

Extrait de :



Les élus locaux et le Ministère de l'Équipement

Daniel Béhar

C*ette brève note ne prétend pas analyser de façon exhaustive les rapports entre le Ministère de l'Équipement et les élus locaux. Il s'agit seulement, dans un premier temps de souligner les principales tendances de la recomposition géopolitique actuelle du local.*

Cette évocation permet, dans un second temps, d'examiner comment cette recomposition fait évoluer les attentes vis à vis de l'Équipement et bouscule les relations que ce Ministère entretient avec le local, basées sur une distinction nette entre l'urbain et le rural et sur une différenciation de diverses « postures » (producteur de politiques publiques, prestataire, garant des fonctions régaliennes de l'État...).

Enfin, dans une dernière partie, on esquissera les voies d'un repositionnement possible, autour d'une fonction d'« intercession » davantage inscrite dans le territoire.

LES TRANSFORMATIONS DU POUVOIR LOCAL

VERS UNE HOMOGENEISATION GEOPOLITIQUE DU TERRITOIRE ?

Centré sur une fonction d'aménagement et d'équipement « équitable » du territoire, le Ministère de l'Équipement est amené à différencier ses fonctions, ses relations au local selon la nature des enjeux à traiter et l'état de l'organisation des acteurs locaux. Cela l'a conduit –à mesure de la montée en puissance du local– à distinguer de façon assez radicale le rural et l'urbain.

Or, il apparaît aujourd'hui, parce que cette affirmation du local est en grande partie acquise, que la distinction urbain/rural tend, d'un point de vue géopolitique, à s'estomper.

Le rural comble progressivement son déficit d'organisation

A l'instar de l'ensemble du territoire, le rural voit aujourd'hui se multiplier les intercommunalités, sous une forme institutionnelle (communautés de communes) ou de façon plus informelle (pays).

C'est donc bien tendanciellement à un changement global d'échelle d'organisation territoriale auquel on assiste. Ce changement, explicite sur le plan politique, a ou aura des répercussions majeures sur le plan technique au travers d'une montée en puissance de l'ingénierie locale à laquelle incite vivement l'intervention tant des politiques européennes (fonds structurels, programme Leader...) que des niveaux intermédiaires (contractualisation des régions et départements).

Une sociologie politique de moins en moins différenciée

Il est acquis qu'en matière de modes de vie, la distinction urbain/rural est de moins en moins opérante, qu'on assiste à une homogénéisation –d'un point de vue territorial– des pratiques sociales.

Cette mutation de fond tend aujourd'hui à se répercuter sur le plan politique : la sociologie des élus ruraux rejoint celle des élus urbains. Ces élus sont de moins en moins des « notables locaux » ; ils se rapprochent à la fois de la sociologie de leur électorat (résidents du rural vivant de l'économie urbaine) et de celle de la classe politique dans son ensemble.

En dépit des lieux communs, l'évolution de la sociologie des conseils généraux est à cet égard remarquable. Ceux-ci expriment moins en réalité aujourd'hui, dans leurs relations plus ou moins défensive à la ville, le point de vue du rural, que du « péri-urbain ».

Une même évolution des cadres territoriaux de l'action publique

L'urbain et le rural se retrouvent donc autour d'une même sociologie politique et d'un changement d'échelle parallèle de leur organisation institutionnelle. Mais surtout, vingt ans après la décentralisation, il semble que l'on assiste à un processus généralisé de recomposition de la structure même du pouvoir local.

En effet, la montée en puissance de l'intercommunalité n'a pas fait disparaître la commune, dans une logique de translation à l'identique du niveau géographique du pouvoir local. Il semble plutôt qu'elle induise davantage un processus d'éclatement de ce qui constituait jusqu'alors un « Etat en modèle réduit » : la commune agrégeant toutes les fonctions politiques de représentation électorale, de délibération et d'action (délivrance des prestations).

Sont à la fois remis en cause le modèle de régulation tayloriste hérité de la décentralisation –chaque institution territoriale, installée ou émergente, s'affranchit de la spécialisation fonctionnelle par blocs de compétences et revendique la globalité de l'action territoriale– et le modèle « monocratique » communal hérité de la Révolution Française.

On passerait ainsi progressivement d'une architecture du pouvoir local au sein de laquelle quelques institutions (communes/départements) agrègent chacune toutes les fonctions politiques et se partagent entre elles les différentes compétences sectorielles à une organisation où se multiplient des instances territoriales se répartissant de fait des fonctions politiques distinctes tout en investissant chacune la globalité de l'action territoriale.

Pour illustrer le propos, au risque du schématisme, autour de l'intercommunalité (communautés de communes ou d'agglomérations) assurant la fonction politique de « représentation » de l'identité locale, se positionnent d'un côté les communes en charge au travers de la mise en œuvre des actions et prestations de fabriquer en permanence « l'intérêt général local » et de l'autre des instances plus informelles (pays, conférences territoriales...), espaces de la « délibération », de l'énonciation du cadre de référence de l'action publique.

Autrement dit, on observerait ainsi à la fois un processus de réduction de l'émiettement géographique (les 36 000 mairies) et sectoriel (les blocs de compétences) du pouvoir local et une dynamique de fragmentation politique entre des instances assurant des fonctions à la fois différenciées et

interdépendantes. Fait remarquable, ce processus de recomposition du pouvoir local touche tout autant les milieux urbains et ruraux.

VERS UNE FRAGMENTATION DU POUVOIR LOCAL ?

Cette dynamique de transformation conduit à l'émergence d'un pouvoir local « pluriel », et ce à double titre. D'une part, comme on vient de l'esquisser, il éclate entre les différents niveaux et instances évoqués précédemment. D'autre part, la nouvelle institution territoriale pivot, l'intercommunalité, ne vient pas intégrer la globalité d'un bassin de vie (ici l'aire urbaine, là le pays), elle se démultiplie pour refléter les spécialisations socioéconomiques au sein d'un territoire.

Ainsi, sur une même aire urbaine, comme à Marseille, Lille, Toulouse ou Grenoble, on trouve deux, trois ou quatre institutions intercommunales, expression politique d'identités territoriales distinctes. Autrement dit, le pouvoir local, en apparence se globalise (les intercommunalités) et en réalité se fragmente doublement :

- verticalement, entre des niveaux territoriaux (la commune, l'intercommunalité, le pays) spécialisés du point de vue de leurs fonctionnalités politiques ;
- horizontalement, entre des « blocs intercommunaux » expression politique des spécialisations sociales et économiques au sein d'un même bassin de vie.

Comment peut-on analyser l'écho de cette nouvelle donne géopolitique sur l'évolution des attentes du local vis à vis du Ministère de l'Équipement et sur les différentes postures de ce dernier ?

L'IMPACT SUR LES RELATIONS DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT AU LOCAL

L'ÉPUISEMENT DE LA DUALITÉ DE LA DEMANDE, ENTRE L'URBAIN ET LE RURAL

Contre coup de la décentralisation, l'État, passant en seconde ligne, a progressivement abandonné son approche exhaustive du territoire. Avec la DATAR et la DIV, il s'est longtemps limité aux territoires en crise (reconversion économique, quartiers dégradés). Le Ministère de l'Équipement a lui, de façon pragmatique, distingué, en écho aux expressions contrastées de la demande locale, le rural et l'urbain, pour se cantonner de fait dans un rôle « résiduel » sur l'urbain et persister dans une approche qui se veut plus globale sur le rural. Cette distinction se reflète sur l'ensemble des registres des relations construites par le Ministère de l'Équipement avec le pouvoir local.

Les intentions politiques diffèrent : solidarité pour l'urbain, équipement et développement pour le rural. Les modes d'intervention sont distincts : plutôt une déclinaison des politiques de l'État (politique de la ville, logement des plus démunis...) pour l'urbain, et une fonction de production des prestations et de conseil réglementaire pour le rural.

Les niveaux géographiques du dialogue sont contrastés : pour l'urbain, l'Équipement a traité jusqu'à présent plutôt des enjeux « intra-urbains », en deçà du niveau de la collectivité territoriale. À l'inverse, en milieu rural, il occupe davantage une position surplombante « au-delà » de l'émiettement communal. À l'évidence les interlocuteurs diffèrent. L'Équipement dialogue en direct avec les élus locaux en milieu rural, sa relation est médiatisée par les techniciens en milieu urbain.

Rappelons enfin que c'est cette distinction qui plus ou moins explicitement, et à des degrés divers selon les DDE fonde la division du travail au sein de celles-ci entre les services centraux et les subdivisions.

Or cette structure duale de la relation de l'Équipement au pouvoir local paraît largement déstabilisée.

La montée en capacité, politique et technique, du pouvoir local en milieu rural percute directement le mode d'investissement privilégié de l'Équipement dans cette direction. Autrement dit, la pratique de l'Équipement distinguant l'urbain du rural pour tenir une position plus globale vis à vis de ce dernier apparaît rétrospectivement comme un « moment » dans la dynamique de recomposition induite par la décentralisation. Elle ne peut plus constituer un facteur durable de définition de la relation de l'Équipement au local.

UNE LOGIQUE DE PROJETS DE PLUS EN PLUS INDIFFERENTE A L'ÉTAT

Mais derrière ce processus connu de « résorption de son handicap » par le milieu rural et donc de maturation généralisée du pouvoir local, de prise de distance vis à vis des services de l'État local, se profile une autre dynamique, plus discrète. En effet, en prenant ses distances vis à vis de l'État, le pouvoir local ne passe pas véritablement d'une « logique de guichet à une logique de projet » comme on l'affirme trop facilement. S'il s'éloigne d'une logique de guichet, de dépendance vis à vis de l'État, c'est moins pour tenir *un* projet global que pour multiplier *des* projets de territoire.

En effet, si l'on suit l'analyse des recompositions en cours énoncée précédemment, on n'assiste pas à la substitution à l'émission communal d'un « Gargantua » intercommunal qui viendrait dialoguer d'égal à égal avec l'État local, en inversant le sens de la régulation (ascendant vs descendant).

On observe plutôt la structuration d'un pouvoir local à la fois renforcé et organisé selon des « polarisations » multiples, sur un registre plus politique que technique.

On tire donc ici de cette analyse deux hypothèses conclusives quant à « la demande locale » vis à vis de l'Équipement. Tout d'abord l'attitude du milieu rural vis à vis de l'État –et plus précisément de l'Équipement– tend à rejoindre celle du milieu urbain. Mais plus encore le pouvoir local se constitue moins en interlocuteur global « en attente » vis à vis de l'État qu'en un système d'acteurs complexe au sein duquel les concurrences se multiplient. Globalement, ce système d'acteurs est davantage préoccupé par ces concurrences que par son rapport à l'État. D'une certaine façon, on peut dire que la multiplication des projets de territoire induit la montée d'une certaine indifférence vis à vis de l'État.

UNE DESTABILISATION DES POSTURES DE L'EQUIPEMENT

Sans décrire l'ensemble des registres de l'expression de l'Équipement vers le local, on peut estimer que trois postures dominantes les organisent :

- une posture de production de politiques publiques,
- une posture de prestataire,
- une posture d'expert réglementaire.

La production de politiques publiques

Il s'agit d'une posture que le Ministère de l'Équipement développe plutôt en direction du milieu urbain, autour de la LOV, de la loi Besson, de la politique de la ville, aujourd'hui de la loi SRU...

Cette posture consiste à s'adresser au milieu local sur deux registres juxtaposés, mais plutôt disjoints ; d'un côté le rappel des grands objectifs —ou plutôt « valeurs »— exprimés par les lois (la mixité urbaine, la cohésion sociale, le développement durable, la solidarité...) ; de l'autre l'offre de dispositifs ou de procédures, à dimension peu ou prou contractuelle : le PLH, le contrat de ville, le SCOT... Ces deux registres sont considérés comme disjoints du point de vue de l'Équipement, en ce qu'il revient à la collectivité locale de les articuler autour de la définition d'une stratégie de mise en œuvre dont elle a la responsabilité.

En regard de cette attitude du Ministère de l'Équipement, on peut estimer que la logique actuelle du pouvoir local consiste à mobiliser les dispositifs et procédures proposés au profit des « blocs intercommunaux » spécialisés qui se multiplient et de leurs projets.

Le Ministère de l'Équipement risque alors d'être contraint « au grand écart ». D'un côté, relais des politiques nationales, il affiche des intentions qui se réfèrent à l'idéal d'un pouvoir local global, d'un optimum dimensionnel. De l'autre, interlocuteur des pouvoirs locaux, il est conduit à accepter l'instrumentalisation de ses procédures au service des tensions ou concurrences qui traversent le local.

Cette évolution est d'ores et déjà à l'œuvre : pour illustrer ce propos, la loi SRU affirme la volonté de garantir la cohésion sociale et territoriale à l'échelle du bassin de vie, et se traduit localement par la mise en œuvre de deux ou trois SCOT sur une même aire urbaine...

La prestation

Posture traditionnelle vis à vis du milieu rural, la prestation de services rendus par l'Équipement s'inscrit aujourd'hui dans un contexte d'une part d'ouverture à la concurrence en matière d'ingénierie publique, d'autre part de montée en compétence des collectivités locales, de plus en plus en mesure d'assumer des fonctions d'« ensemblier de projet ».

On peut imaginer alors que l'attente locale vis à vis de l'Équipement soit à la fois plus fragmentée et plus technique. Le risque alors pour le Ministère de l'Équipement —s'il souhaite persister dans cette fonction— serait celui d'une hyper-spécialisation technicienne, avec en perspective une perte en compétence professionnelle.

L'expertise réglementaire

Il s'agit d'une posture de l'Équipement qui traverse les territoires urbains et ruraux. A mesure que la fonction « régaliennne » de l'État en matière d'aménagement du territoire est limitée vers l'aval, du côté de l'élaboration de projets et de leur mise en œuvre, elle évolue vers le registre de l'expertise réglementaire au service de la maîtrise d'ouvrage locale.

Cette posture correspond à une attente locale probablement croissante en raison de l'amplification de la demande de sécurité juridique. Si cette attente vis-à-vis du Ministère de l'Équipement croit, le risque est grand qu'elle constitue un « piège » pour ses services : plus il est sollicité comme expert en amont de la décision locale, plus il est contesté en aval comme producteur de règles, le pouvoir local se rangeant aux côtés de ses administrés pour dénoncer le « technocratisme » de ceux qui l'ont assisté précédemment.

QUELLE PERSPECTIVE DE REPOSITIONNEMENT ?

Que conclure de ce rapide tour d'horizon ? éclatement « schizophrène » de la posture de production de politiques publiques, affadissement de la posture de prestation, « manipulation » de la posture d'expertise réglementaire : chacun de ces risques peut être sans doute évité –ou au moins réduit– au cas par cas, en situation.

Considérés globalement, ils pointent les limites d'une position de l'Équipement en extériorité au local, principalement adossée à des prérogatives classiques ou antérieures de l'État (l'expertise réglementaire, la technicité de ses prestations, la mise en œuvre des politiques territoriales...).

S'INSCRIRE DAVANTAGE DANS LE TERRITOIRE

Si l'Équipement souhaite renouveler sa position vis à vis du local, il lui faut sans doute construire une posture davantage inscrite dans le territoire, c'est à dire plus proche des enjeux contemporains de l'action publique territoriale. Parce que le pouvoir local se recompose, se fragmente, en suivant les processus de spécialisation des territoires, on peut considérer qu'il existe, si ce n'est une demande, à tout le moins, un besoin de régulation, d'intercession entre les différentes instances qui composent le pouvoir local. Il nous paraît qu'il y a là une piste de repositionnement possible pour l'Équipement.

Pour assurer cette fonction de régulation au sein du système territorial, un certain nombre de lignes de transformation de la posture de l'Équipement doivent être envisagées.

CONSTRUIRE UNE POSITION INTERSCALAIRE

Inscrits aux différents échelons territoriaux, les services de l'Équipement spécialisent leurs interventions selon ces niveaux. Tendanciellement, les subdivisions interviennent sur le milieu rural, les DDE tentent de traiter la question urbaine, tandis que les DRE cantonnent leurs fonctions d'observation et d'allocation des crédits au niveau régional stricto sensu, c'est à dire considéré comme un échelon d'agrégation des interventions locales. Si l'Équipement veut assurer une fonction d'intercession territoriale, il lui faut à l'inverse, rompre avec cette logique de spécialisation des niveaux pour tirer parti de sa spécificité,

de sa capacité à combiner les différents échelons territoriaux auxquels il intervient.

Il lui faut donc construire une position interscalaire, mobiliser conjointement subdivision, DDE et DRE, à partir de fonctions différenciées, mais autour d'une même posture vis à vis du local.

SE CONSTITUER EN INTERLOCUTEUR DES INSTANCES POLITIQUES

L'Équipement a établi ces dernières années, sa relation au local autour d'une dualité d'interlocuteurs : élus pour le rural, techniciens pour l'urbain.

Cette distinction tend à s'estomper lorsque l'on observe l'identité des « acteurs-clés » des dynamiques locales. Mais surtout la recomposition en cours du pouvoir local fait apparaître une diversité d'instances politiques de natures hétérogènes. Ainsi autour des pays, des conférences territoriales, des conseils de développement se constituent des instances politiques inédites, intégrant notamment des acteurs issus de la société civile (chefs d'entreprises, universitaires...). Bien souvent, les services de l'Équipement ignorent de telles instances. Il leur faut donc réviser leur grille de lecture des acteurs locaux, ne pas s'en tenir à la distinction élus/techniciens et s'adresser à la diversité des instances politiques qui constituent le pouvoir local.

FABRIQUER UNE REPRESENTATION GEOPOLITIQUE DU LOCAL

Pour agir non plus en extériorité au territoire, mais dans une position d'entre-deux, dedans et dehors, l'Équipement doit aussi renouveler sa grille de lecture des enjeux territoriaux. Il lui faut bien évidemment –comme cela est souvent rappelé– développer une approche davantage intersectorielle et prendre en compte des dimensions aujourd'hui trop négligées, en particulier l'économie et l'environnement.

Mais il lui faut surtout construire une véritable analyse géopolitique du territoire. Aujourd'hui ce n'est plus le statut d'une institution qui détermine la fonction réelle. Quelle est, par exemple, la fonction effective du Conseil Général dans le jeu local ? De quelle stratégie de cohésion territoriale est porteuse telle ou telle intercommunalité ? Sans s'arrêter à des jugements de valeur, quel est le ressort territorial de telle ou telle prise de position politique ?

Il y a là un champ d'expertise considérable pour les services de l'Équipement : articuler leur connaissance des enjeux territoriaux au « point de vue » propre à l'État.

MOBILISER LES LEVIERS A MEME DE CONSTITUER DES SCENES DE REGULATION

Pour assurer cette fonction d'intercession entre acteurs territoriaux, l'Équipement est en mesure d'organiser des « scènes de régulation ».

Il lui faut pour cela mobiliser comme supports les leviers dont il dispose. On peut lister ces leviers mobilisables autour de trois registres :

Les grands projets de l'Etat

Ceux-ci (infrastructures - équipements), pensés comme leviers de développement territorial, peuvent constituer des opportunités pour mettre à jour des grands enjeux territoriaux et susciter des agencements inter-institutionnels.

L'offre procédurale

De la même manière, d'ores et déjà, c'est bien souvent autour d'une procédure initiée par l'État, ici un PLH, là un SCOT, ailleurs une convention dans le cadre du contrat de Plan, que se sont constituées des scènes de régulation locale inédites.

Les services de l'Équipement disposent là d'un atout majeur, à condition de ne pas s'en tenir à la finalité affichée de ces procédures et à s'attacher à leur fonction « méthodologique » autant qu'à leur contenu substantiel.

Des objets techniques transitionnels

Enfin dans le champ d'intervention de l'Équipement, il existe de nombreux objets qui constituent à la fois des enjeux forts pour les acteurs locaux et des opportunités pour constituer des scènes de régulation de portée plus générale.

Ainsi à titre d'exemples, les projets de transports collectifs (tram/train...) ou les enjeux de gestion de la ressource en eau sont ainsi d'excellents « objets techniques transitionnels ».

Ils exigent la mise en relation d'échelons institutionnels divers et suscitent l'attention de la plupart des instances politiques locales ■