annecy et a permis à cette commune d'être la seule, avec Annecy, à disposer de plus d'un membre au Bureau de la communauté d'agglomération, étant la deuxième en nombre d'habitants après Annecy.

Le cas d'Epagny-Metz-Tessy diffère des autres cas de la communauté d'agglomération. Il s'agit clairement d'une fusion défensive, les communes d'Epagny et de Metz-Tessy étant opposées à la fusion avec les autres communes de l'ancien EPCI annécien pour fonder la commune nouvelle d'Annecy. Commune nouvelle de 7800 habitants créée au 1<sup>er</sup> janvier 2016, elle n'a pas fait le choix de mettre en place des communes déléguées. La répartition des pouvoirs s'est plutôt faite autour d'une distribution commune/Intercommunalité : le maire d'Epagny (4000 habitants) devenant maire de la commune nouvelle, la maire de Metz-Tessy devenant vice-présidente de la communauté d'agglomération. Cette répartition s'accompagne de la mise en place de binômes chez les adjoints. La question financière est mise en avant par les acteurs de cette fusion, mais pas comme facteur essentiel. Il s'agit bien d'une fusion défensive, argumentée autour d'éléments identitaires et d'un discours sur la gestion de proximité.

La commune nouvelle de Talloires-Montmin naît également d'un principe de refus, celui d'adhérer à la communauté d'agglomération du Grand Annecy (contrairement aux autres communes qui formaient la communauté de communes de la Tournette). En fait, la commune de Talloires (1733 habitants) appartenait à la CC de la Tournette et Montmin (318 habitants) à la communauté de communes des Sources du Lac. Cette dernière restait indépendante, refusant globalement d'adhérer à la communauté d'agglomération. Dès lors, Talloires espérait qu'avec cette fusion réalisée le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la commune pourrait choisir d'adhérer à la CC des Sources du Lac. Cette option reçoit un avis négatif de la CDCI et est refusée par le Préfet. La commune nouvelle de Talloires-Montmin adhère au Grand Annecy dès sa création.

## Les communes nouvelles du Grésivaudan

Dans le Grésivaudan, la commune nouvelle de Crêts-en-Belledonne est la première à être créée au 1<sup>er</sup> janvier 2016, par la fusion entre la commune de Saint-Pierre-d'Allevard (2900 habitants) et le village de Morestel-de-Mailles (450 habitants). La volonté de fusion part, en fait, des difficultés financières de la commune de Morestel-de-Mailles dont le maire prend conscience à l'issue des élections municipales de 2014. Il perçoit une aide financière de la communauté de communes, mais les études menées montrent que la commune ne pourra s'en sortir seule. Elle se tourne donc vers les communes voisines pour entamer une discussion (Goncelin, Le Cheylas, Saint-Pierre d'Allevard) et fusionne *in fine* avec St-Pierre-d'Allevard, commune où étaient scolarisés les enfants de Morestel<sup>392</sup>. Le maire de Morestel est resté maire délégué jusqu'en 2020.

La commune nouvelle du Plateau-des-Petites-Roches constitue un cas intéressant. Elle se situe dans un espace géographique particulièrement défini : un plateau situé à 1000 mètre d'altitude, surplombant la vallée, bordé de falaises descendante à l'Est et au sud<sup>393</sup>, et par la dent de Crolles qui s'élève à 2000 mètre à l'Ouest. Il s'agit donc d'une sorte d'enclave géographique, reliée à la vallée par deux routes essentielles : l'une reliant Saint-Pancrasse à Saint-Nazaire-les-Eymes, l'autre Saint-Bernard du Touvet à La Terrasse. Créée au 1<sup>er</sup> janvier 2019 par la fusion des communes de Saint-Pancrasse, Saint-Hilaire-du-Touvet et Saint-Bernard-du-Touvet, elle reprend les limites d'une ancienne communauté de commune, celle du Plateau-des-Petites-Roches, qui avait fusionné en 2009 pour créer la communauté de communes du Grésivaudan. Pour certains acteurs, l'histoire de la commune nouvelle prend ses racines dans cet épisode : communauté de communes très intégrée, elle permettait aux communes des échanges fréquents et des actions collectives<sup>394</sup>. La CDCI, qui a poussé à la

---

<sup>392</sup> Itw de JL Maret, maire de Crêts-en-Belledonne, et JM Crouteix, maire délégué de Morestel-de-Mailles, *G L'info* n° 37, décembre 2018, p.5

<sup>393</sup> Qui rejoignent la vallée à 300 m d'altitude

<sup>394</sup> « ça été la création de l'interco, la communauté de communes du plateau des petites roches en 93 je crois, qui a fait qu'on s'est rapproché pour prendre un certain nombre de compétences [...] tout ce qui était autour des ordures ménagères, y'a eu l'office de tourisme, je n'ai plus en tête toutes les compétences, toute la gestion des différents sites sportifs entre guillemet, terrain de foot, tout ce qui était de cette nature-là, et donc on a vécu comme ça un petit moment, et puis ensuite 2009, donc l'absorption de la communauté de communes du plateau des petites roches à l'interco, la CCG, qui là a rebrassé les choses au sens où on s'est un peu retrouvé, c'est comme s'il y avait eu une sorte d'éclatement, parce qu'il y a eu une perte de repères complète, parce qu'on a vu disparaître toutes les instances où des élus pouvaient siéger ensemble et discuter ensemble, à une échelle qui

disparition du syndicat scolaire en 2017, a également joué dans la situation, puisqu'elle a supprimé la dernière « institution » commune à deux communes du plateau. Dès lors, un processus de discussion s'est engagé, puis interrompu, puis engagé à nouveau pour aboutir à la création de la commune nouvelle. Politiquement, aucun des maires des 3 communes préexistantes n'est devenu maire. Tous 3 sont restés maires délégués, et c'est un adjoint de l'une des communes qui est devenu maire. Une forme de répartition semble avoir eu lieu : le siège de la commune nouvelle à St-Hilaire, la DGS de la commune nouvelle étant l'ancienne DGS de St-Bernard et le maire issu de St-Pancrasse. Si la question financière a été évoquée, elle n'est pas la raison essentielle de cette fusion qui repose plus sur une dimension identitaire, l'existence d'intérêts et des problématiques communes. Au sein du Grésivaudan, le Plateau était d'ailleurs identifié comme un espace politique et géographique spécifique. La question de son poids dans la communauté de communes a été posé : il apparaissait aux acteurs qu'ils pèseraient plus en étant une seule commune, tout en pointant le fait qu'ils passeraient, *de facto*, de 3 à 1 seul conseiller communautaire après les élections de 2020. Il est intéressant de noter que ces élus comptaient peser plus par le poids de leur commune que par le nombre de représentants dans le conseil communautaire. Le maintien de communes déléguées était une condition *sine qua non* de la fusion pour St Pancrasse, qui possède d'ailleurs sa propre école, contrairement à St Bernard dont les enfants sont scolarisés à St-Hilaire.

Le Haut-Breda présente des caractéristiques similaires, à tout le moins du point de vue géographique. Alors que les Petites Roches sont un plateau isolé, le Haut-Breda est une vallée encaissée au cœur du massif de Belledonne, fermée de 3 côtés et s'ouvrant uniquement vers l'Ouest sur la commune d'Allevard. Cette identité géographique est d'ailleurs mise en avant par les élus au moment de cette fusion : « *Il y a une identité géographique très spécifique au Haut-Bréda. C'est une vallée unique dans le Grésivaudan, interne, fermée. Et on est sur des ressemblances : les deux communes appartiennent à la même vallée. Elle est un premier lien qui va au-delà de l'identité communale* »<sup>395</sup>. Outre cette dimension géographique, la fusion présente également un caractère défensif : les communes de Pinsot et La Ferrière, qui ont

---

était différente. [...]. Ça a un peu désolidarisé les choses, et d'où cette idée de rapprochement qui a émergé après, de trouver une instance supérieure dans laquelle on pouvait discuter ensemble. »

<sup>395</sup> Propos de G. Cohard, Maire de La Ferrière, retranscrits dans le Dauphiné Libéré du 20 octobre 2018.

fusionné au 1<sup>er</sup> janvier 2019, craignaient qu'on ne leur impose, à terme, une fusion avec la commune d'Allevard qu'ils rejettent. Ces deux villages possèdent des caractéristiques politiques différentes (l'un est classé à gauche, l'autre à droite) et mettent en avant des tensions historiques fortes. Pour autant, cette fusion a été portée par un élu important de ce territoire, le maire de La Ferrière, 1<sup>er</sup> vice-président du Grésivaudan (également président de l'EPIC stations du Grésivaudan, il a été président de la SEM T7L qui gère les remontées mécaniques de la station des 7 Laux). La place de la communauté de communes dans cette fusion n'est d'ailleurs pas anodine, et le projet de territoire adopté en 2018 a été mis en avant dans la charte et les éléments de communication utilisés lors de la fusion. Il est d'ailleurs notable que le cabinet de consultants qui a réalisé le projet de territoire ai été utilisé par ces communes lors d'une réunion publique pour retracer l'évolution des réformes territoriales en France. Il s'agissait de montrer l'inéluctabilité de ces fusions et la nécessité d'anticiper de manière volontaire pour éviter une fusion contrainte. Des communes déléguées ont été préservées et le maire de La Ferrière est devenu le maire de la commune nouvelle.

Le Grésivaudan a également connu plusieurs cas de projets de fusion ayant avorté. Celui de Froges, Champ-près-Froges et Laval a fait l'objet de discussion mais a rapidement achoppé sur des questions de personnes. Celui de Barraux, La Buissière, La Flachère et Sainte-Marie-du Mont a vu des commissions se mettre en place, un début de projet s'écrire mais n'a pu aller plus loin, là encore pour des questions de personnes : dès lors qu'il s'est agi de savoir qui serait maire, les discussions se sont closes<sup>396</sup>.

Le cas de sainte-Agnès et Saint-Mury-Monteymond est le plus intéressant. Le projet de fusion a été porté par les élus de Sainte-Agnès, et lancé dès 2016. Les deux villages (560 et 320 habitants) se partagent la même combe le long du Vorz, un ruisseau qui descend des sommets de Belledonne, et dont les enfants sont scolarisés dans les mêmes écoles, à Sainte-Agnès ou Saint-Mury Monteymond selon les classes. Le projet a débuté par une étude financière, à la demande des élus de Saint-Mury qui craignaient la situation financière de Ste

---

<sup>396</sup> « Vous aviez commencé à réfléchir là-dessus ?

Ah oui, mais pfoouuu...

Et ça s'est arrêté ?

Ça s'est arrêté. Après c'est des problèmes d'égo, c'est des problèmes... Le maire de [x] était pour parce qu'il ne repartait pas, mais ceux qui avaient envie, derrière, ben ils sont contre. »

Agnès. Cette étude a donné des résultats qui ont été estimés positifs par les élus<sup>397</sup>, et le processus de fusion a été lancé, jusqu'à la diffusion d'un projet de charte de la commune nouvelle dans toutes les boîtes aux lettres et l'organisation de permanences municipales pour parler du projet. Un courrier accompagnant le projet de charte, diffusé en septembre 2018, met en avant la communauté de vie que constituent les deux villages, la mutualisation de moyens possible et le poids plus important que constituerait la nouvelle entité vis-à-vis de l'EPCI, du Département et de la Région. Des opposants au projet s'étaient regroupés en un collectif uni pour les deux villages contre le projet de fusion, ce qui faisait dire aux défenseurs du projet que même leurs opposants avaient déjà réalisé la fusion ! Pourtant, quelques semaines avant que les conseils municipaux n'entérinent le projet, celui-ci capote pour des raisons liées à la gouvernance et au choix de celui ou celle qui sera maire. Ce retournement de situation a lieu en quelques jours : la diffusion de la charte débute en septembre, les permanences en mairie ont lieu du 28 septembre au 7 octobre, et un courrier est diffusé aux habitants de Sainte Agnès le 16 octobre annonçant « *la suspension* » du projet, au motif qu'« *une gouvernance équilibrée n'a pas été trouvée* » et que « *les délais imposés par la loi, d'un vote des conseils municipaux avant fin octobre, nous ont semblés trop court* »<sup>398</sup>. Les élus rencontrés en 2019 réaffirment leur conviction de l'intérêt du projet, reconnaissent des erreurs de la procédure et disent espérer que la fusion se réalisera au mandat suivant.

## **B) PROPOSITIONS DE FACTEURS EXPLICATIFS**

Comment expliquer ces projets, leur réussite ou leur échec, les raisons qui ont poussé ces communes à vouloir fusionner ? Les propositions les plus courantes portent sur deux types d'explication, l'une relevant de la lutte institutionnelle, l'autre de la prépondérance des facteurs financiers.

---

<sup>397</sup> « *Alors, l'angoisse qu'on avait, on pensait que Sainte Agnès était pas très en forme financièrement, donc ça ça nous a hyper-rassuré, je le dis, finalement on se retrouvait dans les mêmes... [...] mais nous on pensait que Sainte Agnès était pas très bien, et la municipalité ils ont fait un gros boulot au niveau des finances, ça, il faut être clair* »

<sup>398</sup> Courrier signé d'Alain Rimet, maire de Ste Agnès, le 16 octobre 2018 (cf. annexes)

## Les communes nouvelles, une Némésis communale ?

Historiquement, les représentants nationaux des maires et des communes se sont toujours opposés à ces processus de fusion. Portés par des réformateurs au niveau national, tenant d'une rationalisation des institutions locales françaises, le projet de fusionner les communes était vu par de nombreux élus locaux comme une agression, une tentative de remettre en cause leur pouvoir, de s'attaquer à leur institution. Ce rejet, présent lors de la loi Marcellin de 1971, était encore présent lors des débats sur la loi RCT de 2010, qui réouvrait cette possibilité de fusion de commune. Il a fallu attendre 2014 pour que l'Association des Maires de France change de position et, par la voix de son Président Jacques Pélissard, devienne la promotrice de ces projets, étant même à l'initiative des éléments relatifs à la fusion des communes dans la loi de 2015 (Frinault, 2017). « *A partir du moment où l'AMF estime désormais qu'il est bon de se regrouper, cela suffit à redéfinir sur le terrain l'intérêt communal pour le regroupement* »<sup>399</sup>. Quelle est la raison de ce retournement, qui intervient d'ailleurs au moment où la couverture du territoire français par des EPCI communautaire est quasiment achevée ? On peut penser que les tenants de l'institution communale, dont on a vu qu'ils la voyaient mise en danger par l'émergence et l'affirmation du phénomène intercommunal, ont vu dans cette possibilité les moyens de prendre leur revanche sur une institution concurrente. La fusion des communes serait alors une *Némésis* communale, une vengeance face à l'*hybris* intercommunale qui semblait vouloir faire pièce des communes. Cette hypothèse peut sembler intéressante dans une vision reposant sur la concurrence des institutions au sein d'un même espace géographique. Elle peut prendre appui sur le fait que la constitution de communes nouvelles peut s'accompagner de reprise de compétence par les communes, comme c'est le cas pour la commune d'Annecy pour la culture et le sport, comme c'est également évoqué pour la Plateau-des-Petites-Roches qui souhaite reprendre la gestion du Col de Marcieu. Plus fortes, en capacité de peser, de reprendre ou juste de garder des compétences, les communes nouvelles se présentent comme des versions augmentées des communes précédentes. Toutefois, cette conception se heurte à quelques faits concrets : la constitution de communes nouvelles, même vastes et puissantes, ne remet pas en cause l'obligation pour une commune de participer d'un EPCI communautaire. Contrairement à

---

<sup>399</sup> Frinault T., 2017, « Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale », *Revue Française d'Administration Publique*, 2017/2, n°162, p. 285

certaines länder allemands, l'évolution proposée aux communes n'était pas soit la fusion, soit la coopération, c'est la coopération à laquelle s'ajoutait éventuellement la fusion. L'alternative n'existait pas jusqu'à l'adoption de la loi du 1<sup>er</sup> août 2019 créant la possibilité pour l'ensemble d'un EPCI fusionnant en une commune nouvelle de devenir une commune-communauté, remplissant les fonctions des deux institutions. A ce jour, aucune expérience de ce type n'a eu lieu, les promoteurs de cette loi faisant eux-mêmes état de la faible probabilité de réalisation d'une telle fusion<sup>400</sup>. De plus, cette *Némésis* communale aurait dû se manifester sur des territoires où les EPCI sont très intégrés, donc où les communes ont le plus perdu de moyens et de compétences. Or, il semble que ces mouvements de fusion ne soient pas corrélés au type d'EPCI. Ainsi, dans la région grenobloise, il n'y a pas eu de fusion dans le périmètre métropolitain, 1 fusion sur le pays voironnais et 3 dans la communauté de communes du Grésivaudan (en l'espèce, moins l'intercommunalité est intégrée, plus les communes nouvelles sont nombreuses). Cette Némésis communale aurait donc, *in fine*, été peu efficiente, ne réussissant pas à remettre réellement en cause la présence des intercommunalités communautaires.

### ***Reductio ad pecuniam***

La deuxième explication possible de ces mouvements de fusion, régulièrement mis en avant par les auteurs, est la question des finances publiques. Plus précisément, le bonus financier accordé par l'Etat en cas de fusion de communes (Pauliat, 2016). En effet, la création d'une commune nouvelle permet à celle-ci, sous certaines conditions, de se soustraire à l'effort de redressement des finances publiques avec le maintien de ses dotations globales sur 3 ans, ou même de voir sa dotation générale de fonctionnement (DGF) majorée de 5%. C'est d'ailleurs ce mécanisme, mis en place en 2015, qui semble avoir véritablement lancé ce dispositif en termes de nombre de fusion, comme le démontre les travaux de G. Bideau (Bideau, 2019). Cet intérêt serait d'autant plus important que la politique menée depuis

---

<sup>400</sup> Selon l'exposé des motifs de la proposition 20 de la proposition de loi du Sénat : « *le cas ne devrait pas se rencontrer très fréquemment, vu la taille qu'ont aujourd'hui acquise les EPCI à fiscalité propre.* » (Rapport d'information n° 110 (2018-2019) de M. Mathieu DARNAUD, fait au nom de la commission des lois, déposé le 7 novembre 2018)

plusieurs années a entraîné une fragilisation des finances communales, qui se verraient ainsi contraintes de trouver des solutions pour préserver leur budget (Steckel-Assouère, 2016). Il est indéniable que la fusion de communes peut, théoriquement, permettre des économies de gestion, en mutualisant les coûts des fonctions support, par exemple (Aubelle, 2016). C'est ce que laisse entendre Jacques Péliissard, ancien Président de l'Association des Maires de France (AMF) entre 2004 et 2014, quand il affirme en 2016 : « *les expériences de communes nouvelles menées depuis 2010 ont prouvé la pertinence de cet outil et témoignent des gains de fonctionnement, de gestion ou encore des avantages économiques à court et moyen termes* »<sup>401</sup>. Pourtant, cette explication, qui semble logique et peut s'appuyer sur l'enchaînement chronologique des séquences (avec l'augmentation effective des créations de communes nouvelles après 2015) n'est pas celle qui est mise immédiatement en avant par les acteurs. En fait, certains la reconnaissent comme un avantage supplémentaire :

*« Sachant que déjà, avant de se regrouper, on avait déjà regardé comment on pouvait lisser les taux de façon à arriver en 2016 sur les mêmes taux, c'est des taux relativement bas. Et puis on avait sur la DGF, parce que non seulement ils ne nous ont pas ponctionné la DGF, elle a été maintenue, mais on a pu récupérer un bonus de 5% pendant 3 ans. C'était aussi cet avantage-là ».*

D'autre affichent clairement que cette question n'a pas été un point essentiel dans la fusion :

*« Clairement, rapidement, la carotte financière, on s'est aperçu que ça avait des limites et que de tout façon c'était pas notre... c'était pas comme ça qu'on voulait voir la chose. [...] Je crois que sur 5 ans, par rapport à notre DGF actuelle, agglomérée des 3 communes, on va peut-être avoir 20 000 € ou max 30 000 € de plus quoi. Pendant 2 ans. Bon, c'est pas... [rire]. Clairement, le scénario qu'on a présenté aux habitants était celui que nous on avait quand même au départ, c'était d'un budget constant ».*

Au regard des exemples du Grésivaudan et du Grand Annecy, il apparaît que si la question de la dotation financière est importante, elle n'est pas placée comme condition première pour la fusion par les acteurs. Certes, des gains en termes d'organisation sont mis en avant :

---

<sup>401</sup> Préface de J. Pelissard à Aubelle V., *les communes nouvelles*, 2016, Berger-Levrault, p.10

*« Le fait qu'on rationalise, qu'on mutualise, ça nous a aidé, par exemple en comptabilité y'a beaucoup plus de rigueur. Aujourd'hui les subventions elles sont demandées dès qu'on peut le faire, alors qu'avant ça trainait »,*

mais l'intérêt financier semble devoir être rapporté à d'autres éléments :

*« On parle de fusion de communes, l'attrait financier est... éventuel, doit être une conséquence par rapport à un projet commun des communes, mais dire qu'on va fusionner et qu'on aura un gain financier, là encore, et pourtant je suis intéressé par les questions financières, mais c'est prendre le... Qu'est-ce qu'on peut faire ensemble, quels sont les objectifs, et puis peut-être après on verra quels sont les conséquences, en termes humains, financiers, de fonctionnement, et autre. ».*

La nuance mise par les acteurs sur l'intérêt financier n'invalide pas, pour autant, l'hypothèse de la question financière comme cause première de la fusion. Mais cette *reductio ad pecuniam* des fusions communales ne permet pas de répondre à certaines questions : si l'intérêt financier était si prégnant dans les choix, pourquoi n'y-a-t-il pas eu plus de fusion ? Plus encore, pourquoi là où des fusions étaient en préparation, que le gain financier était calculé et semblait intéressant, comme c'est le cas pour Sainte-Agnès et Saint-Mury-Monteymond, ces fusions n'ont-elles pas eu lieu ? En effet, dans un point de vue partagé par les acteurs des deux villages, le gain financier était pour eux intéressant, et peu coûteux en termes d'évolution de la fiscalité :

*« on pouvait avoir un taux de convergence sur la fiscalité sur 10 ans, très raisonnable. Pour eux, ça faisait en valeur, on parle toujours en taux mais il faut regarder en valeur, une augmentation de 40€ sur 10 ans. Et avec ça, on avait un potentiel d'action, d'emprunt de presque 1M€ » ;*

*« Très clairement, pour nous, les intérêts, déjà représenter un poids économique un peu plus important. Je pense notamment au prêt bancaire, faut être très clair, c'est très matériel. Moi, c'était quand même faire des projets un peu plus ambitieux pour les habitants des deux communes. ».*

Pour autant, cette fusion n'a pas pu aboutir.

Plus encore, cette mise en avant du financier n'explique pas la réalisation de fusions en l'absence de gains financiers immédiat. Les cas d'Annecy et de Fillière, où le processus de fusion a débuté autour d'un projet de fusion de tout un EPCI, garantissant un maximum de bénéfice pour le budget communal et s'est poursuivi alors même que cet objectif n'était plus atteignable et que le gain pour la commune nouvelle était négligeable ou inexistant, semble

être des exemples topiques pour contredire cette *reductio ad pecuniam*. Les élus locaux font le choix de poursuivre la fusion,

*« alors [que] d'un point de vue financier, c'était beaucoup moins intéressant, parce que on perdait les dotations qui étaient allouées à la communauté de communes, ça nous a fait perdre 1 million d'€ par an. »<sup>402</sup>.*

Si ces projets perdurent et aboutissent, alors que d'autres où les gains financiers semblent centraux échouent, c'est que les finances ne sont pas la variable essentielle pour comprendre l'émergence des communes nouvelles.

## **Une forme d'homéostasie transcommunale ?**

Pour comprendre les raisons qui concourent à la création de communes nouvelles, il semble qu'il faille les replacer dans leur dimension transcommunale. C'est à l'aune de cette configuration territoriale qu'il semble possible de faire émerger des facteurs explicatifs à la naissance des communes nouvelles. Le tissu d'interdépendances fortes que constitue la transcommunalité est impacté par des évolutions extérieures, qu'elles soient le fait de l'Etat par des actions d'ordre financier ou réglementaire, des institutions voisines ou des populations habitants le territoire. Face à chacune de ces évolutions, la configuration évolue, s'adapte pour maintenir l'équilibre en son sein. Nous avons vu que cet équilibre reposait sur une double légitimité, civique et rationnelle, dont l'articulation permettait de remplir, de manière simultanée, le rôle de production de politiques publiques de la transcommunalité et son rôle de représentation d'un territoire, espace géographique et social producteur de symboles et d'idées. Depuis 10 ans, les différentes évolutions extérieures ont conduit à une modification de l'équilibre interne des transcommunalités, avec une injonction au renforcement des EPCI communautaires. En effet, la succession des lois relatives à l'intercommunalité entre 2010 et 2020 a conduit à un accroissement de leur emprise territorial et de leurs compétences : fusion des EPCI et nouvelle carte de l'intercommunalité

---

<sup>402</sup> D'autres élus abondent : « Alors les dotations de l'Etat elles sont gelées pendant 3 ans, nous comme on était moins de 10 000 habitants, 5% d'augmentation...

*C'est pas ça qui fait la bascule ?*

*Non, C'est... le fait qu'elle soit maintenue, notamment en 2018 y'a pas eu de baisse mais en 2017 ça a un peu baissé, mais c'est pas vraiment ce qui fait la différence. »*

portée par l'Etat<sup>403</sup>, transfert de compétence des communes vers les EPCI de manière obligatoire à plus ou moins brève échéance (Zone d'Activité Economique, promotion du tourisme, eau et assainissement, PLUI sauf vote contraire des communes) ou de l'Etat ou d'autres collectivités vers les EPCI (GEMAPI, AOM...). Ce double mouvement, géographique et de compétence, n'a pu que remettre en cause l'équilibre et le rapport de force préexistant dans les transcommunalités. Dès lors, des mouvements de régulation ont eu lieu pour retrouver un équilibre à même de préserver les deux piliers institutionnels locaux, mais ces mécanismes sont divers et peuvent, selon les cas, conduire à la création de communes nouvelles.

Ainsi, l'extension géographique des EPCI a pu conduire à un besoin de renforcement pour certaines communes, dans une optique géopolitique, afin de continuer à jouer un rôle. Il est marquant que la commune d'Annecy représentait 36 % de la population de l'ancienne communauté d'agglomération annécienne. Sans création de commune nouvelle, elle n'aurait constitué que 26 % du nouvel EPCI créé en 2017. Avec la commune nouvelle, elle représente 63 %. La commune réussit donc à augmenter son poids dans la transcommunalité, et à compenser l'extension géographique par une part renforcée dans la géopolitique locale. Cette évolution permet également le retour de compétences vers la commune, alors que, dans le même temps, d'autres compétences partent vers l'intercommunalité (PLUI, PLH, Plan climat air énergie...). Ce qui aurait pu aboutir à une diminution du poids des communes sur le territoire aboutit finalement à des mouvements réciproques qui forment un nouvel équilibre.

La création de la commune de Fillière doit également être vue à cette aune, et ne peut être comprise sans prendre en compte l'évolution de la structure intercommunale et la disparition de la communauté de communes du Pays de Fillière au profit de la Communauté d'Agglomération du Grand Annecy. Il n'est pas anodin que les élus de ce territoire notent que leur commune nouvelle est la deuxième plus importante de la communauté d'agglomération, ce qui leur donne un poids au sein de l'EPCI. A l'exception d'Annecy, c'est la commune la plus représentée dans toutes les instances : 5 élus au conseil communautaire<sup>404</sup>, 2 élus au Bureau communautaire (à part Annecy, seule commune à avoir plus d'un représentant), sans compter

---

<sup>403</sup> En 2018, la couverture du territoire métropolitain par des EPCI était complète.

<sup>404</sup> Contre 47 conseillers de la commune nouvelle d'Annecy, 4 d'Epagny-Metz-Tessy et de Poisy, 3 de Saint-Jorioz, 2 de Groisy, de Sevrier et de Villaz et un seul pour les 26 autres communes.

une présence multiple à la conférence des maires, puisque les maires délégués des communes nouvelles y participent. Là encore, la dimension géopolitique semble centrale. 3 des 4 communes ayant le plus de représentants au conseil d'agglomération sont ainsi des communes nouvelles.

Dans le Grésivaudan, la situation est différente puisque l'EPCI n'a pas évolué. Déjà important avec ses 100 000 habitants, il n'a pas été touché par l'évolution de la carte intercommunale. Celle-ci a toutefois produit des effets sur le territoire, puisqu'en incitant ou exigeant la disparition de syndicats intercommunaux à l'intérieur du périmètre de l'EPCI communautaire, elle a modifié certains équilibres internes. Ainsi, la disparition du syndicat scolaire est l'une des sources de la création d'une commune nouvelle sur le plateau des Petites-Roches :

*« Donc y'avait le sysco, pareil, ça marchait bien, même si on pouvait se fritter, mais en tout cas y'avait une instance où c'était fifty-fifty, en termes de gouvernance. Par exemple on avait dit que, au début du mandat, que la présidence elle allait 2 ans à une commune, deux ans à l'autre, etc. Et là-dessus le préfet a dit on dissout, on est devenu RPI<sup>405</sup>, c'est la commune qui supporte l'école qui avait la gouvernance, ce qui a posé beaucoup beaucoup de problèmes, parce qu'on en était à se demander si nous on allait continuer de payer, enfin voilà, pour... On faisait le chèque mais il n'y avait plus de gouvernance. Et c'est ce qui a peut-être aussi accéléré la mise en place de cette commune nouvelle pour rentrer dans la gouvernance »<sup>406</sup>.*

De même, cette pression sur les syndicats est l'un des facteurs qui a conduit aux transferts des stations de ski (Le Collet d'Alleverd et Les 7 Laux) à la communauté de communes<sup>407</sup>. Cette prise de compétence nouvelle et importante s'ajoute aux prises de compétence définies par la loi sur la promotion du tourisme, les ZAE et la GEMAPI, et celle de l'eau et l'assainissement, sous pression législative également<sup>408</sup>. En quelques années, les compétences économiques du Grésivaudan s'amplifiaient fortement, entraînant un déséquilibre dans la transcommunalité. En effet, jusqu'alors, ces compétences n'étaient absolument pas questionnées et les communes ne transféraient que de manière partielle et

---

<sup>405</sup> Regroupement Pédagogique Intercommunal

<sup>406</sup> Propos d'un élu du Plateau-des-Petites-Roches

<sup>407</sup> Propos d'un élu du territoire : *« Pour le Collet, c'est parce qu'on avait plus le droit d'avoir des syndicats intercommunaux, qu'on avait un syndicat intercommunal avec la chapelle-du-bard qu'on s'est trouvé un peu dans l'obligation de trouver une solution »*

<sup>408</sup> Le Grésivaudan voulant anticiper l'obligation faite par la loi de reprise de cette compétence avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020 (l'article 64 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République).

volontaire certaines compétences à dimension plus sociale (comme la petite enfance). Le rééquilibrage de la transcommunalité est passé par l'élaboration du projet de territoire, et, au centre de celui-ci, la répartition des compétences entre communes et intercommunalité et « *l'affirmation claire de volonté de ne pas voir les communes dévitalisées* ». Ainsi, tenant compte de ces évolutions de compétence, il dessine le découpage suivant :

*« La commune a vocation à s'occuper en priorité des habitants et des services en face à face*

- *Les communes conservent la primauté sur les compétences qui réclament de la proximité et le lien avec le citoyen/usager*
- *Pour les politiques qui permettent d'assurer le développement du lien social. De ce point de vue, l'école et les services associés à l'école constituent le métier de base de la commune.*

*L'intercommunalité a vocation à s'occuper en priorité de la cohérence du territoire*

- *Elle assure la cohérence et structure le territoire. Elle a la responsabilité de l'aménagement, l'équipement et le développement du territoire.*
- *Elle doit également constituer un vecteur de solidarité entre les communes et les citoyens »*

C'est la première orientation du projet de territoire, qui ouvre la voie à une deuxième, qui porte sur « *le réexamen des compétences communautaires à l'aune du nouveau compromis intercommunal* » et liste « *des compétences à restituer aux communes, des compétences à intégrer, des compétences à subdéléguer* ». De cette orientation n°2 découle l'orientation n°3 : « *réorganiser les communes afin qu'elles soient en capacité d'assumer les compétences de proximité* ». Le projet de territoire décrit deux formes possibles de réorganisation : « *La mise en œuvre du nouveau compromis intercommunal suppose donc préalablement de réorganiser les communes pour qu'elles soient en capacité d'assumer ces compétences, selon la forme de leur choix puisque la réorganisation communale reste de la stricte initiative des communes :*

- *Des mutualisations de proximité entre les communes d'un même bassin de services (les mutualisations peuvent être différentes selon les territoires et les services)*
- *La constitution de communes nouvelles par bassin de service ».*

Ce projet de territoire du Grésivaudan expose assez clairement un processus de rééquilibrage de la transcommunalité : face à l'évolution de la répartition des compétences, et pour éviter la dévitalisation des communes, on pose une nouvelle ligne de partage, qui induit des mouvements de compétence. Pour assumer ces mouvements, l'une des solutions évoquées est la création de communes nouvelles. L'exposition et le vote de ce principe n'a pas été sans effet, puisque la création de la commune nouvelle du Haut-Breda se réfère explicitement au projet de territoire. Ainsi, dans la charte de la commune nouvelle de Le haut-Breda, le préambule explique : « *la création des communes nouvelles constitue une formidable opportunité pour améliorer de manière significative le fonctionnement du bloc local et rééquilibrer le rapport entre des communes recomposées et qui ont vocation à s'occuper des services de proximité et des EPCI élargis qui assurent la cohérence de l'aménagement et de la solidarité locale* »<sup>409</sup>. Cette préoccupation n'est également pas absente du Plateau-des-Petites-Roches et du projet entre Saint-Mury-Monteymond et Sainte Agnès. Dans ce même cadre, une fusion entre les communes de Lumbin et de La Terrasse a été évoquée<sup>410</sup>. Elle est également au cœur des réflexions sur le devenir des syndicats intercommunaux du Grésivaudan, pour qui le projet de territoire est une opportunité à saisir. Ainsi, le SIZOV adresse un courrier en date du 22 mars 2019 au Président du Grésivaudan : « *à la lumière de la décennie passée, votre projet de Territoire définit une nouvelle stratégie d'intervention, en clarifiant la répartition des missions entre les communes et l'intercommunalité par une réorganisation institutionnelle du territoire. Je me réjouis de ces nouvelles articulations entre l'action des communes, de l'intercommunalité et des structures de coopération inter-territoriales qui convergent avec nos propres réflexions, afin d'assurer plus de lisibilité, ayant pour corollaire la restitution de certaines politiques vectrices de lien social, comme les*

---

<sup>409</sup> Extrait du préambule de la charte de la commune nouvelle Le Haut-Breda. Celle pointe également, directement, « le nouveau projet de territoire du Grésivaudan » dans les éléments présentant le contexte, au même titre que la réforme territoriale et que la baisse des dotations et la raréfaction des ressources.

<sup>410</sup> Dans le numéro du printemps 2018 du magazine municipal de La Terrasse, Claudie Brun, maire, évoque cette question dans un article de 2 pages intitulé : « *la fusion avec la commune de Lumbin n'est pas d'actualité* ». Tout en reconnaissant des échanges avec Lumbin, elle y dément le projet de fusion (pourtant évoqué par le maire de Lumbin lors de ses vœux en janvier 2018). (La Terrasse *Info mag*, n°169, printemps 2018, p.5).

*gymnases en ce qui nous concerne. Il nous paraît opportun d'envisager la reprise de la gestion du gymnase de Saint-Ismier, dans logique de gestion de proximité et d'efficacité »*<sup>411</sup>. Après avoir perdu la compétence assainissement, il souhaite récupérer la gestion des gymnases sur son territoire, conformément à l'orientation n°2 du projet de territoire, renforçant ainsi son existence en augmentant ses compétences.

Une logique similaire existe dans la communauté d'agglomération du Grand Annecy. Sans aller jusqu'à la création de communes nouvelles, l'évolution de la dévolution des compétences liées à l'EPCI a conduit à des réorganisations territoriales avec la création de syndicats intercommunaux pour gérer certaines compétences, comme le sport ou la petite enfance. C'est ainsi que les communes de Menthon St-Bernard, Veyrier et Talloire ont créé le SIVOM de la Tournette pour gérer la crèche halte-garderie, les terrains de sport et le balayage mécanique de la voirie<sup>412</sup>. De la même manière, d'anciennes communes du Pays d'Alby ont créé le SIPA, un syndicat intercommunal pour reprendre les compétences liées au social, au sport, à la culture, que l'ancienne communauté de communes gérait<sup>413</sup> :

*« on a dû recréer un syndicat, parce qu'en fait on était pas prêt pour le volet 2 de la loi NOTRe, et le législateur en plus l'a laissé un peu tomber, c'est la réorganisation territoriale des communes ».*

Les tensions liées à la création du nouvel EPCI (très fortes dans le Pays d'Alby, ayant abouti à la démission du Président de cette communauté de communes en septembre 2015) et l'absence d'anticipation ont, *de facto*, rendu cette solution impossible.

La forme que prennent ces évolutions organisationnelles infra-transcommunales diffère selon les situations locales, l'histoire des relations entre les communes et entre les

---

<sup>411</sup> Cf. courrier du Président du SIZOV daté du 22 mars 2019

<sup>412</sup> « *Etant donné qu'il y a eu dissolution ipso facto de la communauté de communes, toutes les compétences de la communauté de communes sont parties à l'agglomération, mais revenues pour certaines immédiatement, comme nous en compétence on avait les terrains de sport, les deux terrains de foot de Menthon sont intercommunaux, l'équipe de foot étant intercommunale aussi. Donc y'a eu le retour dans le patrimoine de la commune, et puis la crèche-halte-garderie. La communauté de communes avait la compétence petite enfance, que n'a pas l'agglomération. Donc y'a eu retour aussi. Et la conclusion de tout ça, là-dessus, c'est qu'on a été obligé de recréer un SIVOM pour la gestion de ces équipements.* ». Ce SIVOM rassemble 3 des 4 communes qui composaient la communauté de communes de la Tournette (Menthon-St-Bernard, Talloire-Montmin, Le-Veyrier-du-Lac)

<sup>413</sup> Sur les 11 communes qui composaient la communauté de communes du Pays d'Alby-sur-Chéran, 7 ont créé le Syndicat Intercommunal du Pays d'Alby (SIPA), 2 ont conventionné avec lui et 2 sont restées isolées.

élus, les caractéristiques géographiques, économiques ou financières des communes concernées. Mais cette évolution est partout présente.

## **Territoire et scalabilité communale**

Pour qualifier le processus de rééquilibrage de la configuration, on ne peut pas parler réellement d'homéostasie. En effet, la régulation n'est pas automatique et peut prendre des formes diverses, de même que la transcommunalité n'est pas exactement un système complexe ouvert. Il n'en reste pas moins que l'approche transcommunale permet de donner une explication aux diverses créations de communes nouvelles ou aux autres évolutions de l'organisation transcommunale. Cette explication peut d'ailleurs prendre en compte les deux premières hypothèses évoquées :

- Celle du rôle des finances qui constitue indubitablement une pression à l'évolution mais ne se traduit pas systématiquement par la création d'une commune nouvelle. Quant à la bonification de la DGF, c'est « *un effet d'aubaine, car réservés aux communes qui s'engageaient rapidement dans le processus* »<sup>414</sup>.
- Celle d'une volonté de revanche des communes qui se traduirait plutôt par une forme de *conatus*, de volonté de persévérer dans leur être, « *d'éviter la dévitalisation* ».

Ce dernier point ne se comprend pleinement, d'un point de vue transcommunal, qu'en prenant en compte l'une des caractéristiques principales des communes, sa difficile scalabilité. Nous avons vu que les communes sont la source unique de légitimité civique dans la transcommunalité. C'est là leur caractéristique propre, leur apport essentiel à cette configuration territoriale. Sans elle, la traduction institutionnelle du territoire que constitue une commune, la réification de cette trame de relations géographiques et sociales, de cette histoire, de cette matrice de symboles, d'idées, de représentations qui sont autant de fondements pour l'action, ne serait plus assurée. En effet, les communes ne transfèrent pas,

---

<sup>414</sup> Bideau G, 2019, « Les communes nouvelles française : une réforme territoriale silencieuse », *Annales de géographie*, 2019/4 N° 728, p. 68

dans les faits, leur légitimité démocratique en même temps que leur compétence. Dès lors, elles ne peuvent disparaître et doivent préserver leur place dans la configuration, fut-ce au prix d'une évolution des facteurs d'équilibre de la configuration. Les communes doivent ainsi retrouver des compétences ou une forme d'organisation leur permettant de continuer à exister même lorsque les autres institutions transcommunales se renforcent en périmètre ou en compétence. La création de communes nouvelles est l'une des options possibles, parce qu'elle renforce leur poids géopolitique et financier. Elles peuvent ainsi s'étendre sans altérer leur système : la commune nouvelle constitue donc la seule forme de scalabilité d'une commune. C'est pourquoi la création d'une commune nouvelle n'est sans doute pas possible partout, et répond à des conditions spécifiques qui touchent l'identité du territoire et la perception de celui-ci : il n'est pas anodin que les deux communes nouvelles du Grésivaudan créées en 2019 se caractérisent toutes deux par des conditions géographiques et topologiques spécifiques, des formes d'enclaves accessibles par une ou deux routes seulement. De même, le fait que le projet de charte de la commune nouvelle de Sainte-Agnès / Saint-Mury-Monteymond débute par une référence forte à l'histoire et à la géographie renvoie pleinement à cette dimension :

*« Jadis, les deux paroisses de Sainte-Agnès et Saint-Mury-Monteymond étaient regroupées : « Sancte-Agnetis-de-Mont-Aimonis », au XI<sup>ème</sup> siècle... Mais le temps et les seigneuries ont partagé cet espace de vie commun aux habitants. Ainsi, seul cas dans le massif de Belledonne, le torrent descendant du glacier de Freydane, du lac Blanc et des cascades du Boulon sépare aujourd'hui administrativement les citoyens résidant dans cette même combe du Vorz. Pourtant, l'histoire de ces deux villages est commune à bien des égards. Berceau de la Houille Blanche, le torrent du Vorz a été exploité par Aristide Bergès lors de la création de la deuxième conduite forcée pour les papeteries de Lancey... »<sup>415</sup>.*

C'est toute la première partie de la charte qui rappelle cette histoire locale, issue de la géographie spécifique du territoire, du rapport avec la vallée et de son industrialisation. Cette partie historique précède le rappel que les deux communes actuelles partagent des équipements comme l'école ou des services comme l'animation culturelle et sociale (MJC, brigade des pompiers, AMAP...). Loin d'être anecdotique, ce rappel est essentiel car c'est de

---

<sup>415</sup> Projet de charte « commune nouvelle », p.1

cette marque du territoire, de cette sédimentation de l'histoire que naît la légitimité démocratique de la commune, sa capacité à être une institution civique<sup>416</sup>. Et ce n'est qu'en montrant que ce fondement, que cette source est commune qu'il est possible de procéder à une dilatation territoriale de la commune à travers la création d'une commune nouvelle, sans risque de remettre en cause la légitimité de l'institution. De la même manière, les élus du Plateau-des-Petites-Roches comme ceux d'Epagny-Metz-Tessy déclarent que l'un des moments essentiels du rapprochement des communes est le partage de la cérémonie au monument aux morts :

*« On a une seule église, un seul cimetière, un seul presbytère, et ça depuis 50 ans. [...] mais nous déjà par le fait d'avoir une seule église, une seule cérémonie au monument aux morts [...] Là, ça c'est un truc, c'est peut-être un détail pour vous, mais quand vous touchez, vous commencez à toucher les cérémonies au pied des monuments, donc voyez un peu, en plus y'a du monde, voilà quoi ! »<sup>417</sup>.*

S'inscrivant dans son registre propre de justification, traduction institutionnelle du territoire, la commune peut adopter des pratiques de fonctionnement relevant du monde industriel mais ne peut abdiquer sa fonction civique. Une commune nouvelle ne peut donc être un outil purement rationnel d'adaptation du périmètre de mise en œuvre des politiques publiques. D'autres outils sont mobilisés à ces fins, en premier lieu les EPCI, syndicaux ou communautaires. C'est de cette répartition des rôles que naît la transcommunalité, et du fonctionnement de celle-ci que résulte la possibilité, ou non, de voir une commune nouvelle devenir l'un des moyens d'adaptation, de régulation, de réajustement suite à des pressions externes ayant modifié l'équilibre initial de la configuration. Les ajustements pour retrouver l'équilibre peuvent entraîner la création de commune nouvelle, mais ce n'est que l'une des options possibles, en fonction des contextes. D'autres solutions existent : syndicats intercommunaux, création d'établissements publics (EPIC ou EPA), convention de gestion entre communes et intercommunalité ou mutualisation. Ainsi, si Fillière a pu se constituer en

---

<sup>416</sup> On retrouve le même type d'approche dans le diaporama de présentation de la commune nouvelle d'Epagny-Metz-Tessy qui débute par un rappel du fait que ces communes partagent depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle une église, un presbytère et un cimetière, depuis l'après-guerre un club sportif en commun (l'Etoile sportive Epagny Metz-Tessy), une clique et une crèche...

<sup>417</sup> Ce propos vient en écho à celui d'un autre élu : « *alors la première année, en 2014, on en était encore à faire chacun nos cérémonies, décalées dans le temps, pour permettre aux anciens combattants de passer de l'un à l'autre, les pompiers aussi qui se faisaient les 3 cérémonies, et puis là, on s'est dit non. Voilà, on a un calendrier, et on tourne. [...] En fait c'était une très bonne décision... D'abord parce qu'on se retrouve plus nombreux, donc ça a un peu plus de sens, voilà, et puis c'est partagé, ça c'était un bon début aussi...* ».

commune nouvelle, les anciennes communes du Pays d'Alby ont créé un SIVOM pour reprendre les compétences restituées, en raison du contexte historique et politique, du positionnement géographique et du rapport de chacun de ces territoires à l'intercommunalité. Comprendre la naissance d'une commune nouvelle nécessite donc de comprendre le fonctionnement de la transcommunalité dans laquelle elle se crée, qui délimitera le champ des possibles. Ce n'est qu'au sein de celui-ci que s'opérera le choix pour la commune nouvelle, guidé par des critères géopolitiques, financiers, géographiques, culturels et historiques propres aux communes concernées.



## Conclusion de la partie 3

Après avoir pu vérifier la congruence au réel du concept de transcommunalité, il s'agissait, dans cette 3<sup>ème</sup> partie, d'analyser le mode de fonctionnement de cette configuration territoriale, de voir comment s'établit et se maintient son équilibre, d'étudier la manière avec laquelle elle réagit aux crises qui peuvent la traverser. A ce point de l'étude, il apparaît que :

- L'équilibre de la configuration s'établit sur une tension entre une légitimité civique / démocratique et une légitimité industrielle / rationnelle, chacune s'incarnant dans des institutions propres : communes d'un côté, EPCI de l'autre.
- Sur cette base, le fonctionnement quotidien de la transcommunalité repose sur un rôle spécifique dévolu à chacun : la commune représente le territoire dans toutes ses dimensions (sociale, géographique, symbolique...) ; l'EPCI communautaire s'occupe la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques (nécessitant souvent une assise géographique large, en termes d'aménagement et de développement) avec une contrainte d'efficacité forte ; les EPCI syndicaux sont les outils de déstagement des deux institutions principales, soient en interne à la configuration, soit en externe.
- Au-delà de la place de chacun, l'équilibre de la configuration impose la réalisation de compromis entre les différentes formes de légitimité et leurs institutions. Différentes figures de compromis apparaissent alors :
  - **Contenir les grands**, c'est-à-dire les contraindre pour permettre un débat équilibré et une renonciation à la logique propre à chaque légitimité. La conférence des maires incarne cette figure tant dans le Grésivaudan que dans le Grand Anancy, et se transforme alors en arène politique de la transcommunalité
  - **Masquer les grands**, c'est-à-dire accepter de ne pas afficher des références ou des pratiques propres à un monde qui n'est pas le sien, sans, pour autant, renoncer à toute prétention à agir dans ce domaine. Ainsi l'inéluabilité

technique masque le politique dans l'EPCI communautaire, tout comme le recours à un tiers extérieur. Toutefois, lorsque celui-ci prend la forme d'un projet de territoire, il peine à voiler cette dimension proprement politique.

- **Conjuguer les grandeurs**, c'est-à-dire opérer un travail de réagencement pour permettre à une institution de se référer à un univers qui n'est pas le sien, sans pour autant perdre sa prééminence. A cet égard, l'utilisation d'une démocratie procédurale dans le Grésivaudan permet une référence implicite à la dimension démocratique : à travers elle, elle subordonne le caractère démocratique à l'organisation rationnelle du débat.
  
- Les périodes de crise que peut traverser la transcommunalité, du fait de modifications importantes de son équilibre, souvent issues d'évolutions extérieures (notamment juridiques et financières), l'amènent à composer d'autres **figures de compromis par hybridation**. Il s'agit alors de délimiter un espace spécifique, en termes de compétence et/ou d'étendue géographique (voire de temporalité) au sein duquel les communes et les EPCI vont se départir d'une partie de leur pouvoir. Cette forme de compromis s'instaure à l'occasion d'un transfert de compétence qui ne se traduira pas par un abandon de l'une ou l'autre des institutions, mais va générer une organisation spécifique permettant à chacune de garder un espace de contrôle sur la compétence. En outre, cette figure du compromis peut entraîner une acculturation réciproque des acteurs, favorisant le réseau interrelationnel dans la transcommunalité.
  
- Lorsque les modifications sont plus profondes, la crise plus importante, la transcommunalité va modifier plus complètement sa forme et sa structure, **en créant des institutions nouvelles** ou en modifiant le rapport de force en son sein : communes nouvelles, syndicats intercommunaux, création d'établissements publics (EPIC ou EPA), mutualisation, nouvelle répartition des compétences... Les outils d'adaptation sont nombreux et l'utilisation de l'un ou l'autre dépendra des caractéristiques propres à chaque situation, en fonction de critères géopolitiques, financiers, géographiques, culturels et historiques.

- L'émergence des communes nouvelles ne peut donc se réduire à un simple effet mécanique lié à une évolution du système de financement. A cet égard, le regard global que propose la transcommunalité permet de percevoir les conditions d'émergence des communes nouvelles et de replacer cet outil avec d'autres qui sont autant de figures de rééquilibrage de la configuration.



# Conclusion générale

A l'issue de cette recherche, il est utile de reposer les questions qui présidaient à celle-ci : dans le contexte de mutation, de bouleversement du paysage politico-administratif local en France, il s'agissait de rechercher les facteurs qui permettent la coexistence sur un même espace de différentes institutions, produits d'histoires distinctes, toutes capables de produire des politiques publiques dans ce territoire ? L'objectif était également de savoir si ces facteurs permettent également d'expliquer l'émergence récente d'institutions nouvelles dans cet espace ?

## Les jalons offerts par le champ des études intercommunales

En mettant l'accent sur les processus d'institutionnalisation, sur les circonstances historiques qui lui ont donné naissance et la manière dont elles s'actualisent dans le fonctionnement des institutions, l'analyse néo-institutionnaliste a permis de mieux comprendre les processus à l'œuvre à l'intérieur des institutions. Son apport est particulièrement fécond pour les institutions intercommunales. Cependant, en se donnant comme objet l'institutionnalisation, elle a finalement fermé les frontières de l'institution, rigidifié celles-ci, réduisant, en quelque sorte, l'institution à la combinaison entre une organisation spécifique et une histoire propre. Certes, l'extérieur n'était pas omis, et le rôle des maires était mis en avant dans le fonctionnement intercommunal, ainsi que l'intérêt qu'ils pouvaient y trouver, mais ce n'était pas, pourrait-on dire, le cœur du problème. Comment l'intercommunalité travaillait-elle avec la commune, comment deux institutions aussi proches pouvaient cohabiter sur un même territoire, là n'était pas le questionnement. L'intercommunalité est un outil au service des maires, une manière de capter des ressources (en termes de finances, de parcours politique, de professionnalisation...). Elle est un produit de l'histoire, plus exactement la traduction locale et historiquement située de directives et de réglementations nationales. Mais elle n'est pas questionnée dans sa dimension relationnelle

avec les autres institutions locales, dans la place qu'elle occupe dans cet espace spécifique qu'est le territoire local.

Toutefois, ces études mettaient en avant l'existence d'un personnel unique qui joue de et dans ces institutions, selon des règles définies à la fois par l'extérieur et par l'intérieur, c'est-à-dire par la manière de traduire localement les obligations posées par l'Etat en fonction de l'histoire du territoire et du rapport de force local entre ces acteurs. Définissant les places et rôles de chacun, maire, président ou vice-président, conseiller communautaire, DGS, elles disposent les pièces et les règles d'un jeu politique local qui actualise l'institution à chacun de ses actes. Cet accent mis sur l'histoire et la culture institutionnelle ont constitué les premiers jalons de cette recherche.

Le droit s'attaquait un peu plus à la dimension relationnelle, mais dans une approche formaliste. Le positionnement respectif des communes et de l'intercommunalité est régulièrement questionné par les juristes, de même que les natures réciproques des unes et de l'autre : pour eux, la commune est première, l'intercommunalité seconde, elle en dérive. C'est ce qui explique les contraintes, les restrictions qui pèsent sur l'intercommunalité dans la gestion de ses compétences : les principes de spécialité fonctionnelle, de spécialisation et d'exclusivité viennent borner son action. Le débat sur la nature de l'assise territoriale de l'intercommunalité (les EPCI ont-ils un territoire ou un périmètre d'action ?) ouvre la voie à la notion hybride d'Etablissement Public Territorial, ni collectivité territoriale à part entière, ni simple Etablissement Public. Ce faisant, elle fait apparaître le caractère novateur de ces institutions qui se sont généralisées il y a 30 ans, et fait le lien entre ce caractère innovant et le rapport au territoire. Le droit rejoint ici certains travaux de géographes, qui mettent en avant, dans une approche scalaire, la notion de flux et de dimension relationnelle.

Les études juridiques permettent également de mesurer l'imbrication entre les communes et les intercommunalités, à travers les différents outils de mutualisation. Plus encore, dans les approches financières liées à ces analyses, c'est bien la notion de bloc communal qui est mis en avant. Cette notion, initialement purement juridique et comptable, permet de se questionner sur la réalité tangible, concrète, quotidienne, humaine de ce bloc communal. Existe-t-il dans le vécu des acteurs ? Dans leurs actions ?

Ainsi donc, les jalons existaient pour sortir d'une vision trop centrée sur les institutions elles-mêmes, et tenter de porter un regard global sur l'espace politico-administratif local. Les travaux précurseurs existaient, dans une approche systémique, mais ne permettaient pas d'éviter une description trop systématique, trop mécanique, ne laissant pas assez de place au jeu des acteurs. La notion de configuration territoriale, forgée par E. Négrier à partir du concept de N. Elias, permet de prendre en compte à la fois la dimension d'interdépendance entre les acteurs et entre les institutions, tout en préservant une place importante à la notion de territoire, son histoire, sa culture, son imaginaire et des marges de manœuvre aux acteurs aptes à traduire et actualiser des données extérieures et passées.

### **Proposer un outil de description : la transcommunalité**

Cette configuration territoriale formée par les communes, l'intercommunalité communautaire et tous leurs démembrements (syndicat, EPIC, EPA, entreprises publiques locales...) présente des caractéristiques spécifiques, qui la rapproche d'un système complexe ouvert. En effet, comme lui, elle est cadrée par l'extérieur et trouve, dans sa relation avec lui, les facteurs de son équilibre. En l'occurrence, l'Etat est le premier des facteurs extérieurs qui vient l'impacter, tant par le jeu du droit que par celui des finances. Il rend possible l'existence de telle ou telle institution, détermine l'attribution de telle ou telle compétence, laisse ouvert la possibilité pour telle ou telle autre, impulse des évolutions par le biais de ses représentants locaux. Dans le même temps, sa politique budgétaire vient déterminer les ressources de ce bloc local qui s'incarne dans la configuration. L'autre élément extérieur qui vient peser sur le fonctionnement de la configuration, c'est le territoire, entendu comme un espace à la fois géographique et social, marqué par le tissu des relations en son sein (entre les individus, la société et les différentes dimensions -biologique, géomorphologique- d'une portion définie de l'écoumène) et potentiellement producteur de symboles et d'idées, de matrice de référence pour l'action. Participant de la détermination d'une culture locale, il vient construire le champ des ressources politiques possibles sur le territoire. Il est aussi vecteur d'isomorphisme institutionnel et de mimétisme politique par les demandes portées par les habitants qui vivent à travers les périmètres institutionnels.

Cette configuration présente également un caractère unitaire très poussée, une imbrication profonde des institutions qui la composent. Le personnel politique qui la dirige est unique, c'est le même pour l'ensemble de ces institutions, ce qui lui confère une forme d'unité profonde. Dans le même temps, nombre de dispositifs sont partagés entre les institutions et les interdépendances nombreuses. Cette densité de relations est telle qu'on y retrouve les trois principes propres à un système complexe ouvert : le principe dialogique, associant deux principes antagonistes mais potentiellement nécessaires l'un à l'autre ; le principe de récursion organisationnelle qui marque une intrication telle qu'il n'est plus possible de distinguer les causes et les effets du processus ; le principe hologrammatique, selon lequel la partie est dans le tout, et le tout dans la partie.

Toutefois, certaines caractéristiques la distinguent d'un système, notamment la fragmentation qui touche deux dimensions pourtant essentielles de cette configuration : l'administratif et le politique. Ainsi, l'administration, pourtant acteur important de cet espace, fonctionne en archipel, présentant des liens lâches, très faibles. Le politique, s'il présente un aspect d'unicité dû à son personnel issu d'une source électorale unique, n'en est pas moins touché par une forme de fragmentation : la multiplicité des arènes. En effet, cet espace ne propose aucune arène unique pour définir les politiques mais, au contraire, dans certains cas, des arènes multiples pour une seule politique.

Toutes ces caractéristiques propres, que l'on retrouve, sous une forme plus ou moins prononcée, dans le Grésivaudan et dans le Grand Annecy, permettent de donner à cette configuration territoriale un nom spécifique, la transcommunalité. Cette dénomination permet de proposer aux chercheurs un terme englobant pour décrire à la fois la densité relationnelle et les interdépendances propre à l'espace politico-administratif local français contemporain, ses dynamiques et ses lignes de force, et les quelques règles qui participent de son équilibre et de sa capacité d'ajustement.

La notion de transcommunalité, forgée dans un aller-retour entre l'expérience de terrain et l'analyse de la littérature, a montré une certaine congruence au réel dans la compréhension qu'elle permet d'avoir du bloc communal. En insistant sur les effets de la relation sur les deux points connectés, sur les deux institutions principales, elle permet de mieux comprendre comment se construit son équilibre, sur quel rapport de force.

## Pourquoi deux institutions (ou plus) sur un même territoire ?

Savoir que ces institutions sont imbriquées, qu'elles sont interdépendantes, qu'en leur sein des élus occupent des positions multiples qui permettent d'assurer les échanges ne nous dit pas pourquoi plusieurs institutions s'ancrent et agissent sur un même territoire. Pour le comprendre, il faut sans doute remonter deux siècles en arrière, et retrouver les arguments du débat à l'Assemblée Constituante, au moment de la création de l'institution communale, en 1789. La dispute qui s'engageait alors entre les tenants d'une institution communale qui prennent place dans les contours des communautés villageoises et des paroisses et les promoteurs de communes déterminées rationnellement, en plus petit nombre, reposait sur deux visions différentes de l'institution et de leur rôle : d'un côté la commune venait incarner une communauté préexistante, elle tirait sa légitimité de son ancrage social, du collectif formé par cette communauté de vie ; de l'autre, la commune devait être une institution efficace, capable d'assurer l'ordre et de mettre en place des politiques publiques. Si c'est, en 1789, la première option qui l'a emporté, le débat n'a jamais cessé. On l'a, par exemple, retrouvé dans l'entre-deux guerres, avec la volonté de créer une science du gouvernement municipal (Payre, 2003) qui permettrait de « *penser la ville contre la commune* »<sup>418</sup>, tout en s'appuyant sur cet univers de référence pour se libérer de la tutelle de l'Etat (Payre, 2004). Il repose en fait sur deux raisons d'être, deux justifications, deux légitimités différentes de la commune.

En travaillant sur les possibilités et la manière de trouver des accords dans la vie quotidienne, L. Boltanski et L. Thevenot viennent apporter un éclairage à même d'aider à comprendre ce qui se joue dans ce débat. Pour eux, toutes nos positions renvoient à des univers de référence, de justification, de légitimation. Parmi ceux-ci, deux semblent plus particulièrement pertinents dans la transcommunalité. D'un côté la cité civique, de l'autre la cité industrielle. Dans la cité civique, le bien commun passe par un *Souverain* placé au-dessus des intérêts particuliers, s'inscrivant dans la volonté collective, dans l'histoire et la culture, s'incarnant dans le droit, l'organisation politique et militante, dans la démocratie qui porte la communauté. La cité industrielle se fonde sur la science et la raison. Sa valeur suprême est

---

<sup>418</sup> Payre R., 2003, « les efforts de constitution d'une science de gouvernement municipal : la vie communale et départementale (1923-1940) », *Revue française de science politique*, 2003/2, Vol. 53, p.212

l'efficacité, et si elle trouve ses déclinaisons les plus évidentes dans le monde de l'industrie, ses valeurs et ses références trouvent place dans de nombreux espaces de la société : productivité, performance, organisation, procédure, optimum... On voit bien comment ces deux cités constituent les univers de référence de ces deux conceptions de la commune<sup>419</sup>.

Dès lors, l'histoire de l'intercommunalité apparaît comme l'histoire de cette autre conception communale qui tente de mettre en place des institutions pour porter, pour incarner cette vision de la commune dans l'espace local. Syndicat ou EPCI communautaire sont deux avatars de cette conception, ce qui explique d'ailleurs la tension ou la concurrence qu'il peut exister entre eux.

La compréhension de cette tension matricielle permet de mieux comprendre que deux institutions puissent intervenir sur un même espace, puisqu'elles n'y jouent pas le même rôle : d'un côté des institutions démocratiques, incarnation du collectif local, de l'autre des institutions rationnelles, porteuses d'une efficacité des politiques publiques. Cela ne préjuge pas de leur action réelle, ni ne constitue une position normative, mais c'est ce qui sous-tend leur existence, qui justifie leur position dans la configuration. Ainsi, la commune est démocratique mais difficilement scalable, elle ne peut pas s'étendre au-delà de la communauté qu'elle incarne. Ainsi, la communauté de communes ou d'agglomération ne peut fonctionner sans susciter de récriminations qu'en faisant preuve d'efficacité.

## **Les figures du compromis transcommunal**

Mais si, en théorie, la cohabitation est possible du fait de cette différence radicale, fondamentale, dans les faits, elle nécessite la mise en place de compromis qui sont autant d'agencements qui produiront l'équilibre de la configuration et lui permettront de fonctionner. Ceux-ci viennent jouer sur les grandeurs, c'est-à-dire les positions occupées dans l'ordre de leur légitimité respective (être grand, c'est être proche du bien supérieur de

---

<sup>419</sup> Guillaume Marrel et Renaud Payre avaient bien repéré cette tension entre deux légitimités dans leur travail sur l'allongement du mandat municipal en 1926 : Marrel G., Payre R., 2001, « Le temps des maires. L'allongement du mandat en 1929 : une redéfinition de l'espace politique municipal », *Politix*, vol. 14, n°53, Premier trimestre 2001, pp. 59-86

l'univers de référence). Sans prétendre établir un registre exhaustif des figures du compromis transcommunal, l'exemple du Grésivaudan permet d'en repérer quelques-unes :

- Contenir les grandeurs, c'est-à-dire les contraindre pour permettre, dans le débat, l'élaboration d'un compromis qui repose, pour partie, sur le fait de ne pas tout dire et que chaque acteur accepte de ne pas aller au bout de la logique de l'institution qu'il incarne (exemple : la conférence des maires)
- Masquer les grandeurs, c'est-à-dire accepter de ne pas afficher des références ou des pratiques à un monde qui n'est pas le sien, sans, pour autant, renoncer à toute prétention à agir dans ce domaine. La technicisation de l'intercommunalité masque ainsi son caractère politique.
- Conjuguer les grandeurs, c'est-à-dire opérer un travail de réagencement pour permettre à une institution de se référer à un univers qui n'est pas le sien, sans pour autant perdre sa prééminence. C'est ainsi que l'intercommunalité s'empare de références « civiques » à travers la notion de démocratie procédurale, ou que les communes subordonnent l'efficacité d'une politique au respect des libertés communales et de la démocratie locale.

Ces figures du compromis apportent également des éclairages nouveaux sur des phénomènes mis en avant par ailleurs, comme le fait que la technicité soit, dans l'intercommunalité, un voile pour le politique. C'est le cas. On peut le voir comme une forme de cynisme, ou comme l'incarnation d'un compromis qui passe par masquer les grandeurs : ainsi, le caractère technique de l'intercommunalité est un masque du politique où chacun peut trouver son compte : la commune, et notamment le maire, qui n'est pas questionné dans son rôle d'incarnation de la volonté générale et du monde civique, et l'intercommunalité, qui peut agir sans avoir à mettre en avant les valeurs sur lesquelles elle fonde son action.

Au quotidien, ce sont donc bien ces figures du compromis qui permettent de faire fonctionner ensemble, sur un même territoire, deux institutions aussi fondamentalement distinctes.

Mais parce qu'elle est marquée par un extérieur en évolution, qui parfois vient l'impacter fortement, la transcommunalité connaît des crises qui viennent rompre l'équilibre et nécessitent de réajuster le rapport de force, de réajuster la tension du filet pour pouvoir maintenir ces relations et ces interdépendances qui permettent de produire les politiques publiques en œuvre sur le territoire. Ces crises viennent dessiner de nouvelles figures de compromis, celle du réajustement par hybridation. Il s'agit alors de délimiter un espace spécifique, en termes de compétence et/ou d'étendue géographique, voire de temporalité, au sein duquel les communes et les EPCI vont se départir d'une partie de leur pouvoir. Cette forme de compromis s'instaure à l'occasion d'un transfert de compétence qui ne se traduira pas par un abandon de l'une ou l'autre des institutions, mais va générer une organisation spécifique permettant à chacune de garder un espace de contrôle sur la compétence. En outre, cette figure du compromis peut entraîner une acculturation réciproque des acteurs, favorisant le réseau interrelationnel dans la transcommunalité. C'est ce type de figure qui a été mise en place quand le Grésivaudan a dû faire face à une crise importante liée à sa compétence tourisme, qui l'obligea à prendre en charge, en même temps, les offices de tourisme et 3 stations de ski. Mais c'est aussi, dans une moindre mesure, un processus du même type qui est à l'œuvre dans la mise en place de convention de gestion entre la communauté de communes et certaines communes pour la gestion de l'eau ou de l'assainissement.

### **Les communes nouvelles, réponse potentielle à une crise de la transcommunalité ?**

On voit ainsi que l'émergence d'institutions nouvelles peut provenir d'une tentative de rétablir un équilibre au sein de la transcommunalité, l'équilibre précédent ayant été mis à mal suite à une pression ou une évolution extérieure. Les facteurs explicatifs de cette émergence institutionnelle sont donc l'existence d'une configuration locale, qui repose sur deux institutions aux légitimités distinctes et qui doit trouver un équilibre de fonctionnement pour coexister sur un même territoire et remplir des fonctions complémentaires. Est-ce que la création de communes nouvelles relève de ce même type d'explication ?

Les territoires du Grand Annecy et du Grésivaudan sont riches d'exemples de communes nouvelles, urbaines ou rurales, ayant abouti ou n'ayant pu aller jusqu'à la fusion. Les explications traditionnelles, qui reposaient soit sur un désir de vengeance communale face à l'intercommunalité, soit sur les gains financiers et budgétaires comme unique moteur à ces fusions, peinent à démontrer leur effectivité quand on les confronte aux deux terrains étudiés. En revanche, ce qui apparaît dans les deux cas, c'est le fait que ces évolutions viennent répondre à une crise, déjà là ou en devenir, prévue, planifiée par l'évolution légale ou juridique, par exemple. Mais les communes nouvelles ne sont pas une réponse automatique, une forme de régulation instantanée, homéostatique d'un système. Elles sont l'une des possibilités de réponse à la crise, qui ne peut s'appliquer à tous les cas. En effet, il faut d'abord tenir compte du caractère difficilement scalable de la commune, c'est-à-dire sa relative incapacité à s'étendre sans se modifier. La fusion doit donc réunir des conditions qui permettent d'unir les imaginaires des communes fusionnées, en s'appuyant sur des critères géographiques, historiques, sur des pratiques sociales mêlées qui vont forger des représentations communes capables d'ancrer une commune nouvelle sur son territoire. Elle doit aussi trouver des acteurs propres à porter ces projets et à contrer des projets concurrents. En ce sens, le poids politique, traditionnel, joue un rôle. Elle doit aussi constituer une réponse adaptée à la nature de la crise. L'extension d'un EPCI est une forme de crise pour laquelle la fusion est adaptée, elle constitue en quelque sorte une réponse géopolitique, permettant à la commune nouvelle de conserver, voire de gagner du poids dans l'espace politique locale. Mais s'il s'agit de nouvelles répartitions des compétences, elle est une des solutions, mais au même titre que d'autres, comme la création d'un syndicat de communes. Dans d'autres cas, des processus d'hybridations pourront sembler suffisant à rétablir l'équilibre.

Les facteurs qui permettent de comprendre comment coexistent deux institutions sur un même territoire permettent également de proposer des éléments d'explication à la création, sur certains territoires, de communes nouvelles. La notion de transcommunalité semble avoir fait preuve d'une certaine congruence au réel, sa capacité à expliquer certains aspects du fonctionnement des institutions politico-administratives locales semble intéressante. Elle peut s'avérer être un outil pertinent pour penser, en termes d'interdépendance, cet espace formé par les communes et l'intercommunalité. Pour autant, elle n'invalide en rien les travaux précédents. Chaque institution est bien le produit de son

histoire, de la réception locale de certaines injonctions et de volontés extérieures, des positions occupées par les uns et les autres et leur capacité à mobiliser certaines ressources. Le regard qu'offre la transcommunalité est juste différent, le changement de focale a mis en avant d'autres facettes des institutions : en cherchant à faire le net sur la relation, elle met peut-être plus de flou sur l'institution en elle-même. Peu importe, tant la science est affaire collective et d'autres chercheurs viendront refaire la mise au point sur d'autres facettes de cet espace local inépuisable.

### **D'autres pistes à explorer**

Cette recherche sur la transcommunalité n'a pu aborder qu'une petite partie des perspectives ouvertes par les enjeux d'articulation de légitimités différentes sur un même territoire. Repérer quelques figures de compromis permet de comprendre la constitution de l'équilibre configurationnel, sa capacité d'adaptation d'un point de vue global, mais nécessite d'ouvrir des recherches à une échelle microsociale, presque personnelle, pour voir comment chaque acteur dans une institution va adapter ses pratiques à celles des autres institutions. Les périodes post-électorales sont, dans les communes et les intercommunalités, l'occasion d'une forme de *mercato*, de changement de postes dans les directions générales. Or, on voit apparaître, dans les profils de postes de certaines communes, des fonctions de chargé de mission du DGS en charge de gérer les relations avec l'intercommunalité. Comme un pont au cœur de l'archipel. Dans le même ordre d'idée, ce travail a été mené sur un territoire au sein duquel les institutions n'avaient pas mutualisé leurs services, notamment entre la ville centre et l'intercommunalité. D'autres territoires l'ont fait, partiellement ou plus globalement, comme, par exemple, entre la ville de Voiron et la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, entre la ville de Strasbourg et l'Eurométropole, entre Orléans et sa Métropole. Dans quelle mesure ces mutualisations viennent-elles résorber la fragmentation de la configuration ? Sont-elles de nouvelles figures du compromis ? Quelles en sont les incidences sur la manière dont s'incarne la légitimité-source de chaque institution ? L'une prend-t-elle le pas sur l'autre ?

Deuxième piste de recherche, celle qu'ouvre la démocratie participative. Au sein de cette configuration territoriale, le lien avec la population, l'ancrage avec le territoire est à la source de la légitimité communale. Pourtant, depuis une vingtaine d'année, le mouvement visant à la participation des habitants prend un essor important. Il est d'ailleurs caractéristique que la reconnaissance institutionnelle de ces mouvements soit concomitante avec la relance de l'intercommunalité : si 1999 est l'année de la loi Chevènement, c'est aussi l'année de la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet, qui crée les Conseils de Développement (les liant à la mise en place des Pays). Elle sera suivie de la loi de février 2002 relative à la démocratie de proximité, dite loi Vaillant, qui instaure des conseils de quartier dans les communes de plus de 80 000 habitants. Une concomitance qui ne peut être une simple coïncidence. D'un côté, il fallait ancrer une institution qui se voulait nouvelle, le Pays, dépassant les frontières institutionnelles préalables des communes et des éventuels EPCI de l'époque. Il fallait créer un territoire, donc créer une instance pour l'incarner, le représenter. C'est le rôle des conseils de développement. De l'autre, il s'agissait de répondre à une demande de démocratie plus directe, mais peut-être aussi d'expérimenter des relais plus locaux au sein de villes très peuplées, rôle que tiennent aussi, toutes choses égales par ailleurs, les mairies d'arrondissement. Dès lors, faut-il voir ces dispositifs de participation comme une concurrence pour les communes dans l'incarnation de la légitimité territoriale ? Quelle articulation entre ces dispositifs et les EPCI ? Le cas du Grésivaudan pourrait, là encore, offrir des perspectives de recherche intéressantes. Le conseil de développement est, en effet, en interaction avec la communauté de communes. S'il a été créé avant elle, il était déjà sur le périmètre qui sera celui de la communauté de communes, puisqu'il était lié au Syndicat Mixte de Pays (qui a préfiguré l'EPCI communautaire). Il occupait ce lien à un territoire qui n'existait pas encore. Il est topique de noter que J. Billet, rédacteur d'un ouvrage sur Le Grésivaudan, édité en 2012 par la communauté de communes pour en faire une présentation géographique, historique et en dresser les perspectives, se présente comme géographe mais aussi comme membre du Conseil de Développement (Billet, 2012). Cette interaction n'est pas seulement historique puisque, allant au-delà de la loi, Le Grésivaudan met à disposition du Conseil de Développement des locaux attitrés au sein de son siège, un personnel dédié et finance par ailleurs ses actions. Toutefois, les saisines du Conseil de Développement par l'EPCI sont extrêmement rares (une seule entre 2014 et 2019). La résonance entre ces deux institutions serait d'ailleurs intéressante à étudier à partir d'un

élément récent : suite au projet de territoire du Grésivaudan, adopté en 2018, le Conseil de Développement a entamé un processus de refondation, pour repenser non seulement sa composition, mais également la manière dont il s'inscrit dans le processus de décision de la communauté de communes. Derrière ce positionnement se questionne sa légitimité : représentation des habitants ? expertise ? militantisme ? Et quelle place cette légitimité trouve-t-elle dans les figures du compromis de la transcommunalité ? Si le cadre temporel de cette étude sur la transcommunalité dans le Grésivaudan n'a pas permis de travailler spécifiquement la place du conseil de développement (en crise interne profonde au moment de l'étude, son processus de refondation n'aboutissant que fin 2019 – début 2020), la piste reste ouverte.

Troisième champ d'investigation possible à l'aide du prisme transcommunal, l'interterritorialité. Quel est, par exemple, la place du SCOT dans le fonctionnement de cette configuration. Est-ce un espace connexe ? Si oui, quelle est la nature de sa relation avec la configuration ? Les relations diffèrent selon les territoires, mais sur un espace comme le Grand Anancy, l'adéquation EPCI-SCOT était l'un des objectifs, à terme, de la recomposition communale et intercommunale. Il n'était pas atteint avec les créations de 2017, mais reste présent comme horizon politique. Comment cet horizon impacte-t-il les rapports de force, comment génère-t-il des tensions ? Favorise-t-il la création d'institutions nouvelles, en prévision d'une extension future ? Dans le même ordre d'idée, il serait intéressant de questionner la place du syndicat des transport (SMMAG) dans la transcommunalité du Grésivaudan. Créé en 2020, il n'a pu, de fait, être étudié réellement, mais son positionnement dans la transcommunalité pose question : est-il dehors ou dedans ? Ce champ de recherche présente l'avantage de remettre en question les limites même de cette notion, et de mettre à jour ce qui est, sans doute, un biais de présentation, une rigidification du concept de transcommunalité, par souci de clarté dans la présentation, mais qui n'est pas sans le trahir un peu. Par définition, une configuration n'a pas vraiment de limite, en tout cas pas au sens d'un dehors et d'un dedans totalement borné. C'est un réseau de relations et d'interdépendances particulièrement dense en son centre, puis de plus en plus lâche à mesure que l'on s'en éloigne. Pour autant, il n'y a pas absence de relation, il y a une distance plus importante, une interdépendance plus faible, voire beaucoup plus faible mais il reste la possibilité d'un échange. C'est ce que nous notions dans le fait que les territoires alentours

peuvent jouer un rôle d'attraction et de répulsion, de mimétisme et de volonté de se différencier. Interroger la transcommunalité par l'inter-territorialité reviendrait sans doute à fragiliser la notion pour la rendre plus congruente encore. Après avoir travaillé son centre, travailler le bord, la périphérie de la configuration pour comprendre comment celle-ci impacte le cœur et vient jouer sur les nœuds, les tensions de cet entrelacs d'interdépendance. Il s'agit de voir comment ce qui se passe au-delà de la transcommunalité vient jouer sur la transcommunalité, tant dans des logiques institutionnelles que dans des logiques économiques, dans l'espace de travail ouvert par M. Vanier<sup>420</sup>.

### **Le local, lieu d'expérimentation du politique ?**

Ces quelques pistes de recherche montrent que la présente étude n'est finalement qu'une esquisse. Le chemin qui s'ouvre est plus vaste que celui qui a été parcouru, et ce qui reste à analyser plus important que ce qui l'a été. Mais toutes ces perspectives ne sont qu'analytiques, elles ne changent rien à la situation observée. Certes. Regarder l'espace local en termes de transcommunalité permet de voir pourquoi une institution se crée, mais ne change pas le constat initial du commentateur ou de l'acteur moyen de la vie locale : trop d'institutions, trop de couches au mille-feuilles, trop de changements législatifs, trop fréquents. Cela crée un empilement de structures qui ne permet même plus de savoir quel est le rôle de chacun et si chaque institution joue bien son rôle. Bref, le problème reste entier.

Pour conclure, il est donc intéressant de prendre un peu de champ à ce sujet. Cette prise de recul a été proposée dans l'espace en partie 1, mais il est possible aussi de le faire dans le temps. Le recul qu'offre l'histoire ouvre parfois des perspectives nouvelles à l'observateur contemporain. Ainsi, la cité de Florence, au XII<sup>ème</sup>, XIII<sup>ème</sup>, XIV<sup>ème</sup> siècle, présente un visage à même d'émouvoir l'observateur contemporain. On y trouve :

- Une efflorescence institutionnelle étonnante, avec la création fréquente de nouvelles instances, de nouvelles fonctions : Consuls, conseil des *Boni Homines*, Podestat,

---

<sup>420</sup> Vanier M., 2015, *Demain les territoires. Capitalisme réticulaire est espace politique*, Hermann, 213 p.

Capitaine du peuple, Gonfalonier de justice, Priorat des Arts, commission des Quatorze, conseil des Cents... (Boutier, Sintomer, 2014) ;

- Un empilement institutionnel car toutes ces institutions ne se substituent pas l'une à l'autres, elles se superposent parfois temporairement, parfois de manière pérenne (Boucheron, 2017) ;
- Une réadaptation permanente aux évolutions du territoire et des mouvements sociaux : l'évolution des institutions est certes le fruit de luttes politiques, mais également le signe de leur adaptation à une société qui évolue ou à l'émancipation de certains groupes sociaux.

Il semble qu'il faille y voir la marque d'attentes différentes, de rôles différents, mais aussi de légitimités différentes. Nul doute que quand fut adjoint, au Priorat des Arts, une instance collégiale, « les gonfaloniers des sociétés du *popolo* » en 1307 puis une seconde, en 1321, les *Duodici Buonuomini*, il s'agissait d'ajouter des légitimités qui puisaient à des sources distinctes (Gualtieri, 2014). Ces institutions se répondent et se révèlent, à l'usage, différentes mais complémentaires. Ainsi, l'institution podestataire ne vient pas prendre du pouvoir aux conseils, mais s'avère essentielle dans l'équilibre du fonctionnement délibératif, en faisant figure d'un tiers, extérieur aux enjeux internes du conseil (Gilli, 2011).

Il ne s'agit nullement ici de comparer deux situations si distinctes dans le temps et dans l'espace que cela n'aurait aucun sens, mais plutôt d'émettre l'hypothèse que le local est un lieu d'expérimentation du politique, expérimentation qui ne vient pas forcément remplacer un système précédent mais le compléter, s'y rajouter, formant au fur et à mesure un ensemble complexe, parfois baroque, qui garde trace du passé, s'inscrit dans le territoire et sert de socle aux institutions futures.

Si le local est le lieu de l'expérimentation du politique, alors la situation actuelle en France doit être regardée à cette aune. La transcommunalité est une forme d'essai, de tentative pour concilier deux enjeux, deux légitimités différentes : la représentation d'un territoire, espace géographique et social producteur de symboles et d'idées, avec ses tensions, ses contrastes, son histoire, son conservatisme ; et la prise de distance avec ce territoire et ses enjeux pour organiser un pouvoir efficace et rationnel, apte à remplir son rôle de production de politiques publiques. Elle prend forme sur des expériences passées, dans l'ordre

symbolique (les communes médiévales, révolutionnaires, ouvrières) comme dans l'ordre pratique (la commune telle qu'elle fonctionne depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, les syndicats de communes existant depuis 50 ou 70 ans). Elle accueille des institutions nouvelles (EPCI communautaires, établissements publics locaux) et voit émerger de nouvelles tentatives, de nouvelles expériences (communes nouvelles). Celles-ci viendront se fossiliser, se sédimenter pour que de nouvelles expériences s'y déploient, ouvrant des perspectives d'actions aux citoyens, aux élus, aux agents administratifs du territoire, et un champ des possibles aux chercheurs de demain.



# Bibliographie

## Ouvrages, chapitres d'ouvrages collectifs ou articles de revue

Abelès M., 1989, *Jours tranquilles en 89*, Editions Odile Jacob, 365 p.

Alam T., Gurruchaga M. et O'Miel J., 2012, « science de la science de l'état : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », *Sociétés contemporaines*, 2012/3 n° 87, pages 155 à 173

Allé C., 2017, « la contrainte budgétaire : moteur des transformations des finances locales en France ? », in Gourgues G., Housser M. (dir.), *Austérité et rigueur dans les finances locales*, L'Harmattan, collection GRALE, p. 51-86

Ambrosino C., Linossier R., Talandier M., 2016, « Grenoble : la technopole qui se rêvait métropole », *Géographie, économie, société*, 2016/3 (Vol. 18), pages 409 à 427

Balde K., Carassus D., Gardey D., Marin P., 2014, "Catégorisation des pratiques de gouvernance au sein des EPCI in Steckel-Assouère M-C. (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, collection GRALE, 484 p.

Baumgartner F., Foucault M., François A., 2011, « l'incrémentalisme et les ponctuations budgétaires en France », in Bezes P. et al., *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de sciences po, p.299-322

Beaud S., 1996, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'entretien ethnographique », *Politix*, vol. 9, n°35, Troisième trimestre 1996, pp. 226-257

Berger P., Luckmann T., 1996, *La construction sociale de la réalité*, Armand Colin, 288 p.

Berthelot JM, 1995, 1895, *Durkheim, l'avènement de la sociologie scientifique*, Toulouse, PUM, p.182

Bertrand N., Moquay P., 2004, « La gouvernance locale, un retour à la proximité », *Economie rurale*, 280 (1), p.77-95

Bezes P., Le Lidec P., 2010, « ce que les réformes font aux institutions », in Lagroye J., Offerlé M. (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, p. 75-101

Bezes P., Le Lidec p., 2010 (2), « l'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisation de l'Etat territorial », *Revue Française d'Administration Publique*, 2010/4, n°136, p.919-942

Bezes P., Le Lidec P., 2015, « la politique d'austérité en France (2007-2012). Institutions et stratégies d'évitement du blâme », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2015/3, vol. 81, p.523-547

- Bideau G., 2019, « Les communes nouvelles françaises (2010-2019) : une réforme territoriale silencieuse, *Annales de géographie*, 2019/4, n°728, p. 57-85
- Binet M-E., Pentecôte J-S., 2006, « Structure de l'impôt et cycle électoral au plan municipal », *Economie et prévision*, 2006/3 (n°174), p.113-127
- Boltanski L., Thevenot L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, 465 p.
- Borraz O., 2000, « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*, n°13, pp. 11-26
- Boucheron P., Menjot D., 2011, *La ville médiévale. Histoire de l'Europe urbaine 2*, Points Seuil, 2ème édition, 515 p.
- Boutier J., Sintomer Y., 2014, « la république de florence (12e-16e siècle). Enjeux historiques et politiques », *Revue française de science politique*, 2014/6, Vol. 64, p. 1055 à 1081
- Boudreau J-A., 2004, "Territoire vécu, territoire stratégique et territoire institutionnalisé : de la redéfinition de la solidarité sociale à Los Angeles", *Lien social et politiques-RIAC*, n°52, automne 2004, pp.107-118.
- Boulay F., Degron R., 2009, « les périmètres de l'intercommunalité : entre simplicité juridique et cohérence administrative », *AJDA*, p.2044-2048
- Boulet M., 2013, « La transformation possible des EPCI en collectivités territoriales : entre innovation et interrogations », in Monjal P-Y. et Aubelle V. (dir.), *La France intercommunale*, L'Harmattan, collection GRALE, p.155-166
- Briand E., 2010, « les cultures d'institution », in Lagroye J. et Offerlé M., *Sociologie de l'institution*, Belin, p. 177-192
- Bué N., Desage F., Matejko L., 2004, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », in Le Saout R. et Madoré F., *Les effets de l'intercommunalité*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 39- 58
- Cadiou S., 2015, « Les exécutifs des communes urbaines : un personnel distingué ? », *Revue Française d'Administration Publique*, n°154, p.391-406
- Chanial P., 1991, « La démocratie sans territoire ? Habermas, Rawls et l'universalisme démocratique », *Quaderni*, n°13-14, Printemps 1991. pp. 53-66
- Chauvin S., 2017, « les placards de l'ethnographe », in Leroux P. et Neveu E., *En Immersion*, Presses Universitaires de Rennes, 2017, p. 163-174
- Chevalier J., 2003, "La gouvernance, un nouveau paradigme étatique", *Revue Française d'Administration Publique*, 2003/1, n°105-106, pp. 203-217

Chicot P-Y, 2014, "Enjeux et stratégie de développement dans le nouvel ordre territorial dicté par l'intercommunalité", pp.321-340, in Steckel-Assouère M-C. (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, collection GRALE, 484 p.

Clarimont S., Aldhuy J., Labussière O., 2006, « les recompositions territoriales face à la faible densité : comparaison des « pays » aquitains et des comarcas aragonaises », *Annales de géographie*, 2006/1 (n°647), p.26-48

Clastres P., 1974 (réed. 2011), *La société contre l'Etat*, Les éditions de minuit, 185 p.

Coenen-huther J., 1995, *Observation participante et théorie sociologique*, L'Harmattan, « logiques sociales », 191 p.

Crasset Olivier, « La sociologie indigène : un cas particulier de la sociologie en immersion », pp. 116-130, in Leroux P. et Neveu E., *En Immersion*, Presses Universitaires de Rennes, 2017, p. 117-130

Crozatier-Durand F., Guignard D., 2014, "Intercommunalité et mutualisation : la gouvernance partagée" in Steckel-Assouère M-C. (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, 2014, p. 253-267

Crozier M., Thoenig J-C, 1975, « la régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue Française de Sociologie*, 16-1, p. 3-32

Dahl R., 1971, *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, 369 p.

Dantonel-Cor N., 2014, « les pôles métropolitains : métropole du pauvre ou monstres tentaculaires ? », in Steckel-Assouère M-C. (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, GRALE, p. 69-80

De Briant V., 2010, « L'impact sur le droit public de la communautarisation des territoires », in Monjal P-Y. et Aubelle V. (dir.), *la France intercommunale. Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales*, L'Harmattan/GRALE, p.139-154

Déchaux J-H, 1995, « sur le concept de configuration : quelques failles dans la sociologie de Norbert Elias », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 99/ 1995, p. 296-297.

Deffigier C., 2007, « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », *Revue Française d'Administration Publique*, 2007/1 (n°121-122), p.79-98

Deffigier C., 2016, « Vers un schéma départemental de coopération intercommunale négociée », in Steckel-Assouère M-C. (dir.), *La recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles*, L'Harmattan, collection GRALE, p.193-203

Degron R., 2012, « les contraintes budgétaires : un levier pour la réforme des collectivités territoriales », *Gestion et finances publiques*, n°3, p.142-148

Degron R., 2013, « les finances publiques, témoins de l'inertie des institutions européennes et françaises », *Revue Française des Finances Publiques*, n°122, p.167-183

Degron R., 2014, *Vers un nouvel ordre territorial français en Europe*, LGDL/Lextenso éditions, 150 p.

Degron R., 2014(2), "Les flux financiers au sein de l'intercommunalité, révélateurs de la permanence communale" in Steckel-Assouère M-C. (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, collection GRALE, pp.311-319

Delannoy M-A., Rieu J., Pallez F., 2004, « Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs », *Politiques et management public*, vol. 22, n°2, pp. 75-93

Demelemestre G., 2012, « le concept lefortien du pouvoir comme lieu vide », *Raisons politiques*, 2012/2, n°46, p.175-193

Desage F., 2009, "un régime de grande coalition permanente ? Eléments lillois pour une sociologie des consensus intercommunaux", *Politix*, n°88, pp.133-161

Desage F., Gueranger D., 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes des institutions*, Edition du Croquant, 247 p.

Desage F., Sibille B., 2010, "L'emprise de l'institué. Force et aléas du régime de consensus à la communauté urbaine de Lille", in Lagroye J., Offerlé M., 2010, *Sociologie de l'institution*, Belin, pp. 151-178

Divay G., Paquin S., 2013, "l'administration publique dans la gouvernance multiniveau infranationale : état de la question et perspectives", *Télescope*, 19(1), pp.1-24

Dony S., 2018, « la difficile réduction des dépenses de fonctionnement dans les communes françaises », *ACCRA*, n°3, p.23-41

Dorandeu R., 1993, « les pèlerins constitutionnels », in Meny Y. (dir), *les politiques du mimétisme institutionnel*, L'Harmattan, p.83-112

Dreyfus H-L., Rabinow P., 1992, *Michel Foucault, un parcours philosophique*, Gallimard, 366 p.

Dubois J., 2009, *Les politiques publiques territoriales, la gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Presses Universitaires de Rennes, 216 p.

Dubois V. et al., 2010, « Débat en forme de conclusion et d'ouverture », in Lagroye J. et Offerlé M., *Sociologie de l'institution*, Belin, p. 291-324

Dupuy J-P., 1989, « Individualisme et auto-transcendance », in Busino G., *Autonomie et autotransformation de la société*, Librairie Droz, « Travaux de Sciences Sociales », p.245-253

Duranthon A., 2019, « le déclin du syndicat de communes ou l'effacement contraint du modèle de la subsidiarité intercommunale », *Revue française d'administration publique*, 2019/4, n° 172, p. 905-919

Elias N., 1981 (réed. 1991), *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Pocket, 222 p

Elias N., 1983 (réed.1993), *Engagement et distanciation*, Pocket, 258 p.

- Elias N., 1990, *La dynamique de l'Occident*, Pocket, 320 p.
- Elias N., 1991 *La société des individus*, Pocket, 301 p.
- Elias N., 2016, *La dynamique sociale de la conscience. Sociologie de la connaissance et des sciences*, La Découverte, 332 p.
- Fabry A., 2002, « Associations et pouvoirs publics locaux : le paradoxe du pouvoir et de la liberté », *Pyramide*, n°6, automne 2002, CERAB-ULB, p.135-148
- Freschi L., 1982, « La nouvelle organisation de l'espace urbain grenoblois », *Revue de géographie de Lyon*, vol.57, n°2, p.117-130
- Frinault T., 2017, « Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale », *Revue Française d'Administration Publique*, 2017/2, n°162, p.277-294
- Faure A., 1997, « Les apprentissages du métier d' élu local. La tribu, le système et les arènes », *Pôle Sud*, n°7, p.72-79
- Faure A., Brotel C., 2007, « L'agglomération annécienne, une ville en pointe (culturelle) et en panne de récit communautaire », Séminaire « l'intercommunalité en culture dans les agglomérations (et vice versa) », Décembre 2007, Clermont-Ferrand, 19 p.
- Faure A., 2015, « Les passions de l' élu local, du notable au médiateur », *histoire@politique*, 2015/1, n°25, p.197-211
- Faure A., Négrier E., 2019, « Territoire », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, 5ème édition, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, p. 635-643
- Ferlazzo E., 2018, « la financiarisation des gouvernements locaux », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2018/1, n°221-222, p.100-119
- Fouilleux E., Jobert B., 2017, « Le cheminement des controverses dans la globalisation néolibérale. Pour une approche agonistique des politiques publiques », *Gouvernement et action publique*, 2017/3 (VOL. 6), p. 9-36
- Gaboury E., 1991, « Métaphores et métamorphoses en architecture », *Cahiers franco-canadiens de l'Ouest*, vol. 3, n°2, automne 1991, p. 179-215
- Gauchet M., 2005, *La condition politique*, Gallimard, 557 p.
- Genieys S., Smith A., Baraize F., Faure A., Négrier E., 2000, « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, n°13, p.103-119
- Georgakakis D. (dir.), 2012, *Le champ de l'eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Economica, 362 p.
- Germain J., 2013, « La voie étroite de l'intercommunalité en Allemagne », in Monjal P-Y., Aubelle V. (dir.), *La France intercommunale*, L'Harmattan, collection GRALE, p.205-222

Germain J., 2017, « la limitation juridique de l'endettement public dans la constitution financière des Länder allemands », in Gourgues G., Housser M. (dir.), *Austérité et rigueur dans les finances locales*, L'Harmattan, p. 157-173

Grésillon B., 2015, « Berlin, un territoire à géométrie variable », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2015/2 (n°212), p.114-124

Gilli P., 2011, « aux sources de l'espace politique : techniques électorales et pratiques délibératives dans les cités italiennes (XIIe-XIVe siècles) », in Boucheron P. et al., *L'espace public au Moyen Âge*, Presses Universitaires de France, p. 229 à 247

Girard C., 2009, « raison publique rawlsienne et démocratie délibérative. Deux conceptions inconciliables de la légitimité politique ? », *Raisons politiques*, 2009/2 n° 34, p. 73-99

Gourgues G., Housser M., « De quoi l'austérité est-elle le nom ? », in (dir.), *Austérité et rigueur dans les finances locales*, L'Harmattan, p.11-47

Grémion P., 1976, *Le pouvoir périphérique*, Le Seuil, 477 p.

Gualtieri P., 2014, « pratiques institutionnelles de la république florentine. Du régime del Popolo de 1282 à la réforme électorale de 1328 », *Revue française de science politique*, 2014/6 Vol. 64, p. 1109 à 1121

Guengant A., Leprince M., 2002, « interactions fiscales verticales et réaction des communes à la coopération intercommunale », *Revue économique*, 2002/3 (vol.53), p.525-535

Guengant A., Josselin J-M., 2005, « La justice distributive en pratique : l'exemple des communes françaises », in Mignolet M. (dir.), *le fédéralisme fiscal*, De Boeck Supérieur, p.145-170

Guengant A., Leprince M., 2006, « Evaluation des effets des régimes de coopération intercommunale sur les dépenses publiques locales », *Economie et prévision*, 2006/4 (n°175-176), p.79-99

Guéranger D., 2000, « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR », *Politiques et management public*, vol. 18, n° 3, 2000. p. 121-134

Guéranger D., 2009, « la coalition façonnée par l'administration. Le PLU parisien face aux élus écologistes (2001-2008) », *Politix*, 2009/4, n°88, p.87-103

Guéranger D., 2016, *Diriger l'intercommunalité. Enquête sur des atypiques et leurs communautés*, Berger-Levrault, 185 p.

Guéranger D., 2019, « le DGS et l'« élu Jean-Pierre Pernaut » », *Etudes rurales*, n°204, p.104-121

Guilloud L., 2013, « Etablissement Public de Coopération Intercommunal et collectivité territoriale : une distinction en voie d'extinction ? » in Monjal P-Y. (dir.), *La réforme de l'intercommunalité en France*, L'Harmattan, p. 167-184

Habermas J., 1997, *Droit et démocratie*, Gallimard, 551 p.

Heraud J-A., 2007, "la gouvernance multi-niveaux de la recherche en Europe et le cas des Régions françaises", in *Bulletin de l'observatoire des politiques économiques en Europe*, n°17, Hiver 2007, pp.25-35

Herrmann R., 2015, « le mille-feuille allemand », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2015/2 (n°212), p.98-103

Hertzog R., 2015, « L'avenir financier du secteur communal : grande réforme ou marasme durable ? », *Revue Française d'Administration Publique*, n°156, p.1005-1020

Heurtin J-P., 2003, « architectures morales de l'Assemblée Nationale », *Le genre humain*, 2003/1, n° 40-41, p.49-81

Jeffery C., 1997, "L'émergence d'une gouvernance multiniveaux dans l'Union européenne : une approche des politiques nationales", *Politiques et management public*, vol.15, n°3, p.211-231

Jobert B., 2004, « Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'État en action », *Pôle Sud*, 2004/2 (n° 21), p. 43 à 54

Joubert S., 2014, « L'émiettement intercommunal, du supra-communal au supra-intercommunal », in Steckel-Assouère M-C. (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, collection GRALE, p. 171-184

Kada N., 2012, « La réforme de l'Etat territorial », *Revue Française d'Administration Publique*, 2012/1, n°141, p.109-120

Kada N., 2013, « Les métropoles dans le contexte européen : approche comparative », in MONJAL P-Y., AUBELLE V. (dir.), *La France intercommunale*, L'Harmattan, collection GRALE p. 355-370

Kada N., 2014, "Peut-on rationaliser l'intercommunalité ?", pp. 157-169 in Steckel-Assouère M-C. (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, collection GRALE, 484 p.

Kada N., 2016, « les communes nouvelles, vous avez dit nouvelles ? », *Revue Française d'Administration Publique*, 2017/2, n°162, p.267-276

Kerrouche E., 2012, "Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne : une réforme territoriale incomplète", pp. 37-53, in *Revue Française d'Administration Publique*, 2012/1, n°141

Lacroix I., St-Arnaud P-O., 2012, "la gouvernance : tenter une définition", in *cahiers de recherche en politique appliquée*, vol. IV, n°3, pp. 19-37

Lagroye J., Offerlé M., 2010, *Sociologie de l'institution*, Belin, 399 p.

Lahire B., 2016, « Science des sciences et sociologie scientifique : sortir du labyrinthe philosophique avec Norbert Elias », préface à Elias N., *La dynamique sociale de la connaissance*, La Découverte, 2016, p. 6-35

Le Clainche M., 2019, « Le changement dans l'administration territoriale de l'Etat », *Gestion et Finances Publiques*, 2019/3, n°3, p. 110-117

Lefebvre R., 2010, « politiste et socialiste. une politique d'enquête au PS », *Revue internationale de politique comparée*, 2010/4, Vol. 17, p.127-139

Lefort C., 1994, *L'invention démocratique*, Fayard, 2<sup>ème</sup> édition revue et augmentée, 331 p.

Le Lidec P., 2001, « Aux origines du compromis républicain. La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la IIIe République », *Politix*, vol. 14, n°53, p. 33-58

Le Lidec P., 2011, « la décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », in Bezes P. et al., *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de sciences po, p.149-192

Leloup F., 2017, « la transcommunalité à l'épreuve du fédéralisme : une illustration en région wallonne », *Revue Française d'Administration Publique*, 2017/2 (n°162), p.353-368

Le Saout R., 2000, "l'intercommunalité, un pouvoir inachevé", *Revue Française de Science Politique*, n°3, pp.439-461

Le Saout R., 2001, " De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2001/5, n°140, p.73-79

Le Saout R., 2008, « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *Revue Française d'Administration Publique*, n°128, p.757-766

Le Saout R., Segas S., 2011, « la domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, 2011/1 (n°93), p.141-165

Le Saout R., Vignon S. (dir.), 2015, *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Berger-Levrault, 305 p.

Le Saout R., 2017, "La construction politique du cadre budgétaire contraint des collectivités territoriales" in *Revue Française d'Administration Publique*, n° 164, pp. 747-764

Leroy M., 2016, « les enjeux de la territorialité fiscale », *Gestion et management public*, 2016/1 (volume 4/ n°3), p.5-24

Leveque A., 2019, « une confiscation institutionnelle de l'intercommunalité : la permanence du syndicat des transports urbains lyonnais (1959-1974) », *Revue française d'administration publique*, 2019/4, n° 172, p. 1027-1042

Long M., 2014, "l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, véritable démocratisation du fonctionnement des structures intercommunales ?" In Steckel-

Assouère M-C. (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, collection GRALE, p. 239-252

Lucarelli A., 2017, « Nouvelles dimensions de l'intercommunalité en Italie. Rapports entre Ville métropolitaine, Communes et Union de communes en Italie : le cas de la ville métropolitaine de Naples », *Bulletin Juridique des Collectivités Locales*, n°7-8, p.505-507

Mamilonne C., 2016, « l'intérêt communautaire : concept juridique ? », in Chicot P-Y (dir.), *Mutation des communes. Quelle intercommunalité de projets ? Pour quel développement des territoires locaux ?*, L'Harmattan-GRALE, p.107-126

Manin B., 1985, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, 1985/1, n° 33, p. 72-94

Manin B., 2011, « Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion », *Raisons politiques*, 2011/2, n°42, p. 83 à 113

Marcou G., 2014, "A la recherche du local : perspective de la décentralisation", pp.129-151, in Steckel-Assouère M-C. (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, collection GRALE, 484 p.

Marcovici E., 2016, « Les relations des métropoles avec leur environnement institutionnel », in Steckel-Assouère M-C. (dir.), *Recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles*, L'Harmattan, Collection GRALE, p.143-160

Marrel G., Payre R., 2001, « Le temps des maires. L'allongement du mandat en 1929 : une redéfinition de l'espace politique municipal », *Politix*, vol. 14, n°53, p. 59-86

Martin S., 1997, « Ni avec toi ni sans toi. Les intercommunalités dans la région urbaine grenobloise », *Revue de géographie alpine*, tome 85, n°4, pp. 57-82

Massardier G., Poupeau F-M., Mayaux P-L., Mercier D., Robert J., Coeurdra M., Cortinas J., 2014, "les coalitions multiniveaux d'action publique. Un modèle interprétatif des conflits pour l'eau dans les Amériques" in *Cahiers des Ifre*, MSH, pp.63-80

Meny Y., 1993, « la greffe et le rejet », in Meny Y. (dir), *les politiques du mimétisme institutionnel*, L'Harmattan, p.7-38

Menjot D., 2006, « Le mouvement des libertés dans les villes de l'Occident médiéval » in *Belfort 1307 : l'éveil à la liberté*, Oct 2006, Belfort, p.9-30

Monjal P-Y., 2013, "la recomposition communale des territoires locaux par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 », in Aubel V., Monjal P-Y. (dir.), 2013, *La France intercommunale*, L'Harmattan, collection GRALE, p. 73-102

Moquay P., Lardon S., Marcelpoil E., Piveteau V., 2005, « Représentations spatiales et proximité institutionnelle dans le processus de développement territorial », in Filippi M. et al., *Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux*, Quae, p.201-2014

Morin E., 1986, *La Méthode. 3. La connaissance de la connaissance*, Points, 243 p.

- Morin E., 1990 (réed. 2005), *Introduction à la pensée complexe*, Points, 158 p.
- Naudier D. et Simonet M. (dir.), 2011, *Des sociologues sans qualités ?*, La Découverte, coll. « Recherches », 256 p.
- Navarre F., 2017, « la fiscalité locale, une fonction d'ajustement potentielle plutôt qu'effective », in Gourgues G., Housser M. (dir.), *Austérité et rigueur dans les finances locales*, L'Harmattan, p. 87-128
- Négrier E., 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, 270 p.
- Nemery J-C., 2014, « L'évolution du concept d'intercommunalité », pp.115-128 in Steckel-Assouère M-C. (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, 2014, GRALE, 484 p.
- Nez H., 2016, « Pour une analyse spatiale de la délibération », *SociologieS* [en ligne], Dossiers, Penser l'espace en sociologie, mis en ligne le 16 juin 2016, consulté le 14 août 2019
- Nicolas F., Vignon S. et Laferté G., 2019, « la fabrique (et le travail) du personnel politique rural », *Etudes rurales*, n°204, p. 8-20
- Noiriel G., 1990, « Journal de terrain, journal de recherche et auto-analyse. Entretien avec Florence Weber », *Genèses*, n°2,
- Olivier de Sardan JP, 2000, « Le « je » méthodologique. Implication et explicitation dans l'enquête de terrain », *Revue française de sociologie*, 41-3.
- Pasquier R., 2017, « Une révolution silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », in *Revue Française d'Administration Publique* 2017/2, n°162, p.239-252
- Pauliat H., « Décompositions, recompositions territoriales et poids de l'Etat », in Steckel-Assouère M-C. (dir.), *La recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles*, L'Harmattan, collection GRALE, p. 279-296
- Payre R., 2003, « Les désillusions réformatrices. Le thème de la réforme municipale dans la France de l'après-seconde guerre mondiale », *Revue française d'administration publique*, 2003/4, n°108, p. 593-602
- Payre R., 2003, « Les efforts de constitution d'une science de gouvernement municipal : la vie communale et départementale (1923-1940) », *Revue française de science politique*, 2003/2 Vol. 53, p.201-218
- Payre R., 2004, « A la recherche de la « science communale » : socio-histoire d'une science de gouvernement municipal », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 24, p. 855-864
- Panel S., Jaglin S., 2014 "Echelles : partage des pouvoirs et partage de l'espace", in Gervais-Lambony et al. (dir.), *La justice spatiale et la ville. Regards du sud*. Khartala, pp.27-39

- Poggi A., 2007, « les compétences administratives et réglementaires des régions italiennes », *Revue Française d'Administration Publique*, 2007/1 (n°121-122), p.99-110
- Pontier J-M., 2014, "L'intercommunalité hier, aujourd'hui et demain, Steckel-Assouère M-C. (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, collection GRALE, p. 31-67,
- Poupeau F-M., 2011, « (con)fusion dans l'Etat départemental : la mise en place des directions départementales des territoires (et de la mer) », *Revue Française d'Administration Publique*, 2011/3, n°139, p.517-535
- Poupeau F-M., 2013, « L'émergence d'un Etat régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable dans une région française », *Gouvernement et action publique*, 2013/2, vol.2, p.249-277
- Poupeau F-M., 2017, *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, PUG, 253 p.
- Poupeau F-M., 2019, « de l'électrification à la transition énergétique : des syndicats d'énergie en quête de consolidation institutionnelle », *Revue française d'administration publique*, 2019/4, n° 172, p. 969-983
- Schnapper D., 2011, « l'expérience-enquête au conseil constitutionnel. Réflexion sur la méthode », *Sociologie*, 2011/3 Vol. 2, p.295-309
- Schöndorf-Haubold B., 2007, « L'émergence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe », *Revue Française d'Administration Publique*, 2007/1 (n°121-122), p.203-218
- Scubla L.,2004, « Autonomie, réflexivité et altérité. Prolégomène à une logique de l'extériorité », *Ateliers* [Online], n°27 (<https://doi.org/10.4000/ateliers.8650>)
- Sellers J., 2013, "Trois modèles de gouvernance multiniveau au-delà du clivage Etat-société", *Télescope*, 19(1), p.62-84
- Sintomer Y., 2011, « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », in Marie-Hélène Bacqué et al., *La démocratie participative*, La Découverte, coll. « Recherches », p. 113 à 134
- Silvestre B., 2015, « La salle des délibérations du conseil général de Vaucluse : la représentation départementale en ses murs (1875-2014) » in Duma J.(dir.), *le rituel des cérémonies*, Paris, édition électronique du CHTS (Actes du congrès des sociétés historiques et scientifiques), 2015, p.133-150
- Smith A., 2004, *Le gouvernement de l'Union Européenne : une sociologie politique*, LGDJ, 195 p.
- Sorignet P-E., 2011, « sociologue et danseur, quand la vocation se fait double », in Naudier D. et Simonet M., *Des sociologues sans qualités ?*, La Découverte, coll. « Recherches », 2011, p. 222 à 240

Steckel-Assouère M-C., 2014, "Quid de la construction du modèle d'intercommunalité intégrée sous pression financière ?" In Steckel-Assouère M-C. (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, collection GRALE, p.97-114

Steckel-Assouère M-C., 2016, « Les interactions entre la recomposition territoriale et l'adaptation des finances locales », in Steckel-Assouère M-C. (dir.), *La recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles*, L'Harmattan, collection GRALE, p.77-97

Tanguy G., 2015, « Le préfet dans tous ses états. Une histoire de l'institution préfectorale est-elle (encore) possible ? », *Histoire@politique*, 2015/3, p.124-145

Tellier T., 2017, « la constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale : la loi Marcellin de 1971 et la fusion de communes », *Revue Française d'Administration Publique*, 2017/2, n°162, pp. 253-266

Tesson F., 2014, "L'échec programmé de la rationalisation des périmètres intercommunaux", in Steckel-Assouère M-C. (dir.), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, collection GRALE, p. 197-216

Thœnig Jean-Claude, Burlen Katherine, 1998, « Les secrétaires généraux des villes », *Politiques et management public*, vol. 16, n°1, p. 141-172

Tsing A., 2017, *Le champignon de la fin du monde*, La Découverte, 416 p.

Vandelli L., 2017, « la difficile recherche de l'optimum dimensionnel des communes italiennes : entre fusions et coopérations », *Revue Française d'Administration Publique*, 2017/2 (n°162), p.327-338

Vaillant J., 2015, « De la difficulté des réformes territoriales en France et en Allemagne », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2015/2 (n°212), p.62-69

Vanier M., 2006, « partager la souveraineté territoriale : objets, modes et principes de l'Etat « glocal » », *Rives nord-méditerranéennes* [en ligne], 25/2006, mis en ligne le 29 décembre 2008

Vanier M., 2015, *Demain les territoires. Capitalisme réticulaire est espace politique*, Hermann, 213 p.

Vignon S., 2019, « Des rôles politiques en tension ? Les « petits cumuls » des maires ruraux sur la scène intercommunale », *Etudes rurales*, n° 204, p. 122-144

Vila-Vazquez J-I, Trillo-Santamaria J-M., Paül V., 2015, « la recomposition des échelles territoriales en Galice (Espagne) : enjeu économique ou alibi idéologique ? », *Espaces et sociétés*, 2015/1 (n°160-161), p.115-133

Viollet P., 1901, « Les communes françaises au Moyen Âge », in *Mémoires de l'Institut national de France*, tome 36, 2<sup>e</sup> partie, p. 345-502

Wacquant L., 2000, *Corps et âmes. Carnets ethnographiques d'un apprenti boxeur*, Marseille, Agone, 270 p.

Winock M., *La fièvre hexagonale. Les grandes crises politiques 1871-1968*, Points Seuil, 467 p.

Wollmann H., 2017, « les réformes du système local dans les Länder allemands : entre communes fusionnées et intercommunalité », *Revue Française d'Administration Publique*, 2017/2 (n°162), p.331-326

Worms J-P, 1966, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 8<sup>ème</sup> année, n°3, Juillet-septembre 1966, p. 249-275

Young R., 2013, "la gouvernance multiniveau et les politiques publiques au sein des municipalités du Canada : reddition des comptes et efficacité", *Télescope*, 19(1), pp.25-42

Zittoun P., 2013, *La fabrique politique des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 339 p.

## Thèses, Habilitations à Diriger les Recherches et autres travaux universitaires

Boulay F., 2014, *L'évolution de l'intercommunalité à fiscalité propre en France, entre modernisation et tradition*, Thèse de doctorat en droit, Université François Rabelais, Tours, 480 p.

Brochet A., 2017, *Les résistances territorialisées aux réformes de modernisation des services d'eau : le cas de l'agglomération grenobloise*, Thèse de doctorat en urbanisme-aménagement, Université Grenoble Alpes, 800 p.

Degron R., 2020, *L'Europe, la France et ses territoires face au développement durable – quelle organisation sous contrainte financière ? parcours, acquis et perspectives de recherche*, mémoire à l'appui d'une demande d'Habilitation à Diriger des Recherches en géographie, Université François Rabelais, Tours, 205 p.

Desage F., 2005, *Le " consensus " communautaire contre l'intégration intercommunale Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*. Thèse pour le doctorat de science politique. Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2005. 715 p.

Faure A., 2002, *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, projet d'Habilitation à Diriger des Recherches, Science politique, université Pierre-Mendès-France – Grenoble II, 257 p.

Gueranger D., 2003, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Eléments pour une analyse néo-institutionnelle des dynamiques intercommunales*. Thèse pour le doctorat de science politique, Université Pierre Mendès-France – Grenoble II, 430 p.

Loubet L., 2011, *Les maires confrontés à l'apprentissage de l'intercommunalité : l'exemple de l'agglomération toulousaine*. Thèse pour le doctorat de géographie, Université Toulouse Le Mirail-Toulouse II, 475 p.

Merle P., 2018, *La carte et le cadre. Rapport d'étonnement concernant le SCoT de la Grande Région de Grenoble, six ans après son approbation*, 44 p.

Moquay P., 2015, *Territoire et politique, un parcours réflexif*, Essai inédit, présenté en vue de l'habilitation à diriger des recherches, Université Grenoble Alpes, 266 p.

Sibony O., 2017, *Comprendre et prévenir l'erreur récurrente dans les processus de décision stratégique : l'apport de la Behavioral Strategy*, thèse pour le titre de docteur en science de gestion, université Paris Dauphine-PSL, 453 p.

Siribie M., 2013, *Pratiques et visages de l'intercommunalité dans les Alpes-Maritimes. Enjeux locaux de l'émergence d'un nouvel espace politique et institutionnel*, thèse pour le doctorat de science politique, Université de Nice-Sophia Antipolis, 665 p.

### Cours ou séminaires accessibles en ligne

Boucheron P., 2017, *Faire l'expérience du lieu commun : introduction générale*, séminaire du Collège de France, 2 mai 2017, <https://www.college-de-france.fr/site/patrick-boucheron/seminar-2017-05-02-16h00.htm>

Boucheron P., 2019, *Inventer dans les ruines du passé*, cours au Collège de France du 29 janvier 2019 (<https://www.college-de-france.fr/site/patrick-boucheron/course-2019-01-29-11h00.htm>)

Mazeau G., 2017, *Communes en miroir (1789-1792-1871)*, intervention au séminaire du collège de France « l'expérience communale », 13 juin 2017, <https://www.college-de-france.fr/site/patrick-boucheron/seminar-2017-06-13-16h00.htm>

### Rapports, manuels et guides pratiques

ADCF, 2017, *Transfert de compétences et Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Conditions de mise en place, organisation et modalités de fonctionnement*, Notes finances et fiscalité, 33 p.

- Aubelle V., 2016, *Les communes nouvelles*, Berger-Levrault, 2<sup>ème</sup> édition, 248 p.
- Conan M., Muzellec R., 2018, *Finances locales*, Dalloz, 257 p.
- Conseil d'Etat, 2003, *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, 114 p.
- Conseil de l'Europe, 2007, *Les bonnes pratiques en matière de coopération intercommunale en Europe*, 64 p.
- Comité des Régions, 2009, *livre blanc du comité des régions sur la gouvernance à multiniveaux*, 37 p.
- Cour des comptes, 2018, *Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, 420 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), 2017, *Guide pratique : attributions de compensation*, Ministère de l'intérieur, 56 p.
- Direction Générale des Collectivités Locales, 2018, *Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2018*, mise en ligne -février 2018
- Faure A., Vanier M. et al., 2016, *SCOT et territoire, quels acquis ? Quelles perspectives ?*, rapport final, Fédération des SCOT, Pacte, Acadie, 93 p.
- Garraud P., 2019, « Agenda/émergence », in Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P., *Dictionnaires des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, p. 54-61
- Huault I., 2017, « Paul DiMaggio et Walter w. Powell – des organisations en quête de légitimité » in Chaire-Petit S. et al., *Les Grands auteurs en management*, EMS éditions, p.166-181
- Lavelle S., 2013, « Délibération », in Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation
- Le Galès, 2014, "Gouvernance" in Boussaguet I. et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, PFNSP, p.301
- Ministère de l'intérieur/DGCL, 2017, *Guide pratique : attributions de compensation*, 56 p.
- Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFL), 2018, *Les finances des collectivités locales en 2018*, 248 p.
- Pasquier R., 2019, « politiques locales », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, 5<sup>ème</sup> édition, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2019, p. 484-488
- Villeneuve J., 1997, « Bilan de la loi du 6 février 1992 », in Rangeon F. (dir.), *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, CNFPT-CURAPP, p. 15-18

## Délibérations et autres documents institutionnels

### **Délibérations de la Communauté de communes Le Grésivaudan**

Convention cadre Nano 2017, adoptée le 24 novembre 2014

DEL-2015-337, « *Mise en conformité des compétences et actualisation des statuts* », adoptée le 7 décembre 2015

DEL-2016-0004, *Démarche pour la mise en œuvre d'une évaluation des politiques et d'un projet de territoire*, adoptée le 29 février 2016

DEL 2016-0259, « *dotation de solidarité communautaire 2016 – part exceptionnelle « domaines skiables* », adoptée le 11 juillet 2016

DEL-2016-0303, *DSC 2016, montant définitif*, adoptée le 26 septembre 2016

DEL 2016-0310 « *création d'un office de tourisme intercommunal – gouvernance et statut* » adoptée le 26 septembre 2016

DEL 2016-0383, « *communautarisation de l'espace ludique du Col de Marcieu* », adoptée le 12 décembre 2016

DEL 2017-0011, « *Composition du collège des socioprofessionnels de l'EPIC « office de tourisme intercommunal du Grésivaudan* », adoptée le 30 janvier 2017

DEL 2017-0026 « *communautarisation de la station des Sept Laux* », adoptée le 6 mars 2017

DEL-2017-0274, *Conditions de cession des Zones d'Activités Economiques*, adoptée le 25 septembre 2017

DEL-2017-0289, *Dotation de solidarité 2017 : part gens du voyage*, adoptée le 25 septembre 2017

DEL-2017-0337, « *Avis sur la Stratégie Locale de Gestion du Risque d'Inondation* », adoptée le 16 octobre 2017

DEL-2018-0001, « *point d'étape sur le projet de territoire du Grésivaudan* », adoptée le 29 janvier 2018

DEL-2018-0018, *Transfert de la compétence GEMAPI au SYMBHI-AD*, adoptée le 29 janvier 2018

DEL-2018-0270, « *Approbation du projet de territoire* », adoptée le 24 septembre 2018

DEL-2018-0284 BIS, *Dotation de solidarité communautaire 2018 part gens du voyage*, adoptée le 24 septembre 2018.

DEL-2018-0357, *Augmentation de la prime air-bois et modification de l'autorisation de programme*, adoptée le 15 octobre 2018

DEL-2018-0371, *Transfert de la compétence GEMAPI au SYMBHI : modalités de mise en œuvre*, adoptée le 26 novembre 2018

DEL-2018-0424, *dotation de solidarité communautaire 2018*, adoptée le 17 décembre 2018.

DEL-2019-00063, *Budget primitif 2019 – budget annexe « transports et déplacements »*, adoptée le 25 mars 2019

DEL-2019-0091, *Nano 2022*, adoptée le 25 mars 2019

DEL-2019-0302, *Nano 2022 -conventions cadre et d'application*, adoptée le 23 septembre 2019

DEL-2019-0412, *cadrage des objectifs (PPI) du Grésivaudan dans le cadre du transfert de sa compétence mobilité au futur syndicat des mobilités et désignation de ses représentants*, adoptée le 29 novembre 2019

#### **Autres documents institutionnels :**

#TerritoiresUnis, *Plus de libertés pour plus d'efficacité*, 8 juillet 2020, 20 p.

ADCF, *Intercommunalités*, n° 109, février 2007

ADCF, 2019, *Qu'est-ce que l'intercommunalité ?*, novembre 2019, 16 p.

AMRF, 2020, *Oser la relance par le local. Les premières propositions de l'association des maires ruraux de France*, avril 2020, 6 p.

Coblentz J-P., Karmous A., *Document de présentation du séminaire finances du 14 décembre 2019*, Stratorial/ Le Grésivaudan, 142 p.

Grand Annecy Agglomération, D 2019-30, *adoption du projet de territoire « imagine le Grand Annecy, 90 objectifs pour réaliser la vision d'avenir »*, adoptée le 7 février 2019

Grand Annecy Agglomération, *Imagine le Grand Annecy, 90 objectifs pour le projet de territoire*, mars 2019

Le Grésivaudan, 2018, *projet de territoire*, 27 p.

Le Grésivaudan, *G L'info*, n° 41, décembre 2019

Le Grésivaudan, 2020, *Rapport d'activité 2019*, 62 p.

La Terrasse, *Info mag*, n°169, printemps 2018

Rapport d'information n° 110 (2018-2019) de M. Mathieu DARNAUD, fait au nom de la commission des lois, déposé le 7 novembre 2018

## Autres sources mobilisées

### **Propos d'élus publiés :**

Langenieux-Villard P., 2019, *Mandat d'arrêt. Un maire retrouve la liberté de dire*, Les éditions du bout du monde, 153 p.

Malouet P-V., « Discussion sur la division des départements en districts ou communes, lors de la séance du 12 novembre 1789 », in *Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799) Tome X - Du 12 novembre au 24 décembre 1789*, Paris, Librairie Administrative P. Dupont, 1878, p.4

Mirabeau Honoré-Gabriel Riquetti, comte de, « Suite de la discussion du plan de division du royaume, lors de la séance du 10 novembre 1789 », in *Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799) Tome IX - Du 16 septembre au 11 novembre 1789*. Paris : Librairie Administrative P. Dupont, 1877, p.732

Thouret J-G, « Seconde partie du rapport de M. Thouret, relative à l'établissement des assemblées administratives et des municipalités, lors de la séance du 29 septembre 1789 », in *Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799) Tome IX - Du 16 septembre au 11 novembre 1789*. Paris : Librairie Administrative P. Dupont, 1877, p. 202 (accessibles en ligne : [https://www.persee.fr/issue/arcpa\\_0000-0000\\_1877\\_num\\_9\\_1](https://www.persee.fr/issue/arcpa_0000-0000_1877_num_9_1))

### **Erudition locale :**

Billet J., 2012, *Le Grésivaudan*, édition UICG-Le Grésivaudan, 138 p.

Robert E., 2018, *Alfred et Henri Fredet, une épopée industrielle en Isère*, Dire l'entreprise, 207 p.

### **Travaux d'instituts de sondage :**

Foucault M., 2019, *Les attentes des Français vis-à-vis de leurs maires : proximité et reconduction*, deuxième enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité AMF-CEVIPOF/Sciences Po, 8 p.

Odoxa, *la voix des territoires. Vague 1 – le Maire*, sondage réalisé pour France info, France bleu et la presse en région, 8 octobre 2019, 34 p.





# Table des illustrations

Carte du Grésivaudan	91
Flux des actifs dans le Grésivaudan	94
Carte des communes du Grésivaudan	95
Tableau de répartition des conseillers communautaires dans le Grésivaudan	98
Carte du Grand Annecy	103
Structures participant de la transcommunalité dans Le Grésivaudan	126
Le Grésivaudan : des arènes multiples et imbriquées (situation au 1/01/19)	168
Le Grand Annecy : des arènes multiples et imbriquées (situation au 1/01/20)	170
Le Grésivaudan : des arènes multiples et imbriquées (situation au 1/01/20)	171
Evolution de la DGF globale sur l'intercommunalité du Grésivaudan, de 2009 à 2018	203
Evolution du besoin de financement des administrations publiques (2009-2018)	206
Evolution de la contribution FPIC dans Le Grésivaudan	211
Evolution des dépenses par catégories de collectivités locales	216
Evolution de la DSC dans Le Grésivaudan entre 2009 et 2018	220
Positionnement géographique du siège du Grésivaudan	265
Bâtiment accueillant le siège du Grésivaudan	266
Vue depuis la fenêtre de la salle du conseil communautaire	267
Ornementation des murs de la salle du conseil communautaire	267
Installation de la salle du conseil communautaire	269
Installation de la salle du conseil communautaire pour les réunions de Bureau	279
Installation de la salle du conseil communautaire pour les conseils des maires	280
Espace d'attente du 3 <sup>ème</sup> étage	281
Bureau du Président du Grésivaudan	281
Configuration de la salle du conseil A du Grésivaudan pour une conférence des maires	292
Schéma présentant le processus décisionnel du Grésivaudan	322



# Glossaire

AC : Attributions de Compensation	CC : Communauté de Communes
ADCF : Association des Communautés De France	CDAC : Commission Départementale d'Aménagement Commercial
ADF : Association des Départements de France	CDCI : Commission Départementale de Coopération Intercommunale
ADS : Application du Droit des Sols	CET : Contribution Economique Territoriale
ALUR : loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové du 24 mars 2014	Cevipof : Centre de recherche politique de Science Po
AMAP : Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne	CFE : Contribution Foncière des Entreprises
AMF : Association des Maires de France	CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales
AMRF : Association des Maires Ruraux de France	CGI : Code Général des Impôts
AOM : Autorité Organisatrice de la Mobilité	CLECT : Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées
APPG : Association de Préfiguration du Pays du Grésivaudan	CLT : Comités Locaux du Tourisme
ARF : Association des Régions de France	CIAGE : Communauté d'Intervention et d'Aménagement du Grésivaudan et de son Environnement
ATR : loi relative à l'Administration Territoriale de la République du 6 février 1992	COSI : Communauté de communes du Moyen-Grésivaudan
AURG : Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise	CVAE : Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises
BIT : Bureau d'Information Touristique	DDT : Direction Départementale du Territoire
C2A : Communauté d'Agglomération d'Annecy (2001-2017)	DGA : Directeur Général Adjoint

DGF : Dotation Globale de Fonctionnement

DGS : Direction (ou Directeur) Général(e) des Services

DIRECCTE : direction régionale des Entreprise, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi

DRAC : Direction Régionale des Affaires Culturelles

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DDE : Direction Départementale de l'Équipement

DSC : Dotation de Solidarité Communautaire

DSI : Directeur du Service Informatique

DSP : Délégation de Service Public

EDPA : Executive Directorate in Public Affairs

EHPAD : Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes

EPA : Etablissement Public à caractère Administratif

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale (recouvre à la fois les EPCI communautaires et les EPCI syndicaux)

EPCI-FP : Etablissement Public de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre. Utilisé ici pour désigner les EPCI communautaires : communauté de communes, d'agglomération, urbaine ou Métropole.

EPIC : Etablissement Public à Caractère Industriel et Commercial

EPSCOT : Etablissement Public du Schéma de Cohérence Territorial

FPIC : Fonds national de Péréquation des ressources Intercommunales et Communes

GEMAPI : Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des risques d'Inondation

GRALE : Groupement de Recherche sur les Autorités Locales en Europe

MAPTAM : loi de Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles du 27 janvier 2014

NOTRe : loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République du 7 août 2015

OEDEL : Objectif d'Evolution de la Dépense Locale

OT : Office de Tourisme

PCAET : Plan Climat Air Energie Territorial

PIB : Produit Intérieur Brut

PDU : Plan de Déplacement Urbain

PLH : Programme Local de l'Habitat

PLU : Plan Local d'Urbanisme	SMMAG : Syndicat Mixte des Mobilités de l'Aire Grenobloise
PLUI : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal	SM-SRU : Syndicat Mixte créé par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000
PLUI-HD : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal – Habitat et Déplacement	SMTC : Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise
PNR : Parc Naturel Régional	SPL : Société Publique Locale
RAM : Relais d'Assistants Maternelles	SYMBHI : Syndicat Mixte des Bassins Hydrauliques de l'Isère
RCT : loi de Réforme des Collectivités Territoriales du 16 décembre 2010	SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
REATE : Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat	SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
RTE : Réseau de Transport d'Electricité	SIZOV : Syndicat Intercommunal de la Zone Verte
SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale	TASCOM : Taxe sur les Surfaces Commerciales
SDCI : Schéma Départemental de Coopération Intercommunale	TEPOS : Territoire à Energie Positive
SEM : Société d'Economie Mixte	TP : Taxe Professionnelle
SEM T7L : Société d'Economie Mixte du Téléphérique des 7 Laux	UE : Union Européenne
SICSOC : Syndicat Intercommunal pour la gestion et l'animation du Centre Social de Brignoud	VM : Versement Mobilité (anciennement Versement Transport (VT))
SIERPUMG : Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Réalisation du Pôle Urbain du Moyen Grésivaudan	VP : Vice-Président(e)
SIG : Système d'Information Géographique	ZAE : Zone d'Activité Economique
SM : Syndicat Mixte	ZAC : Zone d'Aménagement Concertée
	ZACOM : Zone d'Aménagement Commercial
	ZIS : Zone d'Intérêt Stratégique

