



Services techniques de la communauté urbaine de Nantes

La gestion des déchets, une compétence communautaire

# Intercommunalité et réorganisation des services urbains

La collecte des déchets ménagers par la communauté urbaine de Nantes

Rémy Le Saout

Depuis plus de deux siècles, la gestion du maillage communal est un thème récurrent des politiques institutionnelles françaises. Faiblement abordée dans le premier train de réformes portant sur la décentralisation, l'intercommunalité<sup>1</sup> a fait l'objet d'une première relance au début des années quatre-vingt-dix. Mais c'est la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement) qui a fortement contribué au développement récent de l'intercommunalité, surtout dans l'espace urbain. En un peu plus de cinq ans, 162 communautés d'agglomération et deux nouvelles communautés urbaines ont été créées<sup>2</sup>. La mise en œuvre de ces politiques a été analysée dans de nombreuses recherches portant sur les logiques politiques qui président au développement de l'intercommunalité (Baraize F., Négrier F., 2001 ; Michel H., 1999 ; Moquay P., 1998 ; Gaxie D., 1997 ; Le Saout R., 1997 ; Rangeon R., 1997 ; Caillosse J., 1994). En revanche, peu d'études ont traité des effets de l'intercommunalité sur l'organisation du travail au sein des services publics locaux. À partir de l'analyse du transfert, en 2001, du service de la collecte des déchets ménagers de la ville à la communauté urbaine de Nantes, il s'agit de montrer que l'intercommunalité, en recomposant la distribution du pouvoir politique, a permis à la hiérarchie de réaffirmer son autorité et d'engager des changements organisationnels<sup>3</sup>.

Il est particulièrement intéressant d'appréhender les effets de l'intercommunalité sur ce type de service car ces espaces professionnels présentent de nombreuses propriétés qui les prédisposent à résister au changement. Ce sont des services dont l'importance des effectifs, le fort taux de syndicalisation et la relative homogénéité sociale des agents contribuent à entretenir une identité de « bastion ». Par ailleurs, les pratiques professionnelles y sont très spécifiques. Elles sont structurées autour du principe du « fini parti », encore appelé « la soupe au bout », qui consiste à permettre aux agents de quitter leur travail une fois la tournée effectuée, ce qui les autorise à exercer une activité d'ap-

point et cumuler ainsi plusieurs sources de revenus. Très attachés à ce principe, les agents restent particulièrement vigilants sur toutes les modifications organisationnelles susceptibles de remettre en cause leur charge de travail et leur relative autonomie professionnelle.

## Le développement de l'intercommunalité nantaise

L'intercommunalité nantaise s'est développée plus tardivement que dans d'autres grandes villes françaises comme Lille, Lyon, Bordeaux, Rennes ou encore Brest. À la fin des années soixante, la création de l'Association Communautaire de la Région Nantaise (ACRN), qui regroupe trente-six communes, relevait de la volonté du maire de Nantes, André Morice, d'éviter que l'État impose une communauté urbaine à Nantes. Après les élections municipales de 1977, la nouvelle équipe dirigée par le socialiste Alain Chénard engage une réflexion afin de construire

1. Les analyses présentées dans cet article s'inscrivent dans un travail collectif plus large consacré aux enjeux des transferts des personnels des communes vers les établissements intercommunaux. Cette recherche, dirigée par Remy Le Saout (Université de Nantes – Centre Nantais de Sociologie), a bénéficié du soutien du ministère de la Recherche dans le cadre de l'ACI Travail « Mutations du travail » et du GRALE (Groupe de Recherche sur l'Administration Locale en Europe).

2. Situation au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Conformément à la loi Chevènement, la création de ces types d'établissements est soumise à des seuils démographiques. Il faut au moins 50 000 habitants et une commune de plus de 15 000 pour prétendre constituer une communauté d'agglomération et 500 000 habitants pour une communauté urbaine.

3. Le recueil des données par entretiens et par observations a été réalisé en juin et juillet 2003. Il s'agit donc ici de rendre compte d'une situation à un moment précis du développement administratif de la communauté urbaine de Nantes.

*Les Annales de la recherche urbaine* n° 99, 0180-930-XII-05 pp.111-117.  
©MTETM-PUCA

une intercommunalité mieux structurée. En 1982, la création du syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération Nantaise (SIMAN, 19 communes) va définir les bases des futures coopérations dans l'agglomération. En 1989, Jean-Marc Ayrault (PS) est élu maire de Nantes et président du SIMAN. Le 29 mars 1991, la décision de transformer le SIMAN en district est acquise et sa création devient effective au 1<sup>er</sup> janvier 1992. Affirmant avec encore plus de force son *leadership* sur l'agglomération, Jean-Marc Ayrault est réélu dès le premier tour des municipales de 1995 puis président du district.

Les nouvelles orientations stratégiques voulues pour l'intercommunalité nantaise cherchent à compenser la faiblesse de la situation géographique de Nantes dans la dynamique économique européenne. En d'autres termes, il s'agit de faire de Nantes une grande métropole de dimension internationale. Ce nouveau projet politique pour l'agglomération ne peut *a priori* se donner les moyens de son ambition que par l'instauration d'une taxe professionnelle unique (TPU). Conjointement, avec le vote de la loi Chevènement en 1999, l'évolution de la législation contraint les élus du district nantais à s'interroger sur l'avenir de la structure. Une double question alimente le débat local : faut-il, d'une part, se constituer en communauté d'agglomération ou en communauté urbaine, puisque la loi Chevènement prévoit la disparition des districts au 1<sup>er</sup> janvier 2002 ; faut-il, d'autre part, adopter le régime de la TPU ?

Les arguments plaidant en faveur de la communauté urbaine sont principalement financiers<sup>4</sup>, mais en contrepartie, les communes doivent obligatoirement transférer à la communauté urbaine un ensemble beaucoup plus important de compétences. Ce prix politique explique les réticences municipales à s'engager dans cette voie. Pour ce qui concerne la TPU, les deux types d'établissements doivent obligatoirement opter pour ce régime fiscal. Cependant, la loi précise que pour les districts de plus de 500 000 habitants<sup>5</sup>, le régime de la TPU s'applique de plein droit à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000, sauf délibération contraire de la moitié au moins des conseils municipaux, cette majorité devant comprendre l'accord du conseil municipal de la ville centre. La répartition politique et le poids de la ville de Nantes au conseil du district étant favorables à Jean-Marc Ayrault, celui-ci, partisan d'un passage rapide à la TPU, n'a pas rencontré de difficultés pour faire adopter ce nouveau régime fiscal.

Une fois ce changement accepté, le débat politique s'est orienté sur le choix du type de groupement et sur la date effective du changement, le moment – moins deux ans avant les élections municipales – étant bien peu propice à de grands bouleversements institutionnels. Engagé officiellement le 19 septembre 1999 entre les 21 maires du district, le débat reflète le clivage politique existant au sein de l'intercommunalité nantaise. Alors que Jean-Marc Ayrault souhaite un passage en communauté urbaine dès

le 1<sup>er</sup> janvier 2001, les élus de l'opposition réclament du temps pour arriver à un consensus et expriment leur préférence pour une communauté d'agglomération. Le principe de la transformation du district en communauté urbaine est néanmoins approuvé par le conseil distal le 7 avril 2000. La nouvelle structure prend effet le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, trois petites communes adhèrent à la communauté urbaine de Nantes (CUN), portant à vingt-quatre le nombre de ses membres, et placent la CUN, avec 554 478 habitants (dont 270 932 pour la ville de Nantes), au cinquième rang des quatorze communautés urbaines de France.

Les élections municipales du printemps 2001 n'ayant pas provoqué de changements notoires dans la répartition politique de la communauté, Jean-Marc Ayrault, réélu pour la troisième fois à la mairie de Nantes, est élu le 21 avril 2001 président de la structure intercommunale. En octobre 2003, la CUN est baptisée Nantes Métropole afin de marquer symboliquement son rayonnement.

### La gestion des déchets ménagers à Nantes Métropole

Sur le territoire de Nantes Métropole, la collecte des déchets ménagers est entièrement prise en charge par la communauté urbaine selon un double mode de gestion. Les déchets de la ville de Nantes et ceux de trois petites communes du Sud Loire sont collectés par des agents intercommunaux. Les autres communes bénéficient des services d'une entreprise privée, Grandjouan/Onyx du groupe Vivendi. Cette partition est relativement équilibrée, puisque chacun de ces deux modes de gestion concerne environ la moitié de la population de la communauté. Conformément à la structuration administrative de Nantes Métropole, la gestion de la collecte est partagée entre une direction centrale et dix pôles de proximité.

En effet, relevant d'une organisation originale, le territoire de la communauté est découpée en dix services déconcentrés qui, sur la base de critères démographiques, regroupent plusieurs communes dans le respect des limites communales, sauf pour Nantes<sup>6</sup> dont le territoire est fractionné suivant un découpage en quartiers. Trois regroupe-

4. La loi du 12 juillet 1999 permet à ce type de groupement de bénéficier d'une DGF bonifiée de 470 francs en moyenne par habitant, soit environ deux cents millions de francs par an pour l'agglomération nantaise, contre seulement 250 francs pour les communautés d'agglomération.

5. En 1999, le district de l'agglomération nantaise compte plus de 500 000 habitants.

6. La population de ces territoires varie entre 34 000 et 72 000 habitants.



Services techniques de la communauté urbaine de Nantes

Les ripeurs et les chauffeurs sont rapprochés dans la nouvelle organisation

ments de quartiers nantais forment des pôles qui interviennent exclusivement sur le territoire de la ville centre. Quatre autres quartiers sont associés dans des pôles qui comprennent également des communes limitrophes de Nantes.

À la différence de ce qui est établi pour d'autres compétences comme l'urbanisme, la voirie ou encore le nettoyage, l'intervention des pôles en matière de collecte est réduite au suivi et au respect du cahier des charges définissant la prestation de l'entreprise Grandjouan.

Par conséquent, et à l'exception d'un pôle composé de huit communes dont trois petites sont collectées en régie, tous les autres pôles ne disposent pas de personnel pour la collecte.

Par ailleurs, même si les pôles ont un rôle de transmission vers le siège d'informations sur la qualité des prestations rendues par l'entreprise, la réalisation des études, les marchés d'appels d'offre et la renégociation des contrats sont exclusivement gérés par les services centraux. Ce qui signifie que la gestion et la définition stratégique de la collecte, notamment la volonté d'harmoniser la prestation sur l'ensemble du territoire de l'agglomération, relèvent du siège. Au sein des services centraux, la direction des déchets, qui a en charge la collecte et le traitement, est composée de 265 agents, mais c'est la collecte qui, avec 248 agents, dont 72 chauffeurs et 158 agents de salubrité (ripeurs)<sup>7</sup>, cristallise le plus les questions relatives à l'organisation du service.

### La question de l'intrusion de logiques concurrentielles

Avant la constitution de la communauté urbaine, les agents d'exécution qui intervenaient sur le territoire de la commune de Nantes étaient tous employés par la ville centre. Aussi, la question de leur transfert à la communauté a engendré de nombreuses inquiétudes. Ces dernières portaient sur le maintien des conditions de travail et surtout sur la possible intrusion des logiques concurrentielles de marché au sein du service. Pour les agents, la nouvelle dimension territoriale de la communauté, sa nouvelle organisation administrative et les possibilités réelles ou supposées qu'elles offrent de comparer leur efficacité avec le travail effectué par les salariés de Grandjouan, étaient propices à alimenter les suspicions et, finalement, les réticences au changement.

« Au moment du changement, quand on en a parlé, ça m'a fait un peu l'impression, pas vraiment qu'on allait passer au privé, mais c'était un peu ça. Je me suis dit que l'on s'en allait un petit peu à la dérive. Quand on a connu le côté service public, on se dit que le service public s'en va un peu en morceaux et on va être un peu obligé probablement d'être confronté au privé », (chauffeur de benne).

7. Une équipe de collecte est composée d'un chauffeur de camion benne et de deux ripeurs qui ramassent les conteneurs.

« La crainte, c'était de se dire que quand on rentre à la communauté urbaine on devient concurrent avec le privé. Si on a une régie sur une partie du territoire et du privé sur l'autre, si on fait un bilan du travail effectué, on peut décider que la majorité du travail peut se faire avec la régie comme il peut se faire avec le privé », (chauffeur de benne pendant neuf ans, ancien responsable de l'atelier de maintenance, agent de maîtrise depuis un an, responsable de la cellule chauffeurs).

La perspective que la collecte pouvait entrer en concurrence avec le secteur privé, voire que certaines prestations ou certaines tournées nantaises pourraient lui être déléguées, inquiète d'autant plus que depuis quelques années les agents ressentaient un certain désengagement de la ville de Nantes pour leur service. Le parc de véhicules n'était pas renouvelé, les effectifs, suite à des départs à la retraite, n'étaient pas remplacés malgré le développement de nouvelles missions comme la collecte sélective, et surtout, l'encadrement s'investissait peu dans le *management* du service. En plus de renforcer la croyance dans la remise en cause de modes de fonctionnement jusque-là relativement préservés, cette dégradation du service a favorisé et renforcé l'action syndicale. Certes, la présence syndicale a toujours été forte au sein des services de collecte, mais la faiblesse de l'encadrement nantais a conduit les agents à se saisir des syndicats comme unique canal d'information, mieux comme seul interlocuteur légitime sur les questions touchant au personnel et à l'organisation du travail.

« C'est ce qui m'a choqué quand je suis arrivé. Quand un agent de maîtrise transmettait une consigne à un agent et que l'agent n'était pas d'accord avec la consigne sur le fond, il allait voir son représentant syndical et après, dans le quart d'heure ou la demi-journée qui suivait, on avait l'organisation syndicale qui venait nous voir en disant "ce n'est pas normal, ce n'est pas comme ça que ça se fait" », (technicien, responsable des chauffeurs et des agents de salubrité, en poste dans le service depuis 2000).

« Il n'y avait plus personne. On peut le prendre comme on veut, mais l'implication des organisations syndicales dans la gestion du service nantais, je ne pense pas que ce soit quelque chose de mauvais, puisqu'en fait ça a permis aux délégués syndicaux qui allaient en réunion, qui étaient régulièrement informés de ventiler des informations auprès des agents », (agent de maîtrise, depuis quinze ans dans le service).

« Il n'y avait pas d'encadrement. Un agent pratiquement qui avait une question, s'il ne la posait pas au syndicat, il n'avait pas de réponse », (ingénieur, responsable du service collecte à la CUN).

Cette place centrale occupée par les organisations syndicales a permis au service de disposer d'une importante capacité de mobilisation qui s'est vérifiée à travers différents débrayages ou grèves durant l'année 2000. Ainsi, le 21 novembre, l'ensemble des personnels nantais de la propreté publique, c'est-à-dire les agents de la collecte et du nettoie-

ment, a manifesté bruyamment devant l'hôtel de ville pour demander des garanties en moyens matériels et humains avant leur transfert à la communauté. Il s'agissait pour eux de s'assurer de la pérennité du service de collecte conformément à son fonctionnement nantais. Dans les négociations qui ont suivi le mouvement, les syndicats ont obtenu du président de Nantes Métropole l'engagement formel que la collecte en régie serait maintenue sur le territoire nantais. Dès lors que les doutes sur une possible intrusion brutale des logiques de marché ont été levés<sup>8</sup>, les agents ont accepté sans conflit majeur de passer à la communauté. Pour la majorité d'entre eux, d'ailleurs, ce transfert est perçu comme la quasi-reconduite de leur ancienne situation professionnelle.

« On est peut-être le seul service qui fait le même travail exactement comme quand c'était sur Nantes. Pour l'instant, depuis que l'agglomération de Nantes est passée à la communauté urbaine, pour nous il y a très peu de changements. Pour la question du travail, c'est sensiblement la même chose », (agent de maîtrise. Responsable de la cellule enquête/réclamations).

« Globalement tout fonctionne dans les mêmes aspects que ceux que l'on a connus à la ville. Le fonctionnement est à peu près le même. Pour moi, ça n'a pas changé », (chauffeur de benne depuis 1996)

### L'affirmation de la hiérarchie

Après une première année de transition (2001) passée quasiment sans encadrement, la direction des déchets de Nantes Métropole s'est dotée d'un nouveau directeur qui a pris ses fonctions au 1<sup>er</sup> janvier 2002. En mars 2002, un ingénieur responsable de la collecte a été recruté. L'action de la communauté en faveur d'un renforcement de la hiérarchie s'observe également dans la volonté de compléter l'encadrement intermédiaire. Pendant les six premiers mois de fonctionnement communautaire, le service disposait d'un seul technicien, âgé de 26 ans, pour gérer les 230 agents. Ce niveau hiérarchique a été complété par l'arrivée d'un autre technicien à l'automne 2001. Enfin, pour compléter l'ensemble, trois agents de maîtrise ont également été recrutés. Ce renforcement de l'encadrement vise un objectif : mieux rationaliser, à terme, les moyens existants du service. Dans cette perspective, il s'agit de réduire les marges de manœuvre laissées antérieurement aux agents dans la définition de leur travail, plus exactement de rompre

8. Comme signe de cet engagement, l'encadrement insiste fortement sur l'investissement de la communauté urbaine dans de nouveaux véhicules. Le renouvellement du parc de camions-bennes est ainsi avancé comme un argument significatif donné aux agents de l'intérêt marqué par la communauté de conserver le service en régie, (les investissements de ce type étant particulièrement lourds).



Services techniques de la communauté urbaine de Nantes

L'amélioration de la mécanisation est un gage de l'intérêt des élus pour le service

avec des logiques de cogestion observées dans le cadre communal nantais. En effet, les tentatives communautaires de transformation des règles de fonctionnement du service se heurtent régulièrement à la mobilisation syndicale. Ainsi, une proposition émise par la direction de redistribuer les congés annuels des agents dans le but de rationaliser la gestion des salariés saisonniers recrutés l'été pour pallier le manque d'effectifs, n'a pu aboutir.

De même, la maîtrise ne disposant pas des moyens de contrôle suffisants pour savoir si tout le personnel est bien présent chaque matin sur le lieu du départ des véhicules ou si, à l'inverse, des agents de salubrité prennent leur travail directement sur leur tournée, le technicien du service a produit une note pour rappeler le règlement et les contraintes en la matière. En raison des critiques émises par les représentants syndicaux, ce rappel n'a été suivi d'aucun effet.

Malgré ce rapport de force, l'autorité de la hiérarchie va s'affirmer suite à un mouvement de grève déclenché en février 2003. Il s'agissait pour les agents de contester une redistribution de primes qui, selon eux, leur était relativement défavorable. Après sept jours de grève et une action symbolique qui a consisté à perturber un conseil communautaire, les grévistes n'ont rien obtenu. Tout au contraire, décision particulièrement exceptionnelle pour les agents de la collecte, quatre jours de grève leur ont été décomptés et leur prime de surcharge de travail a été attribuée de

manière beaucoup plus restrictive. Jusque-là, après un mouvement de grève, les personnels obtenaient une prime de surcharge correspondant aux tournées supplémentaires nécessaires pour compenser les journées non travaillées. Cette prime était attribuée selon un principe forfaitaire (quatre heures et demi de surcharge par jour).

Dans le cas de la grève de 2003, seules les heures supplémentaires effectives ont été prises en compte. Cette fermeté de la direction doit être saisie comme une des conséquences directes de la structuration politique spécifique de l'intercommunalité.

La grève de février 2003 a largement dépassé le cadre des agents de la collecte. De nombreux autres services comme l'eau et l'assainissement, mais aussi des personnels administratifs de catégorie C se sont engagés dans le conflit. La détermination du président de la communauté, affirmée dès le début de la grève, de ne pas accéder aux demandes des agents d'exécution, a pour principale origine la crainte formulée par les autres maires de la communauté de voir leurs agents municipaux réclamer à leur tour un alignement de leur indemnité sur celle plus favorable de la communauté urbaine.

En refusant d'accéder aux revendications des grévistes, le président de Nantes Métropole a préféré favoriser le consensus politique au sein de la communauté, condition nécessaire à la gestion politique de l'intercommunalité (Le Saout R., 2001). Cette prise de position politique exprime

très précisément l'ambivalence du pouvoir exécutif intercommunal. Le président, qui occupe une position relativement dominante dans l'espace intercommunal, tend toujours à être soupçonné par les autres maires d'utiliser le groupement à son profit afin de renforcer sa popularité auprès des populations de sa commune.

Cette possibilité d'être suspecté d'agir individuellement le contraint à redoubler de vigilance en envoyant en direction des autres maires des signes qui indiquent que son engagement est totalement consacré à l'orientation collective de la coopération intercommunale<sup>9</sup>. Même si ce travail politique est dirigé en priorité vers les acteurs politiques, la fermeté du président a eu pour effet de renforcer la légitimité de l'administration intercommunale, notamment dans des services comme celui de la collecte des déchets qui fonctionnaient jusque-là selon des logiques de cogestion relativement affirmées.

« Il y a eu un fait historique. C'est la grève de 2003. Si j'avais à cocher sur la frise chronologique l'évolution du service, la grève de 2003 a été un fait marquant où il y a eu une forte mobilisation de la catégorie C. La collecte a été un service fortement réactif. Il y a eu sept jours de grève. Ça a été chaud.

Cependant le président de la communauté urbaine n'a pas bougé d'un pas. Les agents ont eu des jours décomptés. Depuis, ils sont nettement plus prudents. Maintenant, ils savent que ce n'est plus comme à Nantes que ça se discute en bureau communautaire avec des maires qui ont d'autres affinités. Pour nous aussi, ça permet de montrer que maintenant, il y a une direction qui est présente », (ingénieur, directeur du service).

Ce rapport renouvelé à l'autorité a permis à la direction du service d'envisager de nouvelles formes d'organisation du travail. Il s'agit essentiellement, selon une stratégie incrémentale, de recomposer l'ancienne structuration du service fondée sur une séparation par métiers très marquée entre les chauffeurs et les ripeurs. Un ensemble de dimensions formelles et organisationnelles tendent en effet à opposer ces deux groupes d'agents. Ces catégories ne sont pas soumises aux mêmes régimes statutaires. Les agents de salubrité changent de grade à l'ancienneté tous les six ans alors que pour poursuivre leur carrière les chauffeurs doivent passer des concours.

De même, l'âge de la retraite des chauffeurs est fixée à soixante ans, alors que les ripeurs peuvent s'arrêter à cinquante-cinq ans<sup>10</sup>. Ces différences formelles s'observent pratiquement dans la distribution physique des locaux. Les chauffeurs et les ripeurs embauchent et reçoivent les consignes de leur agent de maîtrise respectif dans deux bureaux différents (cellule chauffeurs, cellule agents de salubrité) matériellement séparés par une vitre. Enfin, jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, ces deux catégories de personnels disposaient de vestiaires séparés.

Du point de vue de la direction, cette division du travail

cloisonnée est à l'origine de nombreux dysfonctionnements. Les chauffeurs et les ripeurs ne dépendant pas des mêmes agents de maîtrise, ces derniers échangent peu entre eux. Ces problèmes de communication peuvent entraîner des situations particulièrement aberrantes comme celles où un chauffeur n'apprend qu'en arrivant sur son lieu de travail qu'il manque un des deux ripeurs pour effectuer la tournée. Dans ce cas, le camion benne ne peut partir. Il faut alors trouver dans l'urgence un remplaçant. À l'inverse, des ripeurs peuvent se retrouver sans chauffeur.

De même, après leur tournée, les deux catégories de personnel signalent à leur agent de maîtrise respectif les différents problèmes rencontrés (difficultés de circulation, riverains agressifs, dépose de déchets ne rentrant dans la catégorie des déchets ménagers...). Ces doublons dans la transmission de l'information occasionnent une surcharge de travail pour la maîtrise qui traite de manière séparée ces informations (recensement, rapport, transmission à un service spécialisé, retour vers les agents).

Afin de réduire ces dysfonctionnements, la direction a prévu de réorganiser le service sur la base d'équipes polyvalentes territorialisées.

Dans cette perspective, les agents de maîtrise ont en charge un territoire et non plus un corps de métier. Pour ce qui concerne les agents d'exécution, les ripeurs et les chauffeurs pourront se remplacer mutuellement. Ces actions managériales s'inscrivent dans un processus de renforcement de la rationalisation des tâches au sein du service de manière à les rendre plus conformes à l'impératif budgétaire qui structure aujourd'hui les principes d'action de l'intervention publique (Grémion C., Fraise R., 1996 ; Warin P., 1997 ; Olive M., 2004).

« On a de très fortes contraintes budgétaires. On est parti du principe que renforcer le nombre d'agents ce n'était pas une solution, mais qu'il fallait revoir l'organisation. L'objectif, c'est de raisonner par mission et non plus par corps de métier. On a extrait de la cellule "agents de salubrité" les agents de salubrité et les chauffeurs et maintenant on raisonne par équipe.

C'est effectivement ne plus avoir cette séparation de cellules, mais avoir cinq agents de maîtrise qui vont être en charge de la collecte des ordures ménagères. Il n'y aura plus les chauffeurs d'un côté et les ripeurs de l'autre, ce seront les agents de maîtrise qui auront cinq ou six secteurs. Aujourd'hui, on s'est rendu compte avec l'organisation actuelle que tout le monde s'occupe de tout donc personne ne s'occupe de rien, ce qui est préjudiciable pour la qualité du service », (ingénieur, directeur du service).

9. D'autant plus, qu'il s'agissait ici d'accorder des indemnités à des personnels intercommunaux qui interviennent exclusivement sur le territoire de la ville centre dont le président est le maire.

10. Dispositions en vigueur au moment de l'enquête, c'est-à-dire avant l'adoption de la réforme des retraites du 21 août 2003 (loi Fillon).

La nouvelle organisation ne remet pas fondamentalement en cause les pratiques professionnelles existantes, mais elle exprime, malgré un espace professionnel disposant de moyens non négligeables pour s'opposer aux décisions de la direction, la constitution d'un nouveau rapport d'autorité. Cette recomposition a été possible parce qu'elle s'inscrit dans une configuration institutionnelle renouvelée où la distribution du pouvoir politique construit autour d'un collectif d'élus contribue à affaiblir ou tout du moins à recomposer d'anciens jeux de pouvoir relativement intégrés dans le cadre communal.

Mais elle a également été possible, parce que l'intercommunalité autorise qu'un même type de service public soit rendu à la fois par des agents de la fonction publique et par des opérateurs privés ; ceci est beaucoup plus difficile dans un espace municipal, qu'au sein d'une unique entité administrative. Cette cohabitation relativement originale qui dans la situation nantaise relève d'une intégration consensuelle d'anciennes pratiques municipales, offre

conjointement aux élus une nouvelle ressource d'autorité. En effet avec l'intercommunalité, ces derniers disposent de moyens, notamment d'informations techniques et financières centralisées, qui leur permettent d'effectuer des comparaisons pour définir l'efficacité des prestations. Ces éléments peuvent alors être mobilisés pour revoir les modes d'interventions existants qu'il s'agisse d'interroger le maintien d'un service en régie ou bien de faire pression sur les opérateurs privés pour réduire les coûts du service rendu. Dès lors, on comprend mieux qu'au sein de la communauté urbaine de Nantes ce qui relève pour l'instant d'un *statu quo* hérité entre un partenariat public-privé puisse, à terme, être remis en question. Suivant cette perspective, il est possible de considérer que l'intercommunalité permet au pouvoir politique de disposer de marges de manœuvre renouvelées dans les rapports qu'il entretient avec les grands services urbains.

**Rémy Le Saout**

#### Références bibliographiques

Baraize F., Négrier E. (dir.), (2001), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.

Caillosse J. (dir.), (1994), *Intercommunalité. Invariance et mutation du modèle communal français*, Rennes, PUR.

Gaxie D. (dir.), (1997), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan.

Grémion C., Fraise R. (dir.), (1996), *Le service public en recherche*, Paris, La Documentation Française.

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*, n° 140, pp. 73-79.

Le Saout R. (dir.), (1997), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, PUR.

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

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

Olive M., (2004), « Des techniciens face à l'intégration communautaire. Étude sur le transfert du personnel municipal vers la communauté urbaine de Marseille », in Le Saout R., Madoré F. (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, pp. 109-126.

Rangeon R. (dir.), (1997), *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*, Paris, PUF.

Warin P. (dir.), (1997), *Quelle modernisation des services publics*, Paris, La Découverte.

#### Biographie

RÉMY LE SAOUT est maître de conférences en sociologie à l'Université de Nantes et membre du Centre Nantais de Sociologie (CENS – EA 3260). Ses travaux portent, notamment, sur les recompositions du pouvoir local liées au développement de l'intercommunalité.

[lesaout@wanadoo.fr](mailto:lesaout@wanadoo.fr)