



**HAL**  
open science

## L'intercommunalité et les directeurs des services municipaux. Entre distanciation et engagement

Rémy Le Saout, Maurice Olive

► **To cite this version:**

Rémy Le Saout, Maurice Olive. L'intercommunalité et les directeurs des services municipaux. Entre distanciation et engagement. *Politiques et Management public*, 2007, 25 (2), pp.45-64. 10.3406/pomap.2007.2367 . hal-04646339

**HAL Id: hal-04646339**

**<https://amu.hal.science/hal-04646339v1>**

Submitted on 12 Jul 2024

**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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

---

## L'intercommunalité et les directeurs des services municipaux. Entre distanciation et engagement

Rémy Le Saout, Maurice Olive

### Résumé

L'intercommunalité a connu un très fort développement depuis une dizaine d'années. Au point que la quasi totalité du territoire français est aujourd'hui couvert par des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Ces mutations institutionnelles ne sont pas sans conséquences sur le travail exercé dans les collectivités locales, notamment dans les communes. Cet article s'intéresse aux effets de ces recompositions institutionnelles sur la fonction des Directeurs Généraux des Services (DGS) dans les communes membres d'un EPCI. Loin de s'opposer aux nouvelles administrations intercommunales en construction, ces responsables s'accommodent des évolutions en cours. Néanmoins, selon les ressources, tant collectives qu'individuelles, qu'ils peuvent mobiliser, leurs rapports à l'intercommunalité changent de nature. Trois types de rapports ont été dégagés : la mise à distance, l'intégration fonctionnelle et l'engagement personnel. Ces différences de positionnement, que cet article interroge, alimentent des dynamiques de segmentation qui contribuent à renforcer les contrastes d'une profession déjà très clivée.

---

### Citer ce document / Cite this document :

Le Saout Rémy, Olive Maurice. L'intercommunalité et les directeurs des services municipaux. Entre distanciation et engagement. In: Politiques et management public, vol. 25, n° 2, 2007. pp. 45-64;

doi : <https://doi.org/10.3406/pomap.2007.2367>

[https://www.persee.fr/doc/pomap\\_0758-1726\\_2007\\_num\\_25\\_2\\_2367](https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2007_num_25_2_2367)

---

Fichier pdf généré le 23/04/2018

## L'INTERCOMMUNALITÉ ET LES DIRECTEURS DES SERVICES MUNICIPAUX ENTRE DISTANCIATION ET ENGAGEMENT

Rémy LE SAOUT\*  
Maurice OLIVE\*\*

### Résumé

*L'intercommunalité a connu un très fort développement depuis une dizaine d'années. Au point que la quasi totalité du territoire français est aujourd'hui couvert par des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Ces mutations institutionnelles ne sont pas sans conséquences sur le travail exercé dans les collectivités locales, notamment dans les communes. Cet article s'intéresse aux effets de ces recompositions institutionnelles sur la fonction des Directeurs Généraux des Services (DGS) dans les communes membres d'un EPCI. Loin de s'opposer aux nouvelles administrations intercommunales en construction, ces responsables s'accommodent des évolutions en cours. Néanmoins, selon les ressources, tant collectives qu'individuelles, qu'ils peuvent mobiliser, leurs rapports à l'intercommunalité changent de nature. Trois types de rapports ont été dégagés : la mise à distance, l'intégration fonctionnelle et l'engagement personnel. Ces différences de positionnement, que cet article interroge, alimentent des dynamiques de segmentation qui contribuent à renforcer les contrastes d'une profession déjà très clivée.*



---

\* Université de Nantes, Département de sociologie, Centre Nantais de Sociologie. [Remy.le-saout@univ-nantes.fr](mailto:Remy.le-saout@univ-nantes.fr) ou [Lesaut@wanadoo.fr](mailto:Lesaut@wanadoo.fr)

\*\* Université de la Méditerranée, IUT d'Aix-en-Provence, Département Gestion urbaine ; Centre de Science Politique Comparative (CSPC), IEP d'Aix-en-Provence. [maurice.olive@univmed.fr](mailto:maurice.olive@univmed.fr)

---

En comparant des observations effectuées en 1974 et 1986, Dominique Lorrain (1987, 1988, 1989a) note, à la fin des années 80, que les directeurs généraux des villes ne sont plus des chefs d'orchestre isolés. Entouré de collaborateurs de bon niveau, le principal responsable des services municipaux présente un profil rajeuni, requalifié et marqué par une plus forte mobilité. Certes, l'auteur (1989b) invite à relativiser l'idée d'une modification radicale des profils et des pratiques des directeurs généraux. Il constate cependant que diriger une municipalité devient, plus que par le passé, un métier. C'est précisément ce processus de professionnalisation et, plus largement, d'autonomisation de la fonction de directeur général des services qu'interroge Olivier Roubieu (1994). En étant organisés sous forme d'associations corporatistes<sup>1</sup>, en s'appropriant de nouveaux savoirs professionnels basés sur le management public, mais aussi, plus globalement, en s'inscrivant dans le processus d'affirmation du pouvoir des villes (Mabileau, 1997 ; Borraz, 1996 ; Le Galès, 1995 ; Lorrain, 1993 ; Mabileau et Sorbets, 1989), les directeurs généraux sont devenus de proches collaborateurs du maire, au détriment des directeurs de services, notamment techniques. Le constat selon lequel les DGS occupent une place centrale et charnière entre l'administration et le maire a produit, plus récemment, une nouvelle série de questionnements sur la nature des relations entre ces deux acteurs. Sur cette dimension, les études ne sont pas nombreuses mais suffisamment significatives pour préciser les liens qui unissent ces agents. Ces analyses convergent pour indiquer que la fonction de directeur général tend à se politiser (Roubieu, 1999a). D'une part, parce que les potentialités de recrutement et de mobilité professionnelle sont essentiellement structurées sur des bases partisans (Roubieu, 1999b, pp. 301-310), la carrière des directeurs généraux étant associée à des collectivités de même couleur politique. D'autre part, parce que placés en situation de détachement sur un emploi fonctionnel, les DGS peuvent à tout moment être révoqués par le maire<sup>2</sup>. Ainsi, les directeurs généraux sont liés aux contraintes du calendrier électoral puisqu'ils sont rarement maintenus en fonction suite à un renouvellement de majorité. Dès lors, on comprend mieux que la finalité de l'exercice de leur métier consiste à réduire les incertitudes de l'action politique en vue de la réélection de l'équipe en place (Roubieu, 1999b) et, partant, de la reconduite du DGS sur son poste. C'est dans un jeu très subtil de collusion (Burlen, 1998) et d'alliance d'intérêts avec l'exécutif municipal que s'inscrit le rôle de DGS. Les études menées jusqu'ici sur les fonctions de directeur se sont d'ailleurs principalement centrées sur les relations particulières qui, en interne, lient les directeurs au politique. Elle n'interrogent pas véritablement l'influence de l'intercommunalité et de ses récents développements sur la direction générale des services, saisie dans son quotidien. Cette dimension est tantôt ignorée (Burlen et Thoenig, 1998), tantôt considérée comme

---

<sup>1</sup> Le Syndicat national des secrétaires généraux et directeurs généraux des collectivités locales (SNSGDGCT) date de 1948. L'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF) en été créée en 1988.

<sup>2</sup> Dans les communes de plus de 3 500 habitants, les secrétaires généraux de mairie peuvent être nommés directeurs généraux des services (DGS) par le maire, pour une période de 5 ans renouvelable. Cette nomination offre à leurs bénéficiaires - le plus souvent, cadres de rang A de la fonction publique territoriale - une prime dite de responsabilité équivalent, pour les fonctionnaires, à 15% de leur salaire de base. S'agissant d'un poste fonctionnel, le recrutement, comme la révocation, sont à la discrétion du maire, sous réserve pour ce dernier de donner la priorité aux candidats issus de la fonction publique territoriale. En pratique, les maires disposent d'une importante liberté de choix, ce qui, couplé à l'autonomisation des villes, tend à politiser la « carrière » des DGS, en particulier dans les grandes agglomérations (Roubieu, 1999b).

---

mineure au regard de l'action bureaucratique municipale (Le Bart, 2003) ou, ce qui revient au même, assimilée à d'autres échelles de gouvernement local (Roubieu, 1999b). Or, force est de constater que l'intercommunalité s'est, en quelques années, imposée comme un échelon incontournable des politiques locales.

La décennie 90 a été ponctuée de réformes gouvernementales visant à favoriser le regroupement communal. La loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, a marqué une première étape en impulsant la création d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'une fiscalité propre, appelés à se substituer aux communes membres dans la perception des taxes locales, notamment professionnelle (Guengant, 2004). Faiblement investi par les villes, ce dispositif a été revu, c'est-à-dire simplifié et surtout renforcé par la loi du 12 juillet 1999 dite « Chevènement ». En proposant une nouvelle forme d'établissement, les communautés d'agglomération, et en rénovant les principes de la communauté urbaine (dont la première génération date de 1966), ce texte a fortement contribué à institutionnaliser la coopération politique dans l'espace urbain (Baraize et Négrier, 2001). Les EPCI à fiscalité propre rassemblent désormais la quasi totalité de la population française, englobant 33 414 communes et presque 54,2 millions d'habitants<sup>1</sup>. En 2004, leurs dépenses se sont élevées à près de 30 milliards d'euros, ce qui les place devant les régions, dont les dépenses ont atteint un peu plus de 17 milliards la même année. Les EPCI jouent par ailleurs un rôle non négligeable dans l'emploi public local, enregistrant les plus fortes progressions durant ces dernières années : de 2001 à 2005, leurs effectifs en personnels ont augmenté de 68%<sup>2</sup>. C'est dire si les intercommunalités sont aujourd'hui des acteurs majeurs de l'action publique locale.

Les travaux qui ont cherché à rendre compte de ces dynamiques dans le champ de la sociologie politique ont schématiquement pris deux orientations : l'étude des mécanismes de production des réformes intercommunales (Le Saout, 1996 ; Ribot, 1993) et l'analyse des formes d'appropriation locales des structures qui en sont issues (Baraize et Négrier, 2001 ; Michel, 1999 ; Moquay, 1998). Les recherches les plus récentes s'inscrivent dans ces thématiques, mais y associent une dimension socio-historique plus affirmée (Guéranger, 2003 ; Le Lidec, 2001). Cependant, et quelle que soit l'orientation retenue, ces travaux traitent principalement des relations entre les acteurs politiques mobilisés dans le processus de construction de la coopération intercommunale. En revanche, peu de recherches s'intéressent aux conséquences de la production de ces nouvelles administrations sur l'organisation du travail au sein des collectivités locales (Bachelet, 2005 ;

---

<sup>1</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, les 169 communautés d'agglomération et les 14 communautés urbaines regroupent 3 269 communes et une population de 27 millions d'habitants. À ces établissements à caractère urbain, il convient d'ajouter 2 400 communautés de communes qui regroupent 26,5 millions d'habitants.

<sup>2</sup> Chiffre de l'Assemblée des communautés de France, donné in « Emploi intercommunal. Profil, métiers, coût », *La Gazette des communes*, 28 mars 2005. Les EPCI, qui représentent près de 10 % des effectifs territoriaux, connaissent une augmentation de 17,5 % pour la seule année 2002-2003, au moment où l'effectif des collectivités territoriales progresse de 2,4 % et l'emploi public local en général de 4 % (Philippe Raynaud, « L'emploi public est tiré par la FPT », *Economie et statistique*, n° 369-370, 2003, INSEE ; voir aussi : « Intercommunalité. Le chantier complexe des ressources humaines », *La Gazette des communes*, 18 octobre 2004).

---

Desage, 2005 ; Olive, 2004). Or, si l'intercommunalité demeure une réalité politique, elle est de plus en plus une réalité bureaucratique. Dotés d'une administration autonome, les groupements de communes urbaines se sont peu à peu affranchis de la ville centre. Ils disposent désormais d'un encadrement de bon niveau, souvent recruté à l'extérieur - garantie de son allégeance à son nouvel employeur et, surtout, de son indépendance à l'égard des « grands patrons » de l'administration municipale. Pour autant, les communes ne perdent pas toute capacité d'action. En tant qu'établissements publics, les EPCI ne s'y substituent que pour les compétences qui leurs sont données par la loi ou, volontairement, par les communes membres, suivant des lignes de partage négociées *ad hoc*<sup>1</sup>. En organisant des complémentarités, suivant des règles qui ne sont pas sans rappeler le principe de subsidiarité, les textes maintiennent ainsi d'étroites relations entre les communes et leur EPCI, bien au-delà des partenariats politiques et financiers qui lient les collectivités territoriales. Le mode de désignation des conseillers communautaires, qui sont aussi des élus municipaux, les transferts de personnels communaux organisés par la loi au bénéfice des EPCI (Le Saout et *alii*, 2003), le dédoublement fonctionnel des agents, souvent partagés entre leur commune d'origine et son groupement<sup>2</sup>, contribuent, à leur tour, à produire des jeux d'interdépendance et d'encastrement très étroits entre ces administrations locales<sup>3</sup>. La recomposition, au moins partielle, des bureaucraties municipales qui en découle introduit des zones d'incertitude dont la réduction devient un enjeu pour ses agents, notamment pour le premier d'entre eux : le directeur général des services (DGS). Les transferts de compétences ayant réduit le domaine d'intervention des DGS sur la commune, il leur faut désormais partager avec l'administration communautaire les relations qu'ils s'efforçaient de rendre exclusives avec le maire et les directeurs de services. Quelles sont les stratégies mises en œuvre par les équipes de directions municipales face à ces mutations ? Comment, et suivant quelles logiques, les directeurs généraux se positionnent-ils dans cet espace recomposé ? Telles sont les principales interrogations auxquelles entend répondre cet article.

Dans un premier temps, il s'agira d'interroger l'impact des dynamiques d'intégration communautaire sur la direction générale des services municipaux. Comme on pouvait s'y attendre, les effets de l'intercommunalité sont loin d'être homogènes. Ils dépendent notamment des choix du passé, en particulier celui des modes de gestion des services publics communaux. En dépit de la diversité des situations observées, il est cependant possible d'affirmer que les DGS s'accommodent assez bien des nouvelles règles

---

<sup>1</sup> La loi définit les compétences à transférer selon le type d'établissements. Par exemple, les communautés d'agglomération doivent obligatoirement gérer le développement économique, l'aménagement de l'espace, l'habitat, la politique de la ville. Par ailleurs, elles doivent choisir des compétences optionnelles dans un ensemble également fixé par la loi : voirie, environnement, culture et sport, eau, assainissement, etc. Au-delà de ce cadre légal, les élus peuvent transférer d'autres compétences communales au groupement.

<sup>2</sup> Une enquête réalisée par Frank Bachelet auprès d'un échantillon de 714 hauts fonctionnaires territoriaux (dont 187 en communautés d'agglomération et urbaines) montre ainsi que « plus de 20 % des fonctionnaires d'agglomération interrogés exercent une double mission à la fois dans l'administration municipale et dans son EPCI de rattachement » (2005, p.122).

<sup>3</sup> Ajoutons que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la possibilité de mettre à disposition des communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, tout ou partie des services d'un EPCI.

d'organisation que l'intercommunalité leur impose. Beaucoup y voient l'opportunité d'opérer certains ajustements, notamment budgétaires et financiers. A ce titre, ils accélèrent les transferts d'équipements et de personnels plus souvent qu'ils ne leur résistent. Reste que l'institutionnalisation de l'agglomération entraîne deux séries d'effets sur le quotidien des DGS : une surcharge de travail, de coordination, de veille et de suivi des dossiers communautaires, et un certain apprentissage de la bureaucratie, particulièrement dans les petites communes périphériques, peu acculturées au formalisme (1). Face à ces nouvelles contraintes, diverses réponses organisationnelles ont été inventées, dont il s'agira de rendre compte dans un deuxième temps. Cet article ne se borne pas à mesurer les changements susceptibles d'affecter la « fonction » de DGS, entendue comme un ensemble de rôles plus ou moins objectivés dans des textes, des routines ou des représentations professionnelles. Il met à nu les logiques de positionnement des directeurs de communes face aux contraintes bureaucratiques, mais aussi aux opportunités de carrière que leur offre l'intercommunalité. Fondée sur un corpus d'une trentaine d'entretiens approfondis (*voir encadré*), notre enquête a permis de repérer trois types de stratégies individuelles, obéissant, pour l'essentiel, à deux séries de paramètres : les ressources collectives (financières, humaines, etc.) que les directeurs sont à même de mobiliser face à l'administration communautaire, mais aussi le capital personnel accumulé durant leurs parcours scolaire et professionnel. Ces positionnements seront examinés suivant le degré d'implication des directeurs dans ce nouvel espace de travail : la mise à distance (2), l'intégration fonctionnelle (3) et l'engagement personnel (4).

#### **Note méthodologique**

Cette enquête s'appuie sur une série d'entretiens réalisés dans plusieurs intercommunalités urbaines récentes de l'Ouest et du Sud-Est de la France. Les entretiens (n = 33) ont été passés, dans leur bureau, auprès de directeurs de communes exerçant dans des municipalités membres des communautés urbaines de Nantes (n = 8) et de Marseille (n = 9), des communautés d'agglomération de Saint-Nazaire (n = 2), d'Angers (n = 2), d'Aix-en-Provence (n = 7), de Salon-de-Provence (n = 4) et de Martigues (n = 1). L'échantillon est donc composé de communes périurbaines toutes situées à proximité d'une ville centre beaucoup plus importante.

Considérant que les effets des recompositions institutionnelles sont les plus saillants sur les communes de taille intermédiaire, l'enquête a été menée essentiellement auprès de DGS en poste dans des mairies comprises entre 10 000 et 35 000 habitants. Ont donc été exclues les petites communes, entre autres, celles de moins de 3 500 habitants, parce qu'elles n'atteignent pas le seuil démographique nécessaire pour disposer d'un DGS, mais aussi parce que les fonctions qu'y exerce le responsable des services relèvent principalement d'un travail de secrétariat administratif, peu affecté par les changements en cours. Les villes centres n'ont pas été retenues pour des raisons inverses : leurs poids administratif et financier, souvent accentué par la notoriété politique du maire, participent à construire un autre type de relation à l'intercommunalité, justifiant à lui seul une étude spécifique.

**Entre ajustements et apprentissages de nouvelles règles d'organisation**

La fonction de directeur général des services communaux est organisée autour de deux grands types de registres professionnels. Ces responsables s'assurent de la mise en oeuvre par leurs services des décisions politiques relevant de l'action publique (réalisation d'équipements, production de règlements, etc.) et veillent conjointement à la bonne administration de la commune (gestion du personnel, organisation des services, etc.). Ce positionnement d'intermédiaire entre le politique et le technique, de « trait d'union entre deux univers » (Burlen, Thœnig, 1998, p. 164) confère aux directeurs une place centrale au sein de l'administration communale, construite sur un rapport de confiance au politique et d'autorité bureaucratique. Le développement de l'intercommunalité ne remet pas en cause fondamentalement cette position. La nouvelle partition des champs d'intervention entre les communes et leur groupement maintient les directeurs dans leur rôle de principal organisateur et coordinateur du soutien administratif au maire. Cette situation est principalement liée au fait que les mairies conservent un ensemble de services et d'équipements publics à leur charge. En effet, même si les transferts de compétences amputent les communes d'une partie de leurs champs d'intervention au profit des EPCI, différents domaines de l'action publique relèvent encore du pouvoir municipal, tels que les espaces verts, les équipements scolaires, le sport, la culture, l'urbanisme réglementaire ou le patrimoine communal. En outre, les principaux services techniques ayant fait l'objet d'un transfert comme l'eau, l'assainissement, la voirie ou encore la collecte des déchets ménagers avaient déjà le plus souvent été délégués à des entreprises privées. Le passage à l'intercommunalité se résume en ce cas à des transferts de contrats. Quant aux compétences stratégiques, plus orientées vers l'aménagement de l'espace, le développement économique ou l'urbanisme prévisionnel, elles n'ont qu'une incidence très indirecte sur le quotidien des DGS. Leur délégation aux EPCI tend davantage à affaiblir l'influence des directeurs de services techniques, leurs concurrents directs au sein de l'administration municipale (Le Saout, 2004). Enfin, la mission managériale des DGS reste quasi inchangée. Il est vrai que le développement des structures intercommunales a contribué à réduire une partie des effectifs des services municipaux, du fait de l'obligation de transférer les personnels, et non plus simplement les compétences, aux EPCI. Ces migrations ne représentent toutefois qu'un faible nombre d'agents, tout au moins dans les communes périphériques des grandes agglomérations<sup>1</sup>. Si la capacité d'action des DGS est donc inévitablement réduite, leur autorité sur les services municipaux n'est en rien remise en cause. C'est sans doute là une des principales raisons de l'attitude peu revendicative des directeurs généraux face aux intercommunalités.

Attitude peu revendicative qui devient motrice dès lors que l'intercommunalité leur offre l'opportunité d'opérer certains ajustements, notamment budgétaires. Ainsi, par exemple, en négociant le transfert de certains grands équipements hérités des premières années de la décentralisation, souvent peu rentables, et dont les coûts d'entretien ou de restauration excèdent les capacités

---

<sup>1</sup> A titre d'exemple, les effectifs transférés en 2001 par les communes membres de la communauté urbaine de Nantes (sans prendre en compte les personnels de la ville centre) représentent 18 agents en moyenne par commune. Le Saout R. et alii, (2003), *Le transfert des personnels vers les établissements publics de coopération intercommunale : effets symboliques et déplacements de pouvoirs*. Rapport ACI-Travail, ministère de la Recherche, GRALE-CNRS, CENS-Université de Nantes.

---

financières de la commune, les DGS allègent les charges communales et accroissent d'autant les marges de manœuvre financières de la municipalité. Il en va de même des services dont la gestion nécessite des équipements aussi coûteux qu'impopulaires. Le transfert aux EPCI de la compétence « déchets » n'obéit pas seulement à des logiques de partage et de rentabilité. Il externalise vers la communauté l'augmentation de la pression fiscale destinée à financer les déchetteries, ainsi que la gestion politique - tout aussi délicate sinon plus - de son implantation. Dans un autre registre, la mise en place de communautés est, pour certains DGS, l'occasion d'engager un remaniement des services municipaux. C'est le cas dans cette commune balnéaire du littoral marseillais, où l'organisation des services a été revue par la directrice, administrateur en détachement, sur le modèle de la nouvelle communauté urbaine de Marseille. En remplacement d'une organisation par services plus traditionnelle, sept « pôles » y ont été créés, dont l'un à vocation transversale, animé par un jeune attaché territorial à qui revient la tâche de « professionnaliser la structure pour lui faire vivre sa révolution interne »<sup>1</sup>. Sans aller jusque-là, d'autres DGS saisissent les changements occasionnés par les transferts pour contourner « l'inertie » de leurs services et promouvoir, ici un point de proximité avec numéro vert, là un service « population » généraliste. A d'autres encore, le passage en communauté offre la possibilité de privatiser des services jugés coûteux. C'est le cas des espaces verts dans cette commune résidentielle du nord-est marseillais. Le maire, lorsqu'il est élu en 1989, juge trop onéreuses les entreprises en charge de ce service. Plutôt que de passer de nouveaux marchés, il choisit d'étoffer par quelques recrutements son propre service des espaces verts. Douze à treize ans après, le nouveau DGS estime « totalement négatif » le bilan de cette expérience et profite de l'attrait, pour ses agents, de la communauté urbaine et de ses avantages salariaux pour délester l'administration municipale d'une partie de ses effectifs, et amorcer un reflux des services vers le secteur privé. L'intercommunalité, on le voit, autorise différents types de stratégies, qui rendent globalement accommodante l'attitude des DGS à leur égard.

Si l'intercommunalité n'est pas jugée déstabilisante par les DGS, la plupart considère en revanche qu'elle affecte leur travail. Tous insistent sur le temps supplémentaire qu'il leur faut désormais consacrer à la coordination des relations avec l'EPCI. Si les directeurs sont à ce point sensibles au temps de travail, c'est, au-delà du discours commun aux personnels d'encadrement, que leur fonction est très consommatrice de temps. Il n'est pas rare, en effet, que des DGS travaillent plus de 60 heures en moyenne par semaine. La surcharge de travail tient essentiellement aux nombreuses réunions de coordination nécessaires entre les deux échelons, municipal et communautaire.

« Le temps c'est un problème. Les dossiers de bureau et de conseil communautaires, la plupart du temps, je ne les lis qu'après la séance. C'est un choix parce que je ne peux pas. Je ne peux pas tout glisser dans mon temps hebdomadaire. Il y a les réunions avec les directeurs généraux que Nantes métropole organise régulièrement, celles-là j'y vais. Après, je fais une diffusion de

---

<sup>1</sup> Entretien, 16 juin 2003. Cette commune, dont l'ensemble des services était jusqu'ici géré en régie, emploie encore 140 agents, après en avoir transféré 48 à la CU de Marseille.

---

l'information dans mes services. La communauté urbaine prend pas mal de temps de réunions. » (Commune de 16 000 hab., CU de Nantes)

« J'ai un emploi du temps qui fait qu'aujourd'hui je ne peux pas aller à toutes les réunions, mais je ne les boude pas. Quand je peux y aller, j'y vais. C'est vrai qu'il y a une masse d'informations, une masse d'études qui tombe. Aujourd'hui j'ai du mal, il y a une sacrée cadence de réunions. » (Commune de 18 000 hab., CU de Nantes)

Cette sensibilité que les directeurs généraux expriment à l'égard du temps est d'autant plus marquée qu'elle se double pour beaucoup d'une découverte de nouveaux fonctionnements bureaucratiques, dont les règles contrastent avec les pratiques souvent peu formelles en vigueur en mairie. Le changement n'est pas seulement vécu comme un alourdissement des tâches ; il affecte aussi, de leur point de vue, la nature même de leur travail. Les DGS considèrent en effet que l'intercommunalité tend à substituer à une pratique de gestion directe des problèmes une activité davantage orientée vers le suivi de dossiers instruits par l'administration communautaire. Ce travail génère une formalisation des tâches (transmission d'informations, production d'écrits, appréhension de notes techniques...) qui, dans la plupart des communes, suppose une acculturation plus ou moins forte aux règles bureaucratiques. Là où les questions se réglaient de manière informelle entre les services, du fait, notamment, de la proximité des élus et des bureaux, de la relative faiblesse des effectifs ou de la polyvalence des agents, il faut désormais passer par des circuits plus formels mais aussi plus complexes, surtout dans le cas d'intercommunalités récemment constituées. En effet, dans ce type de configuration, les procédures sont loin d'être stabilisées, ce qui contribue à renforcer chez les DGS l'impression selon laquelle l'intercommunalité participe à accroître le formalisme administratif.

« Ce qui a changé, c'est que je passe énormément de temps au téléphone pour savoir où en est le dossier, où on en est pour ci ou pour ça. Avant, je lançais une affaire, par exemple un marché de voirie pour goudronner les rues, j'ai le service à côté, il me monte le marché, je prends un bureau d'études pour tout ce qui est technique et je lance mon affaire. Alors que là... On n'a plus de prise directe sur les choses. On fait des relances. Je trouve qu'on est obligé d'être plus vigilant sur ce qui se fait. » (Commune de 3 600 hab., CU de Marseille)

« On a deux ou trois affaires foncières qui sont en commun avec la communauté urbaine, la forme du travail est différente. Si j'appelle le directeur de l'urbanisme et du foncier, on va discuter un moment au téléphone et il va terminer en me disant : « tu peux faire une note ? ». Je lui fais la note. Avant, en commune, quand j'avais le même problème, on se mettait autour d'une table, personne ne dictait rien à personne. Là, j'ai conçu la note, je l'ai dictée, je l'ai faite signer au maire... Ce qui prend en interne dix minutes prend dix jours avec la communauté urbaine. » (Commune de 9 000 hab., CU de Marseille).

---

Associant l'intégration communautaire à une surcharge de travail, les directeurs vont chercher à desserrer cette contrainte. Mais dans ce jeu, tous ne sont pas dans une situation équivalente et tous n'ont pas, surtout, les mêmes stratégies professionnelles. Leur capacité d'action sont étroitement dépendantes de la structuration administrative de leur commune, ainsi que des ressources personnelles qu'ils sont en mesure de mobiliser<sup>1</sup>. Certains tendront à se décharger du quotidien pour mieux s'investir dans un espace susceptible de valoriser leurs compétences ; d'autres chercheront, à l'inverse, à déléguer le suivi des dossiers communautaires pour se consacrer à la gestion des affaires « domestiques ».

**La  
construction  
d'un rapport  
distancié**

La mise à distance s'apparente à une forme de retrait des affaires (projets, dossiers, transferts, etc.) traités par les services de la communauté, au profit d'un repli sur le travail en mairie, jugé plus conforme aux dispositions personnelles et professionnelles mises en avant par le directeur : notamment, le goût pour la polyvalence des tâches et la proximité des liens avec les élus. Cette attitude est principalement le fait d'agents devant leur accession à la direction générale des services à des promotions internes, au sein de leur collectivité ou dans une aire géographique proche. Ils ont, pour beaucoup, obtenus leur poste suite à une proposition du maire. Ayant connu tardivement, dans leur carrière, la montée en puissance de l'intercommunalité - qu'ils associent à la technocratie -, ils se distinguent par un rapport relativement distancié à tout ce qui lui a trait. Ce qui ne signifie pas qu'ils l'ignorent, et moins encore qu'ils lui sont hostiles. Les mécanismes d'encastrement qui structurent les liens entre les communes et leur EPCI les conduisent de facto à coopérer, au moins ponctuellement, avec les services intercommunaux. Mais ils ne cherchent pas, mieux, ne s'autorisent pas à intervenir directement auprès de l'administration communautaire. Cette mise à distance est en partie due aux écarts de capital professionnel qui les séparent de leurs interlocuteurs des services intercommunaux, souvent plus diplômés qu'eux et techniquement plus compétents. Ces écarts sont accentués par le déficit de collaborateurs sur lesquels s'appuyer. Faute d'encadrement, les DGS des petites communes, qui se retrouvent en plus grand nombre dans cette attitude, sont fréquemment conduits à une certaine polyvalence, quand ils ne font pas fonction de chef de service. Aussi, la plus grande partie de leur temps de travail est-elle consacrée à la gestion quotidienne des affaires municipales, ce qui, en pratique, ne leur permet pas d'assister à toutes les réunions de préparation ou d'information organisées par la communauté. Doublement contraints, par une relative soumission à l'autorité de la maîtrise technique d'une part, et par une impossibilité matérielle à se dégager des tâches administratives les plus courantes d'autre part, ces DGS appliquent une stratégie de contournement des questions communautaires. Leurs interventions passent alors par l'intermédiaire du

---

<sup>1</sup> Ces deux dimensions, institutionnelle et individuelle, sont en pratique étroitement imbriquées, sous les effets combinés des logiques de sélection professionnelle et des textes qui régissent le recrutement des fonctionnaires à la direction générale des services municipaux. Ainsi, par exemple, les communes comprises entre 40 000 et 80 000 habitants ne peuvent recruter sur ce poste qu'un agent de la fonction publique territoriale ayant le grade d'administrateur (par détachement) ou de directeur territorial. Au-delà, et sans limite de taille, les communes doivent faire appel à un administrateur territorial mais ont aussi la possibilité de recourir à un contractuel, venant du secteur privé.

---

politique, jugé mieux à même d'orienter les décisions communautaires.

Ce positionnement tend à éloigner ces DGS de l'espace de mobilité professionnelle que crée l'intégration communautaire. Mais le repli sur les affaires municipales n'est pas pour autant vécu comme un déclassement ou, plus généralement, comme une dévalorisation de leur fonction. Au contraire : les moins disposés à s'inscrire dans les contraintes de la rationalisation bureaucratique, qui gagne depuis bientôt vingt ans l'action publique locale (multiplication des textes, renforcement des tensions et des contrôles financiers, recours croissant aux procédures contractuelles, etc.), appréhendent les transferts de compétences comme une opportunité pour recentrer leur métier sur les activités qu'ils jugent le plus en rapport avec ce qu'ils estiment être capables de faire : relations avec le personnel, gestions financière et budgétaire, organisation des services, passation des marchés, etc. L'intercommunalité leur permet de se décharger d'un ensemble de pressions sur une administration qui, tout en restant liée à la commune, dispose des ressources humaines et matérielles nécessaires pour faire face à la technicité des politiques locales, en même temps qu'elle en assume la responsabilité. En dépossédant ces directeurs d'une partie de la maîtrise technique des problèmes publics, l'intercommunalité contribue ainsi à les enfermer, de fait, dans un registre professionnel structuré autour des dimensions les plus routinières de l'activité municipale.

C'est, entre autres, le cas de ce directeur de cinquante-neuf ans, à la tête depuis 1994 d'une commune de 25 000 habitants de l'agglomération nantaise. Ce fils d'agriculteurs, qui se définit lui-même comme un autodidacte, a commencé sa carrière en 1968 dans la commune, comme agent de bureau, c'est-à-dire à l'un des grades les moins élevés de la fonction publique territoriale, pour être aujourd'hui attaché principal. Après avoir travaillé une quinzaine d'années dans la commune, il est nommé cinq ans au conseil général, puis dirige une mutuelle du personnel des collectivités territoriales en détachement. C'est à la demande du maire, qu'il connaît bien en tant que conseiller général, que ce directeur accepte de revenir sur la commune pour prendre la direction des services. La description qu'il donne de son « nouveau » métier et la vocation qu'il lui prête sont étroitement liées à son parcours : ce dernier ayant toujours été très près du politique, jusqu'à sa dernière nomination sur le poste, ce directeur estime être d'abord au service d'une entreprise politique, celle du maire. C'est en empruntant ces arguments au registre « domestique », ceux de la fidélité et de la concorde au sein d'une équipe, qu'il justifie le maintien de son implication dans un espace strictement municipal.

« La Communauté urbaine, c'est une grosse machine [...]. On a un cadre A qui fait l'interface avec la communauté. Tous les mois, on fait le point et on règle les problèmes [...]. Il faut s'adapter à cette nouvelle donne, mais ça ne change pas ma mission. Je dirais que mon rôle est d'être au niveau de la ville, au service du maire. [...] le rôle du directeur général, c'est toujours le même rôle. C'est un rôle de coordonnateur, de conseiller vis-à-vis du maire. C'est de faire en sorte que, tant avec les élus, les personnels et une direction on tire dans le même sens pour aboutir à un objectif.

---

Et moi je ferai tout pour que les choses se passent bien entre les adjoints et le maire. » (Commune de 25 000 hab., CU de Nantes)

Il est frappant de constater que les directeurs qui se tiennent le plus à l'écart des relations avec l'intercommunalité sont aussi ceux qui valorisent le plus fortement la dimension relationnelle de leur métier, sa proximité avec le « terrain » et la population, l'approche concrète des dossiers qu'il autorise. Attaché principal, à la direction d'une commune de près de 40 000 habitants membre d'une communauté d'agglomération de 125 000 habitants, ce DGS, âgé de quarante-sept ans, occupe son poste depuis 1990. Fils d'une famille modeste, il finance ses études de droit en travaillant l'été en usine, puis comme surveillant dans un lycée. Il est entré en 1984 au service financier de la commune, après deux expériences dans des mairies voisines, de même sensibilité politique. Devenu attaché territorial, il accepte la fonction de directeur à la demande insistante du maire, après l'avoir refusée une première fois, « parce que ce n'est pas évident de sortir du rang ». Après quinze années d'exercice, il considère que ses services sont bien encadrés et disposent d'un niveau d'expertise qui leur permet de suivre les dossiers communautaires. Il n'intervient pas directement auprès de l'administration intercommunale, laissant au maire, par ailleurs président de l'EPCI, le soin de relayer les informations.

« La communauté d'agglomération c'est quoi ? C'est quand même beaucoup de l'administration de mission. Ils sont assez loin des gens. On a l'impression un petit peu d'une administration de technocrates. Les administrés, ils ne les voient jamais. C'est un autre métier [...]. Moi je n'y vais pas tellement. Je n'en souffre pas parce que le maire c'est le président. Donc, j'ai une information en direct. Ma direction des services techniques travaille directement avec ses collègues de la communauté d'agglomération, mais moi je ne fais pas spécialement le relais [...]. Dans mon travail finalement, je crois que depuis qu'il y a cette communauté d'agglomération, je consacre beaucoup plus de temps au personnel, à la gestion du personnel. » (Commune de 37 000 hab., CA de Salon-de-Provence)

Le retranchement derrière le politique équivaut pour ce directeur à un repli sur les tâches de gestion municipale, entouré des cadres qui ont été ses collègues plusieurs années durant ou qu'il a lui-même recrutés. Ce repli sur les activités les plus conformes à ses dispositions personnelles est d'autant plus facilement justifiable que ses services sont bien encadrés et que son employeur, le maire, préside la communauté d'agglomération à laquelle appartient sa commune. D'autres DGS, par ailleurs mieux disposés à l'égard de l'intercommunalité, s'efforcent de se maintenir dans une position intermédiaire. Ils sont alors contraints d'aménager leur participation aux projets communautaires en élaborant des compromis entre la conviction, acquise durant leur parcours universitaire, que les EPCI sont devenus des acteurs incontournables de la gestion locale et le temps qu'il leur faut consacrer à la gestion des affaires municipales qu'ils définissent comme le « cœur » de leur métier.

## L'intégration fonctionnelle

L'intégration fonctionnelle est une forme de participation aux dossiers communautaires, justifiée, non par les dispositions propres du directeur, mais par l'importance présumée des enjeux juridiques et financiers de ces dossiers pour la commune. Le rôle d'interface avec les services communautaires est généralement négocié en interne et partagé entre le DGS, ses services et les élus. Cette pratique se retrouve généralement à l'œuvre chez les DGS nouvellement en poste. Pour ces derniers, leur arrivée récente dans la commune les disposent à s'investir en priorité dans la gestion interne de la collectivité. En effet, leur recrutement relève souvent de la volonté de la municipalité de recomposer l'organisation administrative existante. De plus, et conformément aux principes de construction des carrières des DGS, ces directeurs dirigent désormais une commune de taille supérieure à celle qui l'employait précédemment. Ces deux dimensions, associées à la découverte d'un nouvel espace de travail, engagent les directeurs à se consacrer en priorité à la gestion de leur commune et conjointement à minimiser leur investissement sur le terrain intercommunal. Le cas de ce directeur, en poste sur une commune de 18 000 habitants de l'agglomération nantaise, obéit à ce schéma. Recruté en 2001, après avoir été chargé, dans la même commune, du contrôle de gestion pendant quatre ans, il s'est donné pour mission, en accord avec le maire, d'impulser le management par objectifs dans ses services. Cette entreprise l'amène à limiter son implication sur le terrain intercommunal.

« Aujourd'hui, en fait, c'est vrai que je me concentre vraiment sur la partie communale, au sens de l'organisation des services, parce que le travail est lourd à ce niveau-là. Je pense que demain... demain, c'est-à-dire dans quelques années, on verra, lorsque l'on aura bien structuré les services... Je considère que, à un moment donné, j'ai fait mon choix par rapport au fait que je voulais impulser du management ici. Je ne vais pas aller sur les extérieurs si dans la maison je n'ai pas réglé un certain nombre de trucs. »  
(Commune de 18 000 hab., CU de Nantes)

Dans ce type de configuration, les directeurs obtiennent le plus souvent du maire d'être déchargés du suivi des activités communautaires, au profit d'un chargé de mission, spécifiquement recruté ou affecté à cette fonction. Cette division des tâches ne signifie pas pour autant que la direction des services se désengage des relations avec l'EPCI ; seul est délégué le quotidien de ces relations : diffusion des documents, transmission des demandes, gestion des cas particuliers, assistance à certaines réunions, etc. La négociation des dossiers dits « stratégiques » reste le monopole du DGS, en collaboration avec le maire. L'organisation mise en place par le directeur de cette commune de 35 000 habitants, bien dotée en taxe professionnelle, illustre parfaitement ce type de répartition. Arrivé en 2001, après avoir occupé dans une commune voisine de 15 000 habitants la fonction de directeur d'un service social, puis celle de DGS pendant cinq ans, il a été recruté dans la ville qui l'emploie actuellement pour réorganiser les services municipaux. Entièrement engagé sur ce projet, le directeur a délégué à une chargée de mission le soin de maintenir les relations avec l'établissement intercommunal.

« Moi, je suis moins présent à la communauté urbaine, je vais à quelques réunions, mais vraiment je ne suis pas là-bas en

---

permanence. J'ai une collègue qui suit un certain nombre de dossiers concernant l'intercommunalité. Moi je suis plutôt positionné sur le territoire communal. Je me tiens très informé de ce qui se passe à la communauté urbaine et je participe à un certain nombre de réunions quand elles sont importantes. Mais ce n'est pas l'essentiel de mon activité. Si on prenait mon agenda et que l'on regardait la répartition du temps, c'est à 90 % commune et 10 % communautaire. » (Commune de 35 000 hab., CU de Nantes).

Les rapports fonctionnels à l'intercommunalité sont également d'autant plus répandus que la majorité municipale entretient des relations tendues, voire conflictuelles avec son groupement. L'implication du DGS, par fonction solidaire avec le maire, participe alors d'un travail politique de veille, destiné à protéger au mieux les intérêts municipaux. Entre dans ce cas de figure ce directeur d'une commune d'un peu plus de 6 000 habitants, au sein d'une communauté urbaine de 550 000 habitants. Attaché principal, titulaire d'une maîtrise en droit, il entre en 1988 comme attaché territorial, sur une mission d'expertise dans un conseil général. En 1995, il est recruté sur le poste de DGS qu'il occupe actuellement. Ce directeur ne dispose pas d'un encadrement suffisant, d'une part, pour se décharger du quotidien des services, d'autre part, pour s'appuyer sur une expertise susceptible de concurrencer celle de la communauté urbaine. Il tend du même coup à déléguer au maire la représentation des intérêts communaux, tout en s'associant lui aussi au suivi des démarches communautaires.

« Monsieur le maire, c'est quelqu'un qui est assez présent au niveau de l'intercommunalité. Je pense qu'il défend mieux nos dossiers à ce niveau. Quand je sens que c'est préjudiciable pour la commune, je l'avertis tout de suite. Le maire après voit avec les autorités pour défendre la commune. Pour moi, le danger c'est que j'ai toujours peur qu'ils arrangent leurs dossiers et après qu'ils disent : "ah non ! nous on a vu ça avec le DGS". Je me méfie de ça. Ils m'ont appelé encore il y a deux jours pour les rencontrer le mois prochain, mais sans le maire. J'ai dit : "non désolé, je viens avec le maire parce que ça a une incidence financière". » (Commune de 6 000 hab., CU de Nantes).

Dans ces différentes situations, l'implication du directeur est indissociable d'un positionnement collectif - *a minima*, une ligne d'action commune entre le DGS et le maire -, justifiée par une vision tactique, voire tout simplement rationnelle de la situation : c'est parce que le devenir de la commune se joue de manière croissante à des échelles d'arbitrage communautaire qu'il convient d'exercer une vigilance constante sur les dossiers intercommunaux. En revanche, d'autres DGS, chez qui la dimension stratégique est également très présente, vont s'impliquer de manière plus personnelle, en faisant valoir des dispositions qui leurs sont propres.

**L'engagement  
personnel**

Ce dernier type de positionnement renvoie à une forte implication personnelle du directeur dans les projets communautaires, au-delà des obligations qu'il juge devoir assumer pour la commune ; justifiée par un intérêt marqué pour la réflexion stratégique (au sens de la prospective), elle se traduit le plus souvent par l'animation de réseaux de cadres et la participation active et régulière aux projets collectifs impulsés par la structure intercommunale. Cette attitude est le plus souvent valorisée par des directeurs qui, du fait de la proximité sociale et professionnelle qu'ils entretiennent avec les cadres de l'administration communautaire, se sentent plus souvent que leurs pairs autorisés à intervenir sur les dossiers d'intérêt communautaire et sont, de fait, plus souvent qu'eux associés à la négociation des projets. En intervenant, en transmettant les informations au maire, en se créant des réseaux dans l'administration intercommunale, ces directeurs accroissent ainsi leur capacité, si ce n'est à orienter les dossiers intercommunaux, tout au moins à anticiper les possibles distorsions des choix communautaires sur l'action municipale.

Ces DGS s'inscrivent, plus souvent que leurs pairs, dans une logique de type « entrepreneuriale ». Ils sont généralement jeunes et disposent d'un haut niveau de formation initiale. Etant plus rarement originaires de la région, en tant que lauréats d'un concours de catégorie A de la fonction publique territoriale, ils ont été recrutés comme DGS après avoir répondu à une annonce diffusée dans des revues spécialisées. Certes, comme leurs collègues, ils sont fortement mobilisés sur le terrain communal. Ils répondent ainsi à la demande de la municipalité qui les a recrutés pour une mission très précise, généralement, restructurer les services. Mais en dépit des contraintes inhérentes à leur poste, ils suivent de très près les dossiers communautaires. Pour ces cadres, l'intercommunalité est saisie comme un moyen d'accumuler des savoirs et des savoir-faire pratiques, mais aussi d'obtenir des informations auprès de l'administration intercommunale ou des DGS de l'agglomération présents aux réunions. Suivant cette logique, l'intercommunalité est considérée comme une administration qu'il convient d'investir pour permettre au maire de disposer d'informations actualisées sur les projets en cours. Plus largement, ce rapport à l'intercommunalité s'inscrit dans un processus d'approfondissement de l'apprentissage du métier de DGS, qui pour eux ne peut se concevoir sans une appréhension de la dimension intercommunale. Cette maîtrise de la complexité des institutions politiques locales pourra à terme être mobilisée dans la poursuite d'une carrière dont la situation actuelle est pensée comme une étape.

Directeur d'une commune de 10 000 habitants, mais dont la situation balnéaire la surclasse dans la catégorie des plus de 40 000 habitants, ce directeur territorial dirige une collectivité qui se situe au second rang démographique dans une communauté d'agglomération de 110 000 habitants. D'une formation initiale de troisième cycle en droit, il entre en 1984 dans la fonction publique territoriale avec le grade d'attaché. Après avoir occupé de nombreux postes de direction (direction de syndicats intercommunaux, direction d'un service dans un conseil général, deux expériences de DGS, etc.), il arrive par recrutement externe, en 1999, dans la collectivité qui l'emploie. Le maire, qui effectue son second mandat, ne dispose pas d'un capital politique important. Il n'est titulaire d'aucun autre mandat, et le maintien de ses activités professionnelles limite son

engagement dans les affaires publiques. Ce handicap est cependant compensé par l'implication « historique » de son DGS dans le transfert de la commune vers l'actuelle communauté, transfert pour lequel il a d'ailleurs été recruté.

« Concrètement c'est moi qui ait été au premier plan pendant les dix-huit mois avant l'adhésion, parce que le fait de changer d'établissement, ce n'était pas gagné. M'étant fortement impliqué dans l'adhésion, ça m'a un peu facilité les choses pour fonctionner au quotidien avec l'intercommunalité, puisque j'ai été amené à connaître les services. Donc, c'est beaucoup plus facile pour moi. J'ai mes entrées, qui permettent d'avoir des informations. En fait, je suis le principal relais entre la mairie et l'intercommunalité. »  
(Commune de 9 700 hab., CA de Saint-Nazaire,..)

Le cas évoqué ici se distingue des précédents par l'intensité des liens que ce directeur entretient avec la communauté, mais aussi et surtout par le caractère exclusif, c'est-à-dire non collectif, de son implication. D'autres DGS s'inscrivent plus nettement encore dans une démarche personnelle. C'est par exemple le cas de ce directeur d'une commune de 15 000 habitants, diplômé d'un IEP et titulaire d'un DESS. A trente-sept ans, après deux expériences de DGS dans des collectivités d'Ile-de-France, il a intégré, en 2001, la commune qu'il dirige actuellement, après avoir répondu à une annonce. Se positionnant comme le principal relais entre sa commune et l'administration intercommunale, il intervient régulièrement et directement auprès de cette dernière pour défendre les intérêts de sa collectivité.

« Je revendique que le DG a un rôle stratégique et qu'il n'est pas là juste pour s'assurer de la légalité de telle ou telle décision [...]. C'est pour ça, qu'il faut toujours avoir un œil sur les retombées des politiques communautaires. C'est pour ça que je suis présent à toutes les réunions. Les réunions avec tous les DG, mais aussi les autres réunions. Là, je suis quasiment un des seuls DG à aller sur l'agglomération. » (Commune de 15 400 hab., CU de Nantes)

La position d'interlocuteur, voire de médiateur entre la commune et son groupement, permet aux DGS qui l'occupent de renforcer leur légitimité auprès du maire, condition indispensable à leur fonction et, surtout, à leur autonomie bureaucratique. Mais cet investissement dans un milieu professionnel défini par une bonne maîtrise de la technicité administrative participe également d'un processus de socialisation au sein d'espaces plus élevés de la fonction publique territoriale : maîtrise des dossiers techniques ou politiquement délicats, apprentissage des codes de langage, conformité aux bonnes pratiques, etc. Autant de dispositions incorporées qui, à terme, pourront être reconverties dans une trajectoire professionnelle ascendante, c'est-à-dire orientée, soit vers la conquête de postes de DGS dans des collectivités plus importantes, soit vers des professions comme celle de consultant, alliant à un fort degré d'expertise un *ethos* de cadre de haut niveau.

Le cas de cette directrice, à la tête de la deuxième commune (13 000 hab.) d'une communauté d'agglomération de 270 000 habitants, est tout à fait

---

significatif de ce type de situation. Identifiée comme le petit Neuilly de l'agglomération, sa collectivité dispose de ressources financières non négligeables. Recrutée, en 1984, comme responsable de l'urbanisme et du développement économique de la ville, elle en prend, en 1994, la direction sur proposition du maire. Entourée de collaborateurs de haut niveau, elle leur délègue la plus grande partie de la gestion interne pour s'engager personnellement dans les relations avec l'administration intercommunale. Aussi, loin d'être appréhendé comme une source de tension supplémentaire, le travail de coordination avec la communauté est au contraire fortement valorisé parce que socialement valorisant.

« Moi j'ai la chance... c'est pour ça que je dis que je ne suis qu'une animatrice dans tout ça, j'ai des cadres qui sont très, très spécialisés, qui sont vraiment experts sur des choses très pointues. Donc l'expertise je l'ai en interne, ça tient au fait que l'on a des moyens pour avoir des personnels de qualité. De plus avec l'ancienneté, j'ai réussi à me libérer de beaucoup de choses. Je suis toujours surprise quand j'entends des DG me dire qu'ils signent des bons de commande. Je ne signe aucun bon de commande ou alors je vais signer sur de très gros montants quand l'élu n'est pas là pour le faire. Je ne vise pas plus le courrier, c'est délégué. Je me suis débarrassée de toute ça. Je gère en direct quelques gros dossiers que j'ai souhaité conserver parce qu'ils ont un intérêt politique. Moi je ne gère rien d'autre au quotidien ; les services gèrent. J'ai réussi à mettre en place un fonctionnement plus participatif, donc maintenant je suis plus sur un rôle d'animateur, ce qui me permet effectivement de travailler beaucoup plus avec l'agglomération. J'ai énormément de réunions avec l'agglomération. On est sollicités pour l'ensemble des groupes de travail qui se mettent en place pour des réflexions spécifiques. C'est très riche comme expérience. » (Commune de 13 000 hab., CA d'Angers).

Le portrait de ce directeur d'une commune de l'agglomération nantaise (20 000 habitants) illustre bien ce processus d'acculturation progressive à de nouveaux milieux, avec d'autant plus de pertinence ici qu'il a débuté sa carrière au bas de l'échelle de la fonction publique territoriale. Entré par concours au grade de commis dans la fonction publique, il assure le secrétariat général d'une petite commune, après un brève expérience dans un syndicat en milieu rural. La réussite aux examens d'attaché lui permet de diriger des mairies plus importantes, et d'acquérir ainsi une expertise comptable et financière, enrichie d'une formation en contrôle de gestion au CNFPT. Aussi, lorsqu'il intègre son poste actuel en 1996, son « premier réflexe » est d'engager un travail sur la gestion. Le recrutement de cadres de bon niveau va cependant lui permettre de déléguer ces tâches, en accord avec le maire.

« ...j'ai dû me redéfinir un nouveau métier [...]. Aujourd'hui, mon travail ce n'est pas d'être spécialiste à la place du spécialiste, c'est manager. Donc c'est vrai que sur le quotidien... moi je suis plutôt dans la gestion stratégique que dans l'opérationnel... Et ça tombe

---

à un moment où le maire est plutôt absent [...] c'est cette espèce de terrain d'entente qui s'est dégagé entre nous. Il aime bien la modernité, les projets phares, etc. Je pense qu'il m'attend sur ce terrain-là. J'ai envie de m'y investir, et puis voilà... on a trouvé une voie. » (Commune de 20 000 hab., CU de Nantes)

Cet investissement sur les dossiers « stratégiques » passe, notamment, par une fréquentation assidue des espaces de travail ouverts par la communauté urbaine : séminaires, conférence des directeurs généraux, réunions, etc. Bien inséré dans les réseaux locaux de cadres territoriaux, ce directeur s'acculture aux pratiques professionnelles des cadres dirigeants, accède à d'autres milieux que ceux liés aux instances traditionnelles de coopération locale, et se détache ainsi de plus en plus d'un métier dans lequel il dit ne plus vraiment se reconnaître. Candidat à un poste de directeur de service à la communauté urbaine sur lequel il sera recruté, ce directeur est un cas limite d'engagement personnel dans l'espace communautaire, jusqu'à la rupture, déjà bien amorcée, avec son premier métier<sup>1</sup>.

## **Conclusion**

Partie d'une interrogation sur l'impact des processus de construction communautaire sur l'organisation municipale, cette enquête aboutit finalement à des conclusions en demi-teinte. Elle a permis de montrer que, si l'intercommunalité ne provoque pas de changement radical dans la direction générale des services municipaux, elle contribue à renforcer les écarts de positionnement professionnel entre les directeurs. Pour les mieux dotés d'entre eux, l'intégration communautaire est saisie comme l'opportunité de renforcer leur autorité au sein de l'exécutif, et de se délester des tâches les plus ingrates au profit de missions jugées valorisantes, parce que de nature « stratégique » ou politique. A ceux-là, l'intercommunalité apparaît comme possible horizon professionnel, *a minima* comme un moyen d'élargir leur réseau relationnel et, plus largement, d'accumuler des ressources de carrière. A l'opposé, les directeurs en fonction dans les petites communes, ceux dont la trajectoire professionnelle est aussi moins riche d'expériences, manifestent une tendance au repli sur les tâches traditionnelles de la gestion communale, pour lesquelles ils disent avoir plus de dispositions personnelles.

L'examen des changements qui affectent aujourd'hui l'espace bureaucratique municipal aura ainsi permis de restituer la « profession » de directeur général des services dans sa diversité, là où, d'ordinaire, les enquêtes qui lui sont consacrées insistent davantage sur des éléments partagés, soit en se focalisant sur les liens fonctionnels avec le maire (Burlen, Thœnig, 1998) et les services municipaux (Burlen, 1998), soit en mettant l'accent sur les tendances à la politisation, en limitant l'investigation aux dirigeants des gouvernements urbains (Roubieu, 1999, 1994). Diversité des situations de

---

<sup>1</sup> Le marché de l'emploi ouvert par le renforcement de la coopération intercommunale a été très largement investi par les fonctionnaires municipaux. Ceci, non seulement en raison des transferts de personnels organisés par la loi, et évoqués plus haut dans cet article (Le Saout et alii, 2003), mais également en raison du prestige relatif des emplois communautaires, mieux rémunérés et souvent jugés plus attractifs que les postes en mairie. L'enquête réalisée par Frank Bachelet (2005) lui permet ainsi de conclure au discrédit relatif des fonctions communales, comparativement au travail en région et, à parts égales, dans les départements et les EPCI.

travail, en dépit de la relative homogénéité démographique de l'échantillon, diversité des parcours socioprofessionnels, repérable dans l'examen des parcours individuels, mais aussi diversité des registres d'accréditation employés par les DGS pour justifier leur positionnement. Ce dernier élément nous permet de relativiser le caractère *a priori* très structurant du modèle managérial (Roubieu, 1999) ou de celui, plus récent, de la gouvernance (Bachelet, 2005). Si la mise en circulation d'une norme modernisatrice agit bel et bien comme un principe de légitimation, et sans doute aussi de classement pour une partie des DGS, si elle conditionne très probablement leur accès aux postes les plus élevés de la fonction publique territoriale, elle ne s'impose pas de la même manière ni avec la même intensité parmi les directeurs : certains en font une déclinaison toute personnelle, mêlant par exemple les registres industriel et domestique pour évoquer leur « métier », quand d'autres prennent plus nettement leur distance en faisant valoir des compétences pratiques, notamment, leur sens relationnel ou leur sensibilité à l'égard du travail de proximité.

Mais l'apport de cette enquête va au-delà du simple constat d'hétérogénéité de la « profession ». Tout laisse à penser que les recompositions institutionnelles liées au développement de l'intercommunalité n'agissent pas seulement comme révélateurs des fractures qui traversent le groupe des DGS. Elles participent aussi de sa dynamique en ce qu'elles en accentuent fortement les contrastes, contribuant à alimenter la segmentation du pouvoir local – suivant un processus qui n'est d'ailleurs pas sans rappeler celui qui traverse les espaces politiques métropolitains (Le Saout, 2000). On peut dès lors se demander si l'institutionnalisation de l'agglomération, dont l'attractivité sur les hauts fonctionnaires municipaux et les classes supérieures à haut diplôme semble aller croissant (Bachelet, 2005), ne risque pas d'aboutir à l'éclatement d'un groupe professionnel à l'identité problématique, dans un contexte marqué par le discrédit relatif des fonctions communales chez les cadres territoriaux.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- BACHELET F. (2005), « Les hauts fonctionnaires intercommunaux. Sociologie et politique », *Les Annales de la recherche urbaine*, 99, pp. 118-125.
- BARAIZE F., NEGRIER E. (dir.) (2001), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Paris.
- BORRAZ O. (1996), « Représentativité, Sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises », *Revue française de science politique*, 46 (4), 624-649.
- BURLIN K. (1998), « Du pouvoir de coordination des secrétaires généraux de communes », in BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dir.), *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*. CERAT, Grenoble
- BURLIN K., THOENIG J.-C. (1998), « Les secrétaires généraux des villes », *Politiques et management public* 16 (1).
- DESAGE F. (2005), *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale*, Thèse de science politique, Université de Lille 2.
- GUENGANT A. (2004) : « Performance et risque de la taxe professionnelle », in LE SAOUT R., MADORÉ F. (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- GUERANGER D. (2003), *La coopération intercommunale dans le bassin chambérien, 1957-2001*, Thèse de science politique, Université de Grenoble.
- LE BART C. (2003), *Les maires, sociologie d'un rôle*, Lille, Septentrion, Presses universitaires, Lille, p. 49.
- LE GALES P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique* 45 (1), 57-95.
- LE LIDEC P. (2001), *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse de science politique, Université Paris 1.
- LE SAOUT R. (2004), « Contours et limites d'une compétence partagée. L'urbanisme à la communauté urbaine de Nantes », in LE SAOUT R., MADORÉ F., (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- LE SAOUT R. et alii (2003), *Le transfert des personnels vers les établissements publics de coopération intercommunale : effets symboliques et déplacements de pouvoirs*. Rapport ACI-Travail, ministère de la Recherche, GRALE-CNRS, CENS-Université de Nantes.
- LE SAOUT R. (2000), « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue Française de science politique*, Vol. 50, 3.
- LE SAOUT R. (1996), *Intercommunalité, démocratie et pouvoir politique*, Thèse de sociologie, Université de Nantes.
- LORRAIN D. (1993), « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *Sociologie du travail* (3), 285-307.
- LORRAIN D. (1989a), *Les mairies urbaines et leurs personnels*, Direction générale des collectivités locales, Paris.
- LORRAIN D. (1989b), « L'élite modeste, les cadres communaux urbains au milieu du gué », *Revue française d'administration publique* 44, 80-91.
- LORRAIN D. (1988), *La fonction communale urbaine*, Rapport pour le ministère de l'Intérieur, Paris.

LORRAIN D. (1987), **Les cadres communaux urbains, 1974-1986**, Rapport pour la Fondation des villes, Paris.

MABILEAU A. (1997), « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », **Revue française de science politique** 47 (3-4), 340-376.

MABILEAU A., SORBETS C. (1989), **Gouverner les villes moyennes**, Pédone, Paris.

MICHEL H. (1999), **Intercommunalités et gouvernements locaux**, L'Harmattan, Paris.

MOQUAY P. (1998), **Coopération intercommunale et société locale**, Paris, L'Harmattan.

OLIVE M. (2004), « Des techniciens face à l'intégration communautaire », in LE SAOUT R., MADORÉ F. (dir.), **Les effets de l'intercommunalité**, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

RIBOT C. (1993), **La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité**, Thèse de droit public, Université Montpellier 1.

ROUBIEU O. (1999a), **Des cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales**, Thèse en science politique, Université Paris I.

ROUBIEU O. (1999b), « Des managers très politiques. Les secrétaires généraux des villes », in DUBOIS V., DULONG D., (dir.), **La question technocratique**, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg.

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