

LA "DECONCENTRALISATION" DE L'EQUIPEMENT, OU LA TYRANNIE DU POLITIQUE

*Par Patrice DURAN
Centre de sociologie politique
Université de Bordeaux II*

Si les services extérieurs de l'administration de l'Etat sont généralement épargnés par les feux de la rampe, ils sont affectés aujourd'hui par des bouleversements qui ne sont pas mineurs, et ce, du fait même de leur importance dans la conduite des affaires publiques (*). Les **directions départementales de l'Equipement (DDE)** sont à l'évidence un bon champ d'observation des mutations en cours. Par l'ampleur et la multiplicité de leurs interventions, et la force de leur inscription territoriale, les DDE ne pouvaient en effet être étrangères aux tendances générales d'évolution qui affectent autant les missions des services de l'Etat que le contexte de leur action. Certes, derrière une apparence indifférenciée, l'administration masque une réalité profondément diversifiée suivant les enjeux, les missions, les outils, et les environnements auxquels les services sont confrontés, et une analyse comparative serait d'une grande pertinence ; cependant, quel que soit l'"émiettement" de l'administration française, on peut faire l'hypothèse d'une dimension proprement "holographique" de ses parties, au sens où, par delà les spécificités, le tout est aussi présent en chacune d'elles. Et l'étude des rapports actuels entre DDE et collectivités locales présente d'autant plus d'intérêt que l'action des services locaux du ministère de l'Equipement a toujours constitué une **référence** pour la compréhension et l'élaboration des modes de gestion territoriale. Le principe de la "régulation croisée" autour duquel s'est forgée une des explications les plus justement célèbres du

(*) Nos réflexions sont issues d'une série de travaux sur les services de l'Equipement dont nous ne citerons ici que les plus significatifs pour le présent travail, réalisés en collaboration avec Bruno HERAULT (nous sommes cependant seuls à porter la responsabilité des conclusions que nous en tirons) :

- *L'application du droit des sols entre l'Etat et le marché*, ministère de l'Equipement, 1988, 208 p.

- *Politiques sociales et décentralisation en France, logement et action sociale*, ministère de la Recherche, 1987, 458 p.

- *L'audit social de la DDE des Deux-Sèvres*, ministère de l'Equipement, 1990, 74 p.

fonctionnement du système politico-administratif local reposait dans une large mesure sur l'observation minutieuse des pratiques des agents de l'Équipement (1). On comprend pourquoi l'étude de leurs comportements est particulièrement utile à qui veut comprendre la réalité de l'emprise étatique tout comme la nature des relations présentes entre l'État et les collectivités locales. La politique de **modernisation** développée par le ministère, au-delà de l'aspect symbolique de l'appellation, est bien la marque de nombreux changements en même temps que la manifestation d'une volonté d'engagement dans un processus dynamique de réorganisation, dès lors que la modernisation s'apparente à un **projet de rénovation du secteur public** dont la réforme de décentralisation a défini l'urgence.

La décentralisation ne peut en effet se résumer au seul "sacre des notables" (2). Même si elle s'apparente davantage à une pédagogie des petits pas qu'à une logique du grand bond en avant, la réforme territoriale initiée en 1982 constitue sans conteste un bouleversement important de notre système politico-administratif, bien qu'il ne faille pas survaloriser à l'excès l'acte de décision conduisant à la "réforme DEFERRE". En effet, au-delà des raisons spécifiques que l'on peut évoquer pour en expliquer conjoncturellement l'existence, réponse à la crise, complot des grands notables, programme du parti socialiste, la décentralisation lancée par la loi du 2 mars 1982 "Droits et libertés des communes, des départements, et des régions", est très largement l'aboutissement logique des changements concrets initiés et canalisés par des mesures développées antérieurement à la loi (3). Celle-ci n'a fait le plus souvent qu'accélérer et légitimer les évolutions passées. Il était temps en fait de prendre en compte les pratiques réelles, comme de se doter d'un cadre d'action plus conforme aux exigences actuelles de la gestion publique. En ce sens, la réforme engagée est tout à la fois **rétrospective et prospective** (4).

En changeant le droit, on change aussi pour une bonne part le pouvoir des acteurs. La modification des règles du jeu marque de fait la fin d'une époque caractérisée essentiellement par un mode de régulation assis sur l'alliance des notables et de l'administration, que Pierre GREMION avait élégamment qualifiée de "jacobinisme apprivoisé" (5). En redéfinissant la capacité des acteurs locaux à agir, la réforme a entrepris une oeuvre importante sur laquelle il serait prématuré de porter un jugement définitif compte tenu des possibilités d'évolution dont elle se révèle porteuse.

(1) Il faudrait citer ici l'ensemble des travaux de Jean-Claude THOENIG sur l'Équipement. Au sujet de la "régulation croisée", nous renverrons à Michel CROZIER, Jean-Claude THOENIG, "La régulation des systèmes organisés complexes", *Revue Française de Sociologie*, XVI (1), 1975.

(2) Nous faisons allusion à l'ouvrage "hâtif" de J.RONDIN, *Le sacre des notables*, Fayard, 1985.

(3) Jean-Claude THOENIG, "Le grand horloger et les effets de système", *Politiques et management public*, 1983, n°1.

(4) Patrice DURAN, "France : les collectivités territoriales en transition", communication à la Hochschule für Verwaltungswissenschaft en 1989, paru en 1990 au Westdeutsche Verlag.

(5) Pierre GREMION, *Le pouvoir périphérique*, Seuil, 1976.

La décentralisation n'a pas fait seulement que changer les règles du jeu comme on modifie les règles d'un jeu de cartes ; il faut éviter ici de confondre les règles d'un jeu comme le bridge ou les échecs avec celles qui gouvernent les affaires publiques par une extension abusive de la métaphore (6). En effet, ces dernières ne fixent pas seulement ce que sera le jeu, elles font également partie intégrante du jeu lui-même, qui dépendra du même coup de la façon dont les acteurs se les approprieront. La multiplicité des effets possibles, et l'incertitude quant à leurs conséquences expliquent tout autant les décisions erratiques que le choix d'une méthode prudente de mise en oeuvre faisant la part belle aux processus d'apprentissage. D'une certaine manière, la décentralisation est bien une forme de "radicalisme graduel" ou, si l'on préfère pour en mieux marquer la dimension processuelle, **d'incrémentalisme radical** (7).

A défaut d'être pleinement l'affaire des citoyens, la décentralisation a au moins été celle des administrations par les modifications qu'elle a introduites dans les relations entre celles-ci et leurs partenaires. Dans un pays comme la France, où l'image hiérarchique de l'Etat a historiquement imposé sa figure altière, il ne pouvait en être autrement, car la réorganisation des pouvoirs locaux est aussi celle de l'Etat. Et plus précisément encore, la figure centrale qui est celle de l'Etat dans notre culture publique, un Etat que l'on a voulu fortement différencié de la société civile, aboutit à rechercher dans une telle réorganisation les signes d'un renforcement ou d'un affaiblissement de la puissance publique qui fait d'elle une véritable "réforme de société", et donc à faire du "plus ou moins d'Etat" la mesure de la démocratie. Mais au-delà de ces significations plus proprement symboliques, et s'il faut se garder des interprétations naïves faisant de la décentralisation, suivant l'humeur, un simple procédé de réponse à la "crise de l'Etat-providence" ou la revanche de la société sur l'Etat, l'enjeu était suffisamment important pour que l'administration française ait subi ces dernières années des bouleversements considérables tant dans ses structures que dans son action. La refonte des structures étatiques ne pouvait être vécue autrement que sous le mode tragique par des administrations qui n'ont pas pris toujours la juste mesure des changements qui leur étaient imposés, et qui n'étaient pourtant bien souvent que les conséquences de leurs propres comportements.

Pour autant qu'il faille identifier ces différents éléments venant perturber le fonctionnement des services de l'Etat, faut-il parler de crise ? D'aucuns seraient assurément tentés de le faire, mais nous ne disposons pas dans les sciences sociales d'un concept de crise suffisamment élaboré et stabilisé pour s'imposer à tous. Il est donc préférable d'éviter de caractériser la période de ce point de vue, car, par manque de fermeté conceptuelle, le risque est de confondre l'analyse avec

(6) G.GOTTLIEB, *The Logic of Choice, An Investigation, of the Concepts of Rules and Rationality*, London, Allen and Unwin, 1968.

(7) Patrice DURAN, "Le savant et la politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques", *L'Année sociologique*, 1990.

l'optimisme ou le pessimisme de l'observateur, pour ce qui est de savoir s'il faut insister sur ce qui se défait, émerge, ou est simplement transitoire.

Tout ce que nous observons ne peut être attribué à la décentralisation, mais celle-ci, quelle que soit donc sa responsabilité, apparaît comme un puissant révélateur de la réalité présente. Non seulement les frontières de l'action administrative se modifient sous l'effet conjugué des relations nouvelles entre Etat et collectivités locales et du changement de nature des problèmes publics, mais un profond décalage tend à persister entre les pratiques et l'univers des représentations et des modes de raisonnement, qui gêne considérablement les apprentissages nécessaires et rend précaires les efforts de modernisation de la gestion.

A l'évidence, la nature et la complexité des problèmes publics auxquels les DDE sont confrontées aujourd'hui tant en matière de **transport** que d'**habitat** ou d'**environnement** maintenant, doivent les amener à se reposer la question de leurs compétences et de leur mise en oeuvre dans un contexte d'action profondément transformé. Le plus significatif est bien, selon nous, cette reconsidération du politique à laquelle nous sommes invités aujourd'hui, qui implique un **repositionnement** des DDE tant du point de vue institutionnel qu'organisationnel.

L'administration de l'Equipement est conduite à entériner une conception beaucoup plus **politique** de son rôle à laquelle elle n'est pas toujours bien préparée, qui tient au changement de statut des collectivités locales et leur acquisition d'une réelle dimension politique, et à sa participation à la gestion de projets qui ne peut plus apparaître sous l'angle de la pure exécution. En l'occurrence la **perte de centralité de l'Etat** du fait d'une complexification des réseaux de décision et d'action induit une **redécouverte du politique** que masquait une certaine conception de l'action publique animée par une philosophie neutraliste du service public, et qui affecte durablement les rapports que l'administration peut entretenir avec ses partenaires, comme la définition et la prise en compte des problèmes publics. Le renforcement des scènes locales dans la conduite des affaires publiques, et la légitimité gagnée par les collectivités territoriales dans la décentralisation révèle un univers politique que l'Etat, dans sa configuration juridique et sa représentation, avait masqué, montrant de ce fait à quel point **le politique ne peut se résumer à l'Etat** comme on a eu trop tendance à le faire par le passé. L'Etat ne peut plus incarner à lui seul la régulation politique, car les mécanismes d'intégration et de fixation des enjeux débordent largement désormais ses seules frontières institutionnelles. **La diminution éventuelle du rôle de l'Etat n'est donc pas la fin du politique, mais son contraire.**

La décentralisation et la montée en puissance des élus locaux ont conduit à une politisation des scènes locales à travers un double mouvement qui tend à donner un contenu plus concret à l'expression politique en même temps que le concret

devient plus immédiatement politique. La responsabilité plus grande des décideurs locaux dans l'affirmation de leurs choix et dans la conduite des affaires publiques conduit, comme au plan national, à lier de plus en plus légitimité et efficacité dans une obligation de résultat, comme quoi la "professionnalisation" du personnel politique, et l'engagement dans des attitudes et des comportements "managériaux" ne sont pas, là encore, synonymes d'une relégation du politique, comme si le management était l'antithèse de ce dernier. On peut donc lier comme le font certains le recentrage du politique sur le concret à la décentralisation, même si ce n'en est pas la seule cause (8). Nous assistons bel et bien à une **repolitisation du local** dans la mesure où les élites politiques locales sont de plus en plus amenées à se définir par leur volonté à gouverner, et donc à affirmer le caractère "politique" de leur action, au sens où politique s'entend ici comme la capacité à définir des buts collectifs, à mobiliser les ressources nécessaires à leur poursuite, et à prendre les décisions qu'impose leur obtention. Mais ce mouvement de **concrétisation du politique** qu'induit le changement d'attitude des acteurs locaux a pour conséquence une **politisation du concret** qui rend les partenaires traditionnels des administrations que sont les élus bien moins prévisibles, d'autant que cette politisation est souvent associée par elles à un **recul de l'Etat**. Mais, de manière paradoxale, comme nous le verrons, la reconnaissance du "local" que semblait impliquer la décentralisation s'accompagne aussi de la **fin du "local"** du double point de vue de la gestion publique et de l'analyse politique, au sens où les problèmes publics actuels sont suffisamment transversaux pour ne pas se plier à une simple hiérarchisation des niveaux d'action ni être commandés par des découpages territoriaux. La décentralisation a curieusement mis fin à la catégorie particulièrement floue des "affaires locales" en montrant avec clarté que le traitement des problèmes publics relève d'une telle imbrication et une telle interdépendance des acteurs "locaux" et "nationaux" qu'il serait souvent fallacieux d'en conclure au caractère "national" ou "local" de l'action (ce qui montre à quel point la science politique risque de se fourvoir à vouloir pérenniser un objet qui n'a d'autre signification que descriptive).

De ce fait, la capacité d'action de l'administration de l'Équipement comme la mobilisation de son personnel, passent aujourd'hui par une **représentation du politique** qui soit en prise directe avec la réalité de son action et de son environnement, et qui lui permette de construire ses repères tant en termes de légitimité que d'efficacité autrement que de manière purement défensive. L'administration doit bel et bien changer l'idée même qu'elle se fait du politique. C'est bien de **culture** qu'il s'agit là, mais pas seulement au sens de quelques valeurs que l'on agite de façon incantatoire, il faut pouvoir y puiser les modes de raisonnement et les formes de penser qui constituent les véritables capacités qu'ont les acteurs sociaux à concevoir les problèmes, et à mettre en œuvre les outils et les procédures appropriés à leur traitement. En l'occurrence, c'est à un véritable travail de **réhabilitation et explicitation du politique** qu'il faut procéder, qui passe par une

(8) Marc ABELES, éditorial in *Faire la politique*, Autrement, Série Mutations n° 122, mai 1991.

mise au jour et une mesure de la place occupée par l'administration dans un système politique dont elle ne peut être dissociée. Or, une telle entreprise est d'autant plus salubre, mais aussi d'autant moins facile à réaliser que, dans un monde administratif qui avait construit sa légitimité sur un **refoulement du politique**, le retour du refoulé s'effectue au moment où la politique est manifestement entrée dans l'"ère du soupçon" pour des raisons diverses liées à sa capacité d'action limitée sur la société et au discrédit qui affecte aujourd'hui la classe politique. Cette **nouvelle sensibilité au politique** que les services de l'Etat doivent développer est d'autant moins accessible qu'elle rompt avec les normes institutionnalisées de l'action administrative, et que les services en font l'expérience au moment même où le politique est certainement le plus dévalorisé, et où leur positionnement est le plus incertain.

Ce nouveau rapport au politique, tel qu'il se construit dans le quotidien des actions des hommes quels que soit leur rang et leur métier, doit être éclairé afin de voir à quoi il correspond et d'apprécier en quoi il redéfinit ou non la **compétence** de l'administration, et ici tout particulièrement celle de l'Equipement, pour que peut-être une réalité subie devienne une finalité choisie. C'est donc bien l'administration "au travail" qu'il faut observer avec le plus d'attention, là où les attitudes et les représentations acquièrent de la consistance, car elles s'inscrivent dans la durée et la répétitivité des comportements, autrement dit là où se construisent concrètement les missions, s'opérationnalisent les décisions, et se mettent en oeuvre les objectifs dans la diversité des situations. La question n'est à l'évidence pas de chercher à savoir "qui gouverne" du fonctionnaire ou de l'élu, comme s'il pouvait en la matière y avoir une sorte de jeu à somme nul, mais bien plutôt de comprendre sociologiquement et du point de vue de l'action comment se gère un ensemble social qu'on nomme habituellement une société.

L'action des DDE se doit donc d'être appréhendée au **double niveau** qui définit selon nous le politique, celui de leur participation au processus complexe par lequel une société acquiert son unité et maintient un bon niveau d'intégration de ses éléments, ce qui renvoie en particulier à la **capacité d'arbitrage** qui peut aujourd'hui être celle d'un service de l'Etat, et celui de leur **participation à la formulation et à la gestion des enjeux qui sont ceux de la société française**. C'est à l'élaboration d'un **nouveau paradigme de l'action administrative** que nous sommes invités aujourd'hui qui tourne résolument le dos aux mythes fondateurs d'un Etat qui trouvait dans la dépolitisation de son environnement, la subordination du local, et l'affirmation de la rationalité de ses "objectifs" l'assurance, mais aussi parfois l'illusion de son pouvoir. Le problème de l'Equipement, comme à ce titre celui de l'administration française dans son ensemble, est celui de sa capacité à transformer les images et les valeurs qui lui servent à guider son action. Il en dépend une conception de son rôle appropriée à la réalité de sa situation et des problèmes qu'il a à gérer, et qui lui permette de **trouver dans une approche plus juste du politique la définition du cadre même de ses compétences**.

Pour ce faire, il convient:

a) **d'analyser** très précisément les relations qui s'établissent entre l'administration et ses partenaires, afin de mieux saisir la réalité de la **dépendance** que la décentralisation a accélérée, et les effets organisationnels que cela induit ;

b) de **comprendre** dans quelle mesure l'administration ne peut plus avoir une pleine maîtrise des problèmes publics, dès lors que ceux-ci ne se confondent plus avec la seule nomenclature administrative, la question étant moins celle des compétences de l'administration que celle de leur mise en jeu et de leur coordination dans le cadre d'une **problématique élargie** ;

c) **d'évaluer** à partir de là l'adéquation des réponses initiées par l'institution à une telle situation, et leur portée au moment où la question majeure est bien d'apporter aux agents les bases d'une nouvelle identification qui soit la condition même de leur **légitimité**.

En reconnaissant implicitement la légitimité politique des collectivités locales, la décentralisation substitue de fait à l'espace apparemment intégré de l'Etat une sorte de "**polyarchie institutionnelle**" qui conduit l'administration à être écartelée entre de multiples lieux de pouvoir sans avoir toujours la possibilité d'en hiérarchiser l'importance. Ainsi confronté à la fragmentation de l'espace politique qui en fait un univers multipolaire, l'Equipement a du mal à reconstruire ses missions, comme à assumer ses prérogatives propres, car il doit en permanence **négoier** l'expression, au moment où il ne trouve plus dans l'affirmation de ses compétences que le reflet d'une **instrumentalisation** plus grande qui est la marque de sa **dépendance relationnelle** à l'égard des collectivités locales et de sa **spécialisation fonctionnelle** par rapport à des enjeux dont la formulation est plus globale. La situation actuelle n'est pas la fin du service public, pas plus qu'elle n'est la fin de l'Etat, elle est significative d'un nouveau contexte, manifestement plus ouvert, qui implique l'apprentissage d'un autre jeu.

La difficulté à percevoir les changements en cours, et par là même à situer leur propre rôle avec précision manifeste en effet une perte de repères pour les agents qui les conduit à identifier dans leur activité des contradictions qui ne sont le plus souvent que l'expression de la complexité irréductible à l'action publique elle-même. Il n'est pas sûr que l'engagement dans des orientations managériales suffise à reconstruire les bases d'une représentation de l'action administrative plus conforme à la réalité politique, quand l'idéologie à laquelle les fonctionnaires ont été socialisés s'effondre sans pour autant être vraiment remplacée. Certes, l'administration a besoin d'être bien gérée, mais les fonctionnaires ont aussi besoin de **sens**.

Aux origines de la "dépolitisation" administrative

Le sentiment de complexité ressenti aujourd'hui devant la gestion publique vient beaucoup moins de la multiplication des acteurs que du fait que les vieilles classifications tombent, et les repères perdent leur pertinence, parce que les représentations et les modes de raisonnement évoluent, tout comme les problèmes à traiter. Longtemps marquée par la distinction du public et du privé, l'institution administrative découvre la fragilité du découpage, et surtout, dans le même temps, tombe une nouvelle barrière qui séparait traditionnellement l'administration du politique. La barrière était certes chancelante, mais il n'est plus guère possible de fermer les yeux. Le politique paraît désormais plus proche, envahissant les différents niveaux de l'action administrative: la fonctionnarisation de la vie politique a pour contrepartie la politisation des élites administratives, quand le renforcement des scènes locales conduit à "politiser" des relations entre services extérieurs de l'Etat et collectivités locales que l'on voulait pourtant marquées du sceau de la neutralité du service public et de l'intérêt général, et enfin les orientations mêmes de l'action semblent plus ouvertement que par le passé guidées par des considérations politiques. L'administration française aurait-elle perdu ses vertus d'autonomie et d'indépendance, ou faut-il en avoir une autre idée ? N'est-ce pas plus simplement la fin d'une idéologie dont l'étrange longévité s'explique par sa fonctionnalité stratégique pour l'ensemble des acteurs ? Mais si les frontières n'ont plus leur netteté d'antan, il faut désormais en gérer le flou ou en fixer de nouvelles ; l'enjeu est d'importance, car **c'est aussi dans la représentation qu'elle a d'elle-même que l'administration construit ses repères comme sa légitimité.**

Longtemps, la conception de la politique a été à l'image de l'Etat, **centralisée**, induisant de fait une vision particulière de l'administration, et plus précisément des services extérieurs dont l'éloignement semblait garantir l'indépendance par rapport au monde politique. On ne peut qu'être frappé par leur grande stabilité institutionnelle et organisationnelle, dans laquelle on a pu voir suivant l'humeur la marque du conservatisme des échelons locaux de l'administration, vivant plus à l'heure des terroirs que dans l'anticipation de l'avenir, ou au contraire le gage d'une permanence qui assure la continuité de l'action publique par delà les soubresauts politiques et les gesticulations parisiennes.

Il y a derrière cette confrontation classique des niveaux national/local toujours la même question qui est de savoir qui gouverne du haut ou du bas, avec en filigrane le problème du rapport de l'administration et de la politique, véritable fond de commerce d'une science administrative à la française souvent plus descriptive qu'explicative, car prisonnière elle-même des découpages institutionnels. Le haut est-il plus sensible à la politique par sa proximité du politique, quand le bas, plus éloigné du politique serait le lieu d'effectuation des politiques ? Outre que de telles

interrogations relèvent manifestement d'une définition étroite et trop "constitutionnaliste" du politique, elles montrent aussi la force des représentations hiérarchisées du monde comme des oppositions tranchées haut/bas, politique/administration qui ont pour seul avantage de simplifier le monde à défaut de l'expliquer vraiment.

Tout se passe comme si, en France, la légitimité du service public ne pouvait se construire que dans un rejet du politique, ou tout au moins une sérieuse prise de distance à son égard, ce qui est une façon d'oublier que **l'administration, dans son sens profond, est bien une manière d'être du politique**. Il faut y voir à l'évidence la conséquence d'un mode de construction étatique caractérisé par la mise en place d'une administration puissante en même temps que fortement territorialisée, qui a fourni historiquement les éléments d'une représentation idéologique, et plus particulièrement, d'un modèle culturel, reposant sur une dissociation radicale du politique et de l'administration, auquel les agents de l'administration demeurent profondément socialisés.

Comme le soulignait le rapport *Vivre ensemble*, "la France, en effet, a moins construit son Etat que cet Etat n'a fait la France" (9). L'étatisation de la nation présupposait largement la fin des allégeances périphériques et des solidarités locales, et du même coup une ferme hiérarchisation des compétences. La politique, au sens où il s'agit de définir ce qui est digne de valeur et de constituer l'avenir, ne pouvait dès lors n'être qu'une prérogative de l'Etat, la participation des autres unités n'étant que dérivée, visant simplement l'accomplissement de buts définis en dehors d'elles. Ceci explique que la souveraineté nationale est incarnée en France par l'Etat, quand elle est représentée par le parlement en Grande-Bretagne. Il est dès lors normal que la constitution et la loi réservent le monopole du pouvoir politique à l'Etat pour ne reconnaître que des fonctions administratives au niveau local. La conduite des affaires locales est donc de la compétence des "collectivités locales", ou des "autorités locales", ou encore des "collectivités territoriales" -suivant la formule choisie- dont l'existence et le rôle sont étroitement déterminés par la nature des liens qui les rattachent à l'Etat. Ainsi, l'expression généralement admise chez les spécialistes étrangers de science politique, de "gouvernement local" ne peut être utilisée en France, où la norme juridique reconnaît exclusivement l'existence d'une "administration locale".

La définition non-politique des collectivités locales excluait par là même le caractère politique des administrations de l'Etat qui en sont les partenaires, en même temps qu'elle autorisait leur rencontre sans que pour autant celle-ci soit entachée aussi de tout caractère "politique". Ainsi, la recherche de l'intégration nationale ne s'est pas réalisée comme en Grande-Bretagne par une séparation nette entre

(9) Commission de développement des responsabilités locales (Rapport de la), *Vivre ensemble*, Paris, La Documentation Française, 1976.

gouvernement central et gouvernement local, mais tout au contraire, par une forte interpénétration des niveaux d'action, dont la technique administrative du "dédoublage fonctionnel" et la logique politique du "cumul des mandats" constituent les mécanismes essentiels. L'idéologie "administrativiste" qui domine en France s'explique du point de vue de sa genèse par son caractère stratégique dans la logique de construction étatique, et du point de vue de sa permanence, par sa fonctionnalité remarquable à assurer une étroite symbiose entre Etat et collectivités locales par l'intermédiaire des services extérieurs.

La centralisation française a en effet abouti à la constitution d'une administration d'Etat en prise directe sur un milieu local caractérisé par une extrême diversité et un émiettement considérable des structures communales tout particulièrement, en même temps qu'elle a produit un système de gouvernement dans lequel institutions politiques et institutions administratives sont étroitement imbriquées. La force de l'administration des Ponts et Chaussées réside bien historiquement, à travers son exemplaire stabilité territoriale, dans sa capacité à intégrer les besoins collectifs les plus divers dans un modèle structuré d'intervention. La gestion du tissu territorial relevait de fait d'une véritable "cogestion". Ainsi, la dépendance mutuelle était au coeur du système français d'administration publique, et élus et fonctionnaires ont dû apprendre à négocier et à s'ajuster depuis longtemps, ce qui leur a souvent permis de trouver une réponse efficace au problème de l'adaptation aux situations locales de politiques nationalement définies. Le système de décision politico-administratif local s'est construit, on le sait, autour d'un mécanisme de "régulation croisée", selon lequel les fonctionnaires locaux de l'Etat étaient conduits à s'appuyer sur la légitimité politique des notables pour obtenir de Paris les ressources indispensables à l'action, et les élus à rechercher dans le contact avec l'administration de l'Etat les ingrédients techniques et financiers nécessaires à l'accomplissement de leurs programmes politiques, et donc de leur réélection. Cependant, ceci s'est aussi développé dans un cadre très largement marqué par la faiblesse des structures partisans qui a conduit à renforcer les relations personnelles entre les partenaires. Que le notable soit finalement peu prisonnier d'une quelconque idéologie explique assez largement la faible politisation de ces relations, et le succès historique de la rhétorique de l'apolitisme local. L'idéologie de l'intérêt général que professe l'élu peut ainsi rencontrer sans mal ni trop de difficultés celle du service public mise en avant par le fonctionnaire (10).

Bien des raisons expliquent le refoulement dont a été victime le politique dans l'administration de la France, qu'elles soient constitutionnelles, liées à la faible implantation des partis politiques, ou dérivées d'une logique de "modernisation par le haut". Aujourd'hui, l'administration se trouve confrontée au politique de manière plus directe et plus explicite du fait des multiples changements qui affectent la gestion

(10) Cf. le célèbre article de Jean-Pierre WORMS, "Le préfet et ses notables", *Sociologie du Travail*, 8 (3), 1966.

publique dans ses modalités de réalisation comme d'organisation. L'Etat n'apparaît plus seulement de nos jours comme déterminant de grandes orientations, mais aussi comme metteur en oeuvre de ses choix. Dès lors, la continuité entre politique et administration est évidente, et ne peut plus se satisfaire sociologiquement parlant d'une distinction juridique quand il s'agit de comprendre la logique des interventions publiques, et insister sur des processus d'action. L'insistance aujourd'hui sur les processus à travers lesquels les politiques publiques sont mises en oeuvre tout comme la redistribution des pouvoirs à laquelle la réforme de décentralisation a procédé rendent obsolètes de telles représentations, en même temps qu'elles aident à produire un nouveau paradigme de l'action publique qui conduit à nécessairement revisiter les oppositions politique/administration, national/local sur lesquelles nous avons trop facilement vécu. Déjà les évolutions de l'après-guerre comme la nécessité de moderniser les structures administratives pour faire face à la croissance avaient remis en cause la distinction si peu rigoureuse entre les "affaires locales" et les "affaires nationales". De ce point de vue, la doctrine tout comme la politique de l'aménagement du territoire furent très révélatrices des perspectives nouvelles. Dès le Vème plan (1965-1970), c'est le cadre national qui apparaît comme l'espace de référence du mode de développement urbain.

Le gonflement des budgets publics et les difficultés de l'action étatique ont mis à l'honneur la gestion publique. Du même coup la maîtrise des politiques publiques est devenue un enjeu prioritaire pour l'Etat. L'interventionnisme étatique a progressivement imposé la prise de conscience d'une dépendance accrue des gouvernements à l'égard des échelons locaux pour ce qui concerne l'ajustement et la réalisation des politiques publiques, car c'est bien souvent dans l'articulation des échelons territoriaux que se joue la réussite des politiques engagées. Or c'est là que les autorités publiques font généralement l'expérience des décalages les plus dommageables entre les objectifs et les résultats de l'action publique, ou inversement trouvent les ressources essentielles à une mise en oeuvre plus adaptée. Dans tous les cas, les impératifs de la gestion ont heureusement conduit à plus de réalisme dans l'appréciation des modalités locales de traitement des problèmes publics, tout comme à accorder plus de considération aux relais locaux que sont les "street level bureaucrats" qui donnent leur vrai contenu aux décisions.

Le poids tout naturel de la culture juridique a conduit à opérer une séparation entre ce qui est de l'ordre des activités politiques et ce qui relève de l'administration. Non point que cette distinction soit dépourvue de validité, tout au contraire, mais du point de vue de l'action elle fige les deux mondes dans des univers séparés, alors même qu'il convient d'en mieux penser la nécessaire articulation comme nous l'avons souligné. Le pouvoir politique, du fait d'une légitimité qui se mesure de plus en plus en termes de résultats, est désormais soucieux de l'opérationnalisation de ses choix, et du même coup de la bonne volonté de ses serviteurs. La question de la politisation de l'administration se trouve alors posée en des termes nouveaux qui font de la

politisation des fonctionnaires la conséquence de la "politisation" plus grande de l'action. La stabilité de la période gaullienne avait masqué que le loyalisme de la haute fonction publique cachait aussi un soutien très fort à la constitution d'un appareil d'Etat puissant et suffisamment autonome pour imposer ses politiques. Non seulement ceci a renforcé l'image d'un Etat autonome, mais çà a aussi contribué à rejeter à la périphérie du politique l'ensemble des tractations et arrangements que supposait localement la modernisation de la France, car c'est bien dans ces mécanismes subtils qu'il faut comprendre que la France a pu évoluer sans trop de douleurs. Mais la fausse continuité pompidolienne et giscardienne, suivie de la vraie alternance de 1981 et 1986, a montré à quel point l'affirmation des politiques ne pouvait se passer totalement d'un contrôle des hommes.

Mais cette politisation qui est celle, quasi-inévitable des sommets de l'Etat, et qui est aussi la plus visible, car inscrite dans la mobilité des hauts-fonctionnaires, a masqué la **politisation comme sentiment** qui est de plus en plus celle des fonctionnaires de terrain. Ceux-ci se sentent aujourd'hui, plus que par le passé, les dépositaires des orientations gouvernementales, et responsables de leur mise en oeuvre dans des univers locaux dont la décentralisation a accru la politisation en même temps que l'autonomie. Les conflits d'orientations ont d'autant plus de chances de survenir que les élus locaux sont décidés à afficher les leurs propres. L'administration apparaît ainsi dans la réalité qui est la sienne, indissolublement lié au politique, que celui-ci soit d'essence gouvernementale ou qu'il découle de l'enracinement local des services. Mais ce qui relève de la logique même du développement de l'action publique, devient une dérive, un détournement pour des fonctionnaires qui ont toujours vécu dans le mythe de leur indépendance, enracinée parfois négativement dans leur propre critique de la bureaucratie. On a trop souvent confondu neutralité de l'action et indépendance statutaire, quand celle-ci est en fait une des conditions d'efficacité de l'intervention publique. **La force de la représentation étatique en France avait fait oublier le gouvernement qui est derrière l'administration, la décentralisation en a rappelé la présence.**

Les services extérieurs se trouvent aujourd'hui pris en tenaille entre la politisation venant des sommets de l'Etat et la politisation de leur propre contexte d'action à travers le développement de la réforme de décentralisation. Comme nous l'avons déjà souligné, celle-ci a incontestablement renforcé les scènes locales, au point qu'on peut se demander si la France n'est pas en train de découvrir les charmes du "local government", car en effet la réalité de l'exercice du pouvoir s'apparente plus du gouvernement local que de la simple administration. La manifestation du mouvement de centralisation qui s'est opéré jusque là à travers le gonflement du budget de l'Etat avait entraîné une attention excessive sur le transfert des fonctions locales à des niveaux plus élevés de gouvernement sans qu'une attention égale soit portée à l'acquisition de nouvelles fonctions par les collectivités

locales comme à l'élargissement de leurs fonctions existantes. Ce mouvement de transfert observé ne pouvait uniquement refléter une irrémédiable perte de pouvoir des échelons locaux. Ainsi l'étendue de l'aide accordée par le pouvoir central, le plus souvent via ses échelons opérationnels peut être considérée tout autant comme une mesure de la capacité des collectivités locales à influencer celui-ci et à l'utiliser à son profit que comme l'inverse. En France, faut-il le rappeler, la nature et le volume des aides de l'Etat aux collectivités locales ne sont pas nécessairement significatifs d'une emprise forte de l'Etat (11). L'accroissement de son autorité ne peut être lu automatiquement dans l'augmentation de ses aides, même s'il est clair que les différents ministères, au premier rang desquels le ministère de l'Equipement, ont trouvé dans la volonté d'équipement et d'aménagement des collectivités locales un mode de pénétration efficace du tissu local qui les a du reste souvent conduit à faire de la surenchère à l'investissement. Mais de telles pratiques ont abouti à du clientélisme administratif, en même temps qu'elles ont conduit de manière insidieuse à la dépendance des administrations de terrain. En réalité, l'autonomie locale est directement liée aux ressources politiques et aux mécanismes de représentation territoriale qui permettent ou non aux unités territoriales d'utiliser l'Etat à son avantage. Or, en accroissant encore ces deux éléments, la décentralisation ne pouvait que modifier le rapport des forces, c'est bien ce qui explique que, dans l'impressionnant dispositif législatif et réglementaire de la réforme, la loi du 2 mars 1982 est de très loin la plus importante et la plus discriminante pour expliquer les conduites des acteurs politiques.

L'ensemble des modifications introduites a bouleversé l'exercice des compétences administratives des services extérieurs, confrontés au pouvoir des collectivités décentralisées dont la légitimité s'est trouvée singulièrement renforcée. Les DDE sont d'autant plus affectées par cette situation que leur travail se partage grosso modo à 30% pour l'Etat et 70% pour les collectivités locales. Elles ont de ce fait même, et peut être plus que d'autres, des difficultés à intégrer de manière non-contradictoire les logiques multiples auxquelles elles sont soumises, d'autant que le changement de registre des problèmes publics modifie les conditions d'exercice de leurs compétences, voire les remet en question.

La décentralisation a encore accentué cette perception révélant l'hétérogénéité des situations locales et de leur gestion, tout comme elle a renforcé la légitimité et le pouvoir des acteurs qui contribuaient justement à cette gestion. Dans une France aux 36.757 communes, 100 départements, et 26 régions, les collectivités locales sont encore trop fragiles et très dispersées pour ne pas dépendre de l'aide que les services de l'Etat sont susceptibles de leur apporter. Ainsi la structure territoriale française conduit à lier de manière indissociable déconcentration et décentralisation, et l'importance des services de l'Etat se joue tout autant dans leur rôle de metteurs en

(11) Douglas ASHFORD, Jean-Claude THOENIG, *Les aides financières de l'Etat aux collectivités locales en France et à l'étranger*, Librairies techniques, 1981.

oeuvre des politiques nationales que dans leur capacité à assurer l'action des collectivités locales dans l'affirmation de leurs propres orientations, dès lors que celles-ci ne sont pas incompatibles avec l'affirmation du cadre unitaire de l'Etat. D'une certaine manière, la décentralisation a institutionnalisé au sein des services de l'Equipement, comme du reste d'autres services de l'Etat, une **logique de double jeu** qu'ils n'intègrent pas toujours aisément, faute d'une visibilité et d'une compréhension suffisantes de la situation présente qui permettent de mieux articuler la réalité des pratiques et leurs significations.

La décentralisation : administrer la politique ou gouverner l'administration, la "déconcentration des DDE".

Jusqu'ici, les DDE ont assis leur position sur la base d'une grande sensibilité à leur environnement, en même temps que d'une compétence rarement contestée, en dehors bien sûr d'une rhétorique politique à usage purement électoral. En fait, le sentiment d'être sur un véritable marché explique que, dans bien des cas, on a pu comparer leur comportement à celui d'une entreprise plus qu'à celui d'une bureaucratie. La maîtrise de leur propre environnement a toujours constitué un axe stratégique de développement des DDE, en même temps que de légitimation de leurs pratiques. L'environnement des DDE n'est pas un champ unifié et homogène. Il est constitué d'acteurs et de groupes d'acteurs ayant chacun leurs objectifs et leurs modes d'intervention propres. Apparaissent ainsi une multitude de champs cloisonnés les uns par rapport aux autres, et qui sous-tendent des exigences fluctuantes et divergentes, sinon contradictoires. De par cet aspect hétérogène et ambigu, cet environnement présente une série de problèmes spécifiques que des fonctionnaires également spécifiques doivent résoudre pour accomplir leur tâche et leur fonction, et ces derniers ne peuvent y parvenir qu'en s'investissant dans des relations d'échange avec leurs partenaires. La décentralisation n'a pas conduit à une diminution des échanges, mais elle en a souvent modifié la direction, et par là-même, souvent aussi la signification. L'affirmation du pouvoir des collectivités locales conduit l'administration de l'Equipement à **vivre des rapports de dépendance plus explicites**, et du même coup à devoir entériner dans bien des cas une inversion de la tutelle qui affecte les conditions de sa production comme l'exercice de sa responsabilité en tant que service de l'Etat.

Cependant, la diversité du tissu territorial français explique que la décentralisation n'a pas affecté les DDE de la même manière partout, et les situations ont largement évolué en fonction du degré de **destruction** du système politico-administratif local que l'on pouvait observer, et par là-même de l'éloignement du modèle de l'administration républicaine incarné par le "jacobinisme apprivoisé", ainsi que nous avons pu le faire apparaître à propos de la politique du logement (12).

(12) Patrice DURAN, Bruno HERAULT, "Social Policy and Decentralization in France", *International Review of Comparative Public Policy*, 2, 1990.

Ainsi, dans les départements ruraux, subsiste un mode de gestion des affaires publiques qui s'apparente encore au modèle de l'administration républicaine classique, basé sur un intercontrôle entre élus et fonctionnaires, dans lequel la gestion municipale et départementale du logement est largement inspirée, voire prise en main, par l'administration de l'Équipement. Les vagues de déconcentration des années 70 ont cependant permis aux notables de faire l'apprentissage de nouvelles procédures de concertation, de restaurer leur fonction d'assouplissement des normes centrales, et de moderniser le système local en copiant les manières de faire de l'État, ce qui explique que le sentiment d'une crise du mode de gestion des affaires territoriales soit peu développé.

Dans les départements où la décomposition du système politico-administratif traditionnel est plus avancé, correspondant bien souvent à l'apparition d'une nouvelle élite politique, la pression des élus sur l'administration se fait plus forte. Pour cette raison, les médiations partisans jouent un rôle de plus en plus important; les groupements politiques ont renforcé leur pouvoir de contrôle sur la programmation, sur l'outil de production, comme sur la définition des objectifs socio-économiques liés au logement.

Dans les univers urbains où la "régulation croisée" est résiduelle, les vrais décideurs et partenaires de l'État, capables de mener des politiques agressives, sont les maires des grandes villes. Les municipalités et leurs satellites ont accumulé suffisamment de ressources pour s'affranchir du jeu local, et se substituer à la DDE comme régulateur principal. Le système urbain est assurément le lieu privilégié de la restructuration du pouvoir périphérique et de la modernisation des relations entre l'État et les collectivités locales. À partir de leur seule expertise technique, les services de l'État ne peuvent plus, comme nous le verrons plus loin, réguler les tensions qu'engendrent la croissance démographique et l'urbanisation.

Quelles que puissent être cependant les variations d'un département à l'autre, d'une commune à une autre, il n'en ressort pas moins que, si les élus avaient auparavant de l'influence et de l'autorité, ils ont maintenant du **pouvoir**. Ils éprouvent moins la nécessité de se cacher et d'entourer leurs démarches de secret. Ils préfèrent la clarté de leurs nouvelles responsabilités à la pénombre des négociations à la marge, aux marchandages et à la rhétorique de l'apolitisme. Comme le dit l'un d'eux : "avant il fallait négocier, ça prenait du temps, on arrivait à nos fins, mais c'était un peu laborieux. C'est vrai que maintenant, c'est plus nécessaire. On est beaucoup plus efficace".

La décentralisation a manifestement déséquilibré les relations entre DDE et collectivités locales au point de rendre plus délicate l'affirmation des missions mêmes de l'État, et la captation plus impérative. La domination externe est plus affirmée,

moins le fruit de transactions, d'"arrangements" que de soumissions. Elle est cependant la résultante complexe de la montée en puissance des collectivités locales en même temps que la conséquence logique d'un réflexe défensif des DDE qui, en cherchant à conserver la maîtrise du terrain, ont accéléré un phénomène que la déconcentration avait accentué elle-même en améliorant la qualité des prestations administratives.

Les élus sont plus confiants ; ils savent ce qu'ils veulent, et sont persuadés qu'ils auront maintenant toujours raison. Les relations sont d'une certaine manière devenues plus dures, et plus politiques, au point de s'exprimer parfois en termes de rapports de force. La tâche des services n'en est souvent que plus difficile, qui ont du mal à concilier déconcentration et décentralisation, et d'une certaine manière Etat et service public.

Un bon exemple de ces tiraillements est la réflexion de certaines DDE en matière d'**application du droit des sols (ADS)** qui est amplement significative de la situation actuelle, dans la mesure où elle vise à concilier deux problèmes spécifiques: la **qualité** de la fourniture des prestations ADS d'une part, et d'autre part l'**harmonisation** de leur délivrance, afin d'éviter des écarts significatifs dans le traitement des situations locales. La qualité dès lors qu'elle est considérée comme l'expression de la capacité d'adaptation à un contexte local particulier, renvoie à un **service** offert à un **client**. Les critères de la qualité sont alors très largement définis de manière externe à l'organisation productrice du service, dans la mesure où ils doivent s'ajuster avec les intérêts du client. En l'occurrence, il est assez facile de les sérier, et de les appréhender sous la forme des délais d'instruction, de leur fiabilité juridique, de leur clarté, etc., mais aussi plus globalement comme la compréhension par l'organisme émetteur des besoins propres du demandeur.

L'harmonisation, à l'inverse, procède d'une réflexion qui n'est pas celle du client, et qui conduit par là-même à substituer aux critères de celui-ci d'autres critères, ceux définis par la puissance publique. Elle constitue de fait l'imposition d'une rationalité qui est étrangère et supérieure au client, celle d'un service public qui, dans la meilleure tradition républicaine, se doit de respecter un principe d'égalité dans le traitement des dossiers compte tenu d'un certain état de la doctrine en matière d'urbanisme.

Derrière l'affirmation de ces deux pôles se profilent donc deux logiques d'action, l'une centrée sur le client, l'autre sur la mission, qui sont très révélatrices des tensions auxquelles sont soumises les DDE, et aggravées par la décentralisation, entre des exigences perçues de plus en plus comme contradictoires. Ainsi sont-elles partagées entre le service d'un Etat souvent lointain et abstrait dans sa volonté, et celui d'élus d'autant plus pressants qu'ils sont proches, et pressés qu'ils sont eux-mêmes plus sollicités.

Les élus constituent, on le sait, les partenaires privilégiés de l'administration de l'Équipement, non seulement parce qu'ils bénéficient d'une légitimité politique électorale, mais aussi et surtout parce qu'ils déterminent à travers leurs orientations la perception que les fonctionnaires vont avoir des situations locales. Contrairement à ce que l'on croit souvent, la conduite des fonctionnaires de terrain n'est guidée ni par la bureaucratie ni par le laxisme. Ils ont en fait un comportement stratégique dont il faut comprendre la rationalité. Les petits fonctionnaires en particulier ont souvent pour des raisons de formation et d'information bien du mal à apprécier une situation dans sa complexité et à en saisir les multiples enjeux, autrement dit à se donner les repères cognitifs qui permettront de décider des actions à mener. Par contre, ce qu'ils savent avec certitude pour avoir observé le comportement de leurs supérieurs, c'est que les élus constituent leur public de référence. Aussi il est clair que, dans un rapport de force qui ne leur est pas favorable, il est souhaitable de déterminer ses propres choix par rapport à la vision de la réalité qu'en a l'acteur le plus important pour eux. Dans le cadre de l'ADS, il s'établit ainsi un jeu subtil entre élus, pétitionnaires, et instructeurs, qui veut que ceux-ci gèrent les pétitionnaires en fonction souvent des critères de préférence des maires, et que les maires se servent en retour des instructeurs pour gérer les pétitionnaires. Le politique en vient à réguler tout à fait "normalement" l'administration suivant une logique de la captation que la décentralisation a profondément renforcée. Ceci explique que les fonctionnaires de terrain savent empiriquement "peser" les maires, et reconnaître un simple "élu" de ce qu'ils appellent un "notable", c'est-à-dire quelqu'un d'influent, disposant d'une bonne maîtrise de l'univers local. En ce sens, on peut dire qu'ils ont une connaissance très aiguë et très "politique" de leur environnement, et par voie de conséquence de sa gestion.

La réglementation n'étant en elle-même porteuse d'aucune finalité précise, les instructeurs sont conduits à mesurer sa pertinence à l'aune des finalités politiques. On aboutit ainsi à une inversion particulièrement significative qui veut que l'élu soit le Droit parce qu'il est légitime, alors que la règle n'est que de la bureaucratie parce qu'elle ne représente qu'elle-même. Porteurs d'une logique essentiellement instrumentale, ils la subordonnent naturellement à la logique politique. Préoccupés par la satisfaction de leur clientèle, ils apprécient bien souvent les situations en fonction de jugements d'opportunités plus qu'à travers des critères de régularité. Le service public se confond le plus souvent avec le service du public. On comprend que les réticences soient très marquées à l'égard des procédures de contrôle. Ainsi le contrôle de légalité est-il considéré par les agents comme le désaveu de leurs propres capacités, et souvent par contrecoup comme le signe de l'incompréhension des réalités locales par les autorités administratives. Le droit n'est plus l'ensemble des règles et des normes produites par le travail étatique, mais les choix de la politique municipale. Le droit n'est plus théorique, mais pratique, il ne se définit plus a priori, mais par et dans l'action ; il n'est plus un cadre de référence qui autorise ou non à faire, mais plus prosaïquement la somme des choses que l'on s'est autorisé à faire.

Souvent ils vivent comme une contradiction la mise en tension des procédures administratives qu'ils sont chargés d'appliquer et des enjeux socio-politiques forts émanant de l'environnement.

Le défaut d'harmonisation constitue donc moins une dérive qu'une adéquation aux nouvelles conditions de l'action. La DDE, par son mode d'organisation territoriale, s'est avérée suffisamment flexible et décentralisée pour gérer au mieux un environnement de plus en plus turbulent, complexe et incertain. Elle a construit sa capacité de jeu dans la souplesse de son organisation, et en particulier de ses échelons territoriaux, et l'absence d'harmonisation des pratiques d'intervention est bien la condition même de son succès, ou tout au moins de son maintien. C'est bien dans la souplesse des arrangements négociés que l'administration a su s'adapter aux évolutions du tissu territorial, **reste à se persuader que de tels processus ne constituent pas des dysfonctions.**

En effet, on est en droit de se poser la question de ce que devient le rôle de l'Etat quand les contrôles sont quasi-inexistants, et ont par là-même perdu tout pouvoir de menace.

Non seulement, ils sont largement anticipés dans la pratique, mais ils ne sont pas liés à des sanctions réellement significatives. L'aspect le plus déconcertant est le paradoxe qui fait de l'ADS une pratique qui se veut pointilliste sur le règlement d'urbanisme en amont de toute réalisation alors même qu'aucune évaluation sérieuse n'est réalisée en aval une fois la construction achevée. **L'autorisation d'occupation des sols est plus importante que l'occupation elle-même.**

Il découle de ces changements une **routinisation** des documents d'urbanisme. Longtemps ces derniers, et plus particulièrement les plans d'occupation des sols (POS), ont joui d'un prestige fort, associés qu'ils étaient au thème de la planification urbaine et à la modernisation des procédures de gestion des sols. Ils sont aujourd'hui en voie de "banalisation", captés à leur tour par les élus qui les investissent de leurs intérêts propres.

En dehors des maires animés par un vrai projet urbain, qui cherchent en conséquence à laisser leur empreinte dans le sol, et utilisent les POS dans leur véritable vocation, la plupart ont fait des POS des instruments de gestion à court terme. Les POS sont d'autant moins contraignants que le droit de l'urbanisme leur offre de larges possibilités d'ouverture entre la modification, la révision, et l'application anticipée d'un POS en révision. Souvent du reste, il est clair que modification après modification, le POS finit par se trouver révisé sans même qu'il y ait eu besoin de recourir à la démarche appropriée.

Résultat de leur captation, les POS sont de moins en moins sacralisés, et l'augmentation des possibilités de déroger au règlement d'un POS explique qu'ils sont bel et bien devenus des instruments au service des maires plus qu'au service des communes. L'ADS est ainsi devenue un instrument de gestion des POS. La disjonction ADS/POS devient en fait parfaitement fonctionnelle du point de vue des élus qui jouent ainsi la protection et la sécurité par le POS, et la flexibilité, l'adaptation grâce à leur capacité à obtenir ce qu'ils veulent au niveau de l'ADS. Et leur marge de jeu est généralement d'autant plus grande que les relations entre les services qui confectionnent les documents d'urbanisme et ceux qui instruisent l'ADS sont distantes, pour ne pas dire mauvaises dans bien des cas. La segmentation organisationnelle qui conduit, faute de doctrine précise, au corporatisme de service et donc au chacun pour soi, se révèle très commode pour les élus.

Dans le contexte menaçant de la décentralisation, il a fallu en fait que l'administration se mobilise pour **garder la confiance** d'élus disposant d'une marge de manoeuvre les rendant beaucoup plus impévisibles que par le passé. En particulier, ces derniers ont maintenant la possibilité de définir leurs objectifs propres sans passer par l'administration. Dès lors, à défaut de contrôler les finalités de l'action, il ne restait plus à l'administration qu'à en conserver la maîtrise d'oeuvre, mais bien sûr à condition de convaincre des élus soudainement plus exigeants de l'intérêt de sa prestation. Ceci explique largement pourquoi l'ADS est devenue une activité importante des DDE dans la mouvance de la décentralisation, car elle permettait le maintien d'un contact étroit avec un "marché" devenu subitement plus turbulent. Cette logique de survie s'est d'ailleurs accompagnée bien souvent du renforcement en même temps que de la centrifugation des subdivisions. Face à des élus souvent plus professionnels et confrontés à des problèmes de plus en plus complexes, l'administration se devait de renforcer les niveaux territoriaux d'action de façon à leur donner des interlocuteurs susceptibles de leur fournir des prestations de qualité. On comprend que, en retour, ces derniers estiment jouer un rôle important d'adaptation, qui "permet de sauver l'image de marque de la DDE" en "faisant en sorte que la DDE ne fonctionne pas comme une machine bureaucratique".

La DDE a cherché à maximiser ses atouts, et en bonne logique elle a donc été amenée à **renforcer** ses relations avec les collectivités locales, dans la mesure où elle a historiquement construit et son image et sa force dans l'établissement de telles relations. C'est bien cela la qualité, mais qu'en est-il alors de la légitimité ? L'harmonisation, pour reprendre notre illustration, est à l'évidence une recherche de légitimité, un effort de reconstruction de la mission du service urbanisme autour du thème de l'intérêt général et de la protection des intérêts supra-locaux, dont on a semble-t-il bien du mal à identifier le contenu face à des collectivités pleinement légitimes, et en l'absence bien souvent de directives nationales précises.

La DDE est par la force des situations de plus en plus dominée par des **logiques centrifuges**. La décentralisation a accentué, mais surtout révélé une **organisation éclatée et faiblement intégrée**, qui a vu s'agrandir souvent le fossé entre le siège et les subdivisions. La logique de la captation est d'une certaine manière la conséquence de cet état de fait négatif, en même temps qu'elle est aussi le résultat de l'engagement de la base territoriale, car, dans bien des cas, la subdivision fonctionne comme un service municipal délocalisé. Elle a permis en fait de conserver le contact avec le terrain, au moment où tout mouvement de bureaucratisation risquait de le lui faire perdre, d'autant que la **captation se trouve aujourd'hui légitimée par la décentralisation**. Tous les services ne pouvaient vivre la décentralisation de la même manière, et il n'est pas surprenant d'observer que la satisfaction au travail et l'optimisme sont généralement plus du côté des subdivisions que du siège, et plus l'apanage des services techniques que des services administratifs, car les contacts avec l'environnement y sont plus fréquents, et donc les occasions de se valoriser aussi. Le personnel des subdivisions a largement intériorisé cette mutation du rapport du politique à l'administratif. Les agents disent avec fierté se comporter en prestataires de services à la demande. Sans avoir pour autant abandonné leur casquette Etat, ils sont déjà passés sur une logique de bureau d'étude. Au lieu d'être des représentants de l'administration auprès des élus, ils se considèrent souvent comme des défenseurs des élus à l'intérieur de l'administration. Cette inversion complète de la mission de représentation renforce **la fonction politique des échelons territoriaux**. D'une certaine manière, la refonte des rapports globaux entre l'Etat et les collectivités territoriales a entraîné une modification de tous les micro-ajustements entre les services extérieurs et leurs partenaires.

La décentralisation confère du pouvoir aux élus, la déconcentration leur donne du répondant pour en user pratiquement. Certes, les relations avec la communauté politique locale ont toujours été très denses, et de ce point de vue, il n'y a pas fondamentalement rupture avec le passé. Le changement provient surtout de la signification à travers laquelle les fonctionnaires identifient leurs pratiques actuelles, et qui explique le tiraillement que beaucoup ressentent entre des exigences diverses, qui se muent souvent en oppositions de service ; il est bien clair que la question de l'harmonisation est plus celle des sièges que des subdivisions. Par le passé, la DDE remplissait essentiellement une mission d'Etat lorsqu'elle venait en aide aux collectivités locales, maintenant beaucoup de ses agents ont bien souvent le sentiment d'y être inféodés. La décentralisation en changeant ouvertement le rapport des forces a induit une représentation qui aboutit parfois à **une disjonction entre le service public comme service au client et l'intérêt général apparenté au sens de l'Etat**. Au bout du compte, si le travail réel n'a pas vraiment changé, l'action ne peut plus se parer des mêmes vertus, dès lors que l'intérêt général se définit comme celui du client. Les fonctionnaires avaient trouvé dans la majesté de l'Etat le signe de leur propre dignité et une image d'indépendance, croyant que leur dynamisme était nécessairement celui d'un intérêt supérieur apparenté aux vertus d'un service public

qui s'identifiait à l'intérêt général pour servir les intérêts locaux. Certains, en particulier au niveau des sièges, expriment aujourd'hui leur crainte de perdre leur âme, et se demandent parfois s'il ne faut pas devenir "jacobin" pour avoir été trop "girondin". Longtemps l'institution DDE avait couvert les pratiques de l'organisation au nom de l'Etat qu'elle représentait, et sa souplesse n'était que la manifestation d'un pragmatisme temporisateur à la centralisation et à la bureaucratie. Maintenant l'organisation ne peut plus se recouvrir du même manteau institutionnel. De toute évidence, les interrogations sur la qualité et l'harmonisation en matière d'ADS sont bien l'indice des maux qui sont ceux de l'Equipement actuellement, à savoir, un **déficit de légitimité** et une **fragilité organisationnelle** qui rendent l'apprentissage de nouveaux modèles de comportements plus délicat.

La réforme entamée en 1982 a agi comme un catalyseur et un multiplicateur. La qualité du personnel n'a pas décliné, mais c'est l'environnement qui s'est renforcé. Il faut prendre en compte le statut élevé, les ressources fortes et la grande capacité stratégique des partenaires traditionnels de l'Equipement pour comprendre que la DDE a perdu pour partie le monopole du savoir et de la compétence, pendant que l'évolution des relations entre l'Etat et les collectivités locales d'une part, et la crise économique d'autre part, rendaient possible la forte montée en puissance du pouvoir des autorités locales, l'écrasante domination de l'Equipement a incontestablement joué comme un "oreiller de paresse". Et le sentiment de subordination est d'autant plus fort que dans bien des domaines, l'administration a perdu la maîtrise des finalités mêmes de l'action devant des autorités locales qui savent ce qu'elles veulent, à défaut de savoir comment. De fait, il convient de bien comprendre que **plus on déconcentrera l'administration de l'Etat, plus on renforcera les collectivités territoriales, car on leur offrira des expertises améliorées comme de nouvelles possibilités d'action.**

La décentralisation a sans nul doute brouillé les cartes, car en reconnaissant la pleine compétence des collectivités locales dans certains domaines, elle conduisait à leur reconnaître pleine qualité à définir elles aussi l'intérêt général. Or, l'intérêt général ne peut plus se définir de manière simple, ce sont le plus souvent les problèmes et les conséquences de leur traitement qui aident à le découvrir.

L'instrumentalisation de l'action administrative : la subordination des compétences à la réalité des enjeux

L'Etat est maître de ses compétences, il n'est plus dans bien des cas maître des problèmes publics. Longtemps, face à des collectivités territoriales faibles, il a été amené à identifier les problèmes et à les traiter, souvent d'ailleurs avec leur propre concours. Aujourd'hui, ce sont les collectivités territoriales qui fixent les problèmes qui sont les leurs, et cherchent à les maîtriser. Dès lors, il est facile de comprendre que les relations administrations/collectivités locales se sont profondément modifiées et

relèvent bien souvent d'une **tutelle renversée**, dans laquelle c'est l'environnement qui gère l'administration et non l'inverse. D'autant que, en faisant de la satisfaction du client un critère implicite de bonne gestion, la DDE a largement produit elle-même une captation que la décentralisation n'a fait qu'officialiser.

Il n'est donc pas inutile de revenir aujourd'hui sur les implications d'un tel changement pour les DDE, car celles-ci sont pleinement au coeur des transformations de la gestion des affaires publiques. Directement confrontés à la société locale, les élus ont appris par la force des choses à tenir compte de l'ordre spontané du fonctionnement social. Le changement des règles du jeu a conduit à changer le jeu lui-même. Ils construisent leurs actions sur un décloisonnement des problèmes sociaux, une déségmentation des politiques publiques gouvernementales, un changement des référentiels sectoriels et globaux, et il leur faut aujourd'hui plus que jamais gérer les effets pernicioeux de conceptions sectorielles. Il s'agit enfin de traiter les problèmes comme il se doit, c'est-à-dire au fond d'intégrer les leçons de la transformation de la gestion des affaires publiques initiée par l'Etat par la réforme de décentralisation dont on ne peut plus guère minimiser les effets.

Ainsi que nous l'avons noté, les collectivités locales sont confrontées à des problèmes, quand les administrations gèrent des compétences. Ceci fixe indubitablement un ordre de priorité, et les administrations n'ont bien souvent qu'un pouvoir dérivé lié à la nature des problèmes publics et à leur mode de définition. C'est ainsi qu'il faut comprendre le déclin de l'urbanisme comme catégorie pertinente de l'action administrative. La nature des problèmes vécus par les communes ne correspond plus à une définition stricte de l'urbanisme comme activité de zonage. L'urbanisme doit être lié à d'autres préoccupations locales relevant de politiques spécifiques, économiques, sociales, industrielles. Les élus ont aujourd'hui des approches élargies, en termes de politiques spécifiques, qui les conduisent nécessairement à voir dans les POS et dans l'ADS des simples instruments intervenant dans la gestion d'enjeux plus importants et plus concrets. Si par le passé les problèmes publics pouvaient se confondre assez largement avec l'organisation administrative, ce n'est désormais plus le cas. Autrement dit, **il n'y a plus de congruence parfaite entre la définition des compétences organisationnelles et la nature des problèmes à la gestion desquels les administrations contribuent.** C'est là un indice certain de leur subordination à laquelle le principe du partage des compétences ne pouvait apporter de solution.

La décentralisation opère selon un **principe de spécialisation territoriale** qui est en fait un principe de gestion des affaires publiques, et qui, de ce fait, ne peut être confondu avec le traitement des problèmes publics lui-même. Ceux-ci sont par nature plus transversaux, et si les compétences servent à gérer des problèmes, elles sont

naturellement subordonnées à ceux-ci, et si les problèmes prennent le pas sur les compétences, ceux qui ont la "responsabilité" des problèmes ont la priorité sur ceux qui sont les simples "propriétaires" de leurs compétences. **La perception des problèmes ayant changé, les modalités de leur gestion ont changé également.**

Les problèmes auxquels les collectivités publiques ont à faire face aujourd'hui sont difficilement "divisibles", ce qui rend d'autant plus problématique l'adoption d'une répartition satisfaisante des tâches entre les collectivités. La gestion publique est confrontée, en France plus qu'ailleurs, à cette épineuse question qui résulte de la rencontre d'une définition nécessairement de plus en plus large des problèmes à traiter, et d'une mise en oeuvre fragmentée de leur gestion aussi bien horizontalement que verticalement entre agences publiques comme entre niveaux de gouvernement. Le problème de la gestion publique est bien celui de la gestion des "interdépendances" et de leur intégration. Dès lors, distinguer avec clarté ce qui doit relever du niveau central de gouvernement ou au contraire du niveau local constitue une gageure. Déjà, l'allocation optimale des fonctions de prise de décision aux différents niveaux de gouvernement est proprement irréaliste, et il n'existe aucune justification théorique pour une telle allocation. Aucune discipline, que ce soit le droit, les finances publiques, ou la théorie des externalités dans le versant du "public choice" ne peut prétendre avec sérieux définir avec précision le niveau optimal d'allocation d'une compétence. L'impossibilité d'une définition stricte des compétences fait que la décentralisation, par un paradoxe qui n'est qu'apparent, est très révélatrice de la coopération qui doit s'établir entre tous les acteurs publics.

La qualification d'une compétence -centralisée ou décentralisée- ne nous livre jamais automatiquement la solution de sa mise en oeuvre. L'articulation central/local est en fait beaucoup plus à chercher dans la capacité et la volonté des acteurs à maîtriser les problèmes qui s'imposent à eux que dans l'attribution d'un niveau formel de responsabilité. Si le logement est une compétence de l'Etat du fait d'une préoccupation de nature macro-économique, il est aussi une réalité locale dont les collectivités territoriales ne peuvent se désintéresser. Ceci explique que, malgré les apparences d'une forte centralisation, la politique du logement est une politique dont la mise en oeuvre est très décentralisée et territorialisée. L'Etat définit les objectifs, impose les procédures, et dispose des moyens, mais pour autant aucune décision n'échappe vraiment à l'étroite concertation entre élus, fonctionnaires, et organismes constructeurs.

Qui plus est, il convient de ne pas confondre compétence et problème public comme on a parfois tendance à le faire, ce qui tendrait à réduire une politique à l'exercice d'une compétence. Raisonner sur les compétences revient à raisonner sur les moyens, pas sur les problèmes, autrement dit la mise en jeu des compétences est étroitement liée à la façon dont on va définir l'objet de l'intervention publique. Une des leçons de l'évolution récente de sociétés industrielles les plus avancées est en effet

que l'on ne peut plus raisonner de manière segmentée sur les problèmes de gouvernement. Il est clair que ceux-ci sont de plus en plus transversaux aux catégories instituées par le droit de la décentralisation, et c'est bien dans l'articulation des différents enjeux dont le territoire est porteur à travers ses multiples acteurs, et du même coup dans la "collaboration" des différentes compétences, que réside le succès de la gestion publique. **Si historiquement, la question essentielle fut d'assurer une bonne intégration politique du territoire, il faut en venir aujourd'hui à l'intégration des politiques sur le territoire.**

Le développement local implique, pour être socialement harmonieux et économiquement équilibré, une articulation dans le temps et dans l'espace des décisions publiques appelant une gestion plus intégrée. Ainsi la décentralisation a suscité un grand mouvement d'intérêt en faveur de la planification et de la prévision, qui apparaissent de plus en plus nécessaires à l'exercice du pouvoir. Certes, ceci ne se fait pas sans difficultés, et on retrouve parfois au niveau local les mythes rationalisateurs qui imprégnaient les sommets de l'Etat dans les années 60, mais on peut aussi y voir le symbole d'une **autre perception de la gestion publique locale.** En cela, il convient, sans pour autant l'exagérer, de prendre conscience des effets d'apprentissage liés à la réforme des collectivités locales. Si les élus dans l'ensemble ont changé, ils sont devenus des interlocuteurs plus difficiles pour les fonctionnaires de l'Etat. Le rapport des forces entre l'Etat et les collectivités locales rend l'exercice de tout arbitrage et qui plus est de toute intégration plus délicat pour l'administration de l'Etat qui est non seulement limitée par un surcroît de pouvoir et de légitimité des collectivités locales, mais aussi parce que, dans bien des cas, la définition des problèmes publics lui échappe. On voit aujourd'hui à quel point les décisions concernant les tracés autoroutiers ou du TGV sont difficiles, car non seulement elles supposent une négociation complexe entre de nombreux acteurs, mais elles conditionnent des enjeux multiples qui débordent le seul cadre du transport.

Les responsables politiques découvrent ainsi qu'une perception différente du temps nécessite un élargissement de l'espace de référence : la commune par exemple doit être abandonnée au profit du district, ou du bassin d'emploi. Ensuite ils s'aperçoivent que ces nouvelles unités géographiques ne recoupent pas les circonscriptions électorales et/ou administratives : le traitement planifié des problèmes sociaux fait sortir des aires connues et incite souvent à l'innovation. Enfin cette gestion prévisionnelle entraîne une multiplication des acteurs pertinents accroissant de ce fait les exigences comme les problèmes de coordination : on ne peut intégrer de nouveaux espaces sans faire appel à leurs représentants légitimes. Il faut alors repenser les bases sur lesquelles se pratiquait antérieurement la négociation, tout en se protégeant des groupes de pression et des tendances au néo-corporatisme local. De nos jours, la "diffusion" des problèmes fait que la dimension de la solidarité change nécessairement de taille et de perspective, car la

majeure partie des grandes opérations d'aménagement ou de développement fait appel à la coopération de plusieurs catégories de collectivités territoriales. Il n'y a plus de coopération par exemple qui soit seulement intercommunale. L'assise territoriale ne peut plus être celle de la commune, car l'application des principales politiques des pouvoirs publics couvre des périmètres d'action qui ne correspondent souvent à aucun des cadres institutionnels existants, que ce soit la commune, le canton, ou le département, d'où en effet la découverte de nouveaux espaces tels que le "bassin d'emploi" pour lutter contre le chômage, ou le "pays" pour assurer le développement local. Non seulement il convient que la coopération puisse organiser la complémentarité entre les niveaux d'administration, mais il faut lui donner des formes plus souples afin qu'elle puisse se développer en fonction des problèmes concrets, lesquels ne recoupent pas toujours les découpages institutionnels. **Ce sont donc bien les problèmes qui intègrent les compétences et non l'inverse.** Ainsi la gestion des impacts du tunnel sous la Manche passe par exemple par une réflexion et une action auxquelles doivent collaborer les communes concernées, les départements, la région, et l'Etat, la maîtrise des enjeux est à ce prix.

De même, alors que les fonctionnaires de l'Equipement ont souvent tendance à considérer leurs actions de manière relativement indépendantes, les élus sont conduits, sous la pression des réalités, à s'ouvrir aux données sociales (besoins, solvabilité), ethniques, raciales, économiques, démographiques (structure de la population, exode rural, croissance urbaine), foncières, culturelles, etc.. Ils apprennent ainsi à voir la multidimensionalité de chaque politique en prenant en considération l'interconnexion des phénomènes sociaux. Les fonctionnaires ont du même coup bien souvent une longueur de retard sur les collectivités locales en termes de réflexion sur les enjeux. Quand les premiers parlent ADS ou pensent l'urbanisme en termes de zonage, les seconds réfléchissent au foncier, à l'habitat ou aux impacts démographiques, saisissent les questions dans des termes plus généraux d'environnement ou de désorganisation sociale soulignant du même coup l'aspect nécessairement multidimensionnel de toute réalité sociale. La difficulté n'est pas véritablement technique, psychologique, ou juridique, mais principalement méthodologique; c'est dans la manière d'appréhender, de concevoir, de découper, et de construire la réalité que se marque la différence. Au fond le logement et l'urbanisme ne servent qu'à produire des réalisations et des impacts sur lesquels prendront appui d'autres actions. C'est là ce qui fait aussi leur importance, et nécessite qu'on en ait pleine conscience si l'on veut améliorer l'intelligence que l'on a des phénomènes urbains par une approche plus transversale. Les difficultés à imposer une logique **Habitat** tout comme à parvenir à penser la ville sont révélatrices de la situation actuelle de la gestion publique. L'Habitat constitue une bonne illustration de la mutation des modes de raisonnement à l'égard des problèmes publics, comme des difficultés que ceux-ci induisent au plan de la formulation et la

mise en oeuvre d'une politique précise (13).

L'émergence de cette nouvelle problématique est assurément liée à la montée en puissance des zones urbaines, l'abandon de l'aménagement du territoire et des administrations de mission, le développement de la contractualisation, la rupture provoquée par la décentralisation, le fort développement des problèmes sociaux urbains, et l'émergence d'une véritable crise de la ville. Les villes sont les artisans involontaires de cette logique de décloisonnement des modes raisonnement, car le développement socialement harmonieux et économiquement équilibré du pôle urbain implique une articulation dans le temps et dans l'espace des décisions publiques appelant une gestion plus intégrée. Elles ont été les plus promptes à réagir, car elles ont eu à faire face à des phénomènes de désorganisation et d'inégalités sociales plus visibles, nécessitant l'intervention des autorités publiques. Finalement c'est par une logique tout autre qu'on arrivera à intégrer les différents enjeux social et économique, à l'inverse de ce qui a été fait jusqu'ici, et qui est lié à l'image d'une modernisation par le haut, où le haut commande au bas et détient la vérité, reste d'un Etat gaullien interventionniste.

Ainsi, on parle aujourd'hui de "politique de l'habitat" comme si l'évidence de l'appellation s'imposait. Il n'est pourtant pas inutile de s'interroger sur la signification d'un changement de vocabulaire afin de clarifier les enjeux dont il peut être le porteur. Appliqué à une politique, le terme d'habitat est en effet récent, et si le droit public est généralement un bon pourvoyeur de définitions, aidant par là même à mieux "border" la réalité de l'action administrative, il nous est en l'occurrence d'une faible utilité, car, à la différence du logement, de la construction, et de l'urbanisme, il ne dispose d'aucune assise juridique réelle. Le terme habitat n'était pas pour autant interdit d'usage, on le retrouve en effet pour qualifier des institutions, l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat, des opérations telles celles pour l'amélioration de l'habitat (OPAH), des types de construction comme l'habitat léger de loisirs, des procédures telles celles aménagées par la loi Vivien du 10 juillet 1970 pour la résorption de l'habitat insalubre, ou encore une formule dite "Habitat et vie sociale" qui prévoyait des aides particulières pour les grands ensembles dégradés. Plus récemment, la loi du 7 janvier 1983 relative aux transferts de compétences, sans remettre en cause les principes d'une politique du logement demeurant une responsabilité nationale, a eu pour objet de promouvoir l'association des collectivités décentralisées à la politique du logement. Au niveau communal a ainsi été mise en place la procédure des programmes locaux de l'habitat (PLH), et le Comité départemental des HLM se trouve remplacé par le Conseil départemental de l'habitat.

(13) Outre nos propres réflexions, "Du logement à l'Habitat, logique d'un changement de registre", note pédagogique pour le Cycle Supérieur Habitat Aménagement, 1991, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées ; "L'opération Cité-Projet à Cerizay : logement et territoire", Plan Construction, 1991, nous empruntons largement à l'excellente étude de Bruno HERAULT, DDE et Habitat en Gironde, Ministère de l'Equipement.

Le glissement s'est donc progressivement opéré vers les politiques de l'habitat au point que l'on est conduit maintenant à s'interroger sur les conditions de leur "management". Faut-il voir là la seule marque de la "modernisation" de la prose administrative, le dernier cri du prêt-à-porter administratif qui ne serait au bout du compte que la "nouvelle coquille d'une vieille noix" suivant la formule classique, ou alors plus profondément l'affirmation d'une nouvelle logique de gestion de l'action publique ? Le ministère de l'Équipement, en substituant historiquement l'"équipement" aux "travaux publics" et à la "construction", en intégrant dans ses préoccupations l'aménagement du territoire et le cadre de vie, nous a appris cependant que le choix des mots n'était jamais gratuit, et l'esprit de sérieux l'emportait généralement sur l'effet de style. L'Équipement constituait un projet, celui de la France des années 60, l'aménagement du territoire une nouvelle discipline en même temps qu'un enjeu considérable, l'habitat correspond sans nul doute à un nouveau "champ" d'investigation et de réflexion pour l'action administrative, qui fait que l'habitat ne peut plus s'identifier à la seule "habitation" telle que les anciennes expressions pouvaient le suggérer. Mais du même coup, **l'administration de l'Équipement ne peut plus être le seul acteur d'un enjeu nécessairement multiforme**. Si le logement pouvait être l'affaire de l'Équipement, ce n'est pas le cas de l'habitat.

Les modes de raisonnement sur la ville ont peu à peu changé, qui participaient historiquement d'une segmentation entre les activités du logement, de l'urbanisme, et du transport, pour ne retenir là que les plus significatives. Dès lors le logement ne se laisse plus aborder comme un pur produit technique, il est désormais un service qui se doit d'intégrer les multiples enjeux auxquels il correspond localement. Le glissement qui s'opère aujourd'hui du logement vers l'habitat n'est pas seulement affaire de sémantique, il est caractéristique d'une redéfinition des problèmes urbains qui nécessitent que soient articulés - et donc mieux intégrés - l'urbanisme, le foncier, l'aménagement, les transports, le cadre de vie, le social, etc. Plutôt que de partir des compétences ou des produits, il paraît plus pertinent de se saisir des problèmes tels qu'ils peuvent se poser concrètement à une collectivité publique, ainsi un **raisonnement sur les problèmes publics tend-il à se substituer à une approche seulement centrée sur le produit**.

L'administration doit tirer les leçons des changements intervenus dans la situation du problème du logement. Celui-ci ne s'identifie plus seulement à une activité de production qui trouvait dans la construction sa caractérisation essentielle, il est au fond plus un problème qu'une solution. Ce changement de nature est d'importance car il suppose un changement d'enjeu tout comme un autre mode de traitement, qui n'est pas sans remettre en cause la structuration interne des D.D.E., tout comme leurs rapports avec les collectivités territoriales.

Toute activité sociale intentionnelle, ce qu'est une politique, correspond à la perception d'un problème dont l'identification induit le mode de traitement. Nous ne

sommes plus aujourd'hui à nous poser la question de la reconstruction, ni même à gérer une croissance urbaine dont la traduction est une demande importante de logements. Dans toute intervention publique se glisse une théorie implicite de l'action qui permet d'agir. Prisonnier d'un certain contexte, l'Etat a ainsi été conduit à faire du logement une solution à certains enjeux précédemment définis. Animé par une logique de réalisation, on a ainsi identifié le logement à une activité de production qui a permis l'adoption d'une définition très largement technique et économique de la politique. Or les temps ont changé, et la gestion publique avec eux, il s'agit moins de produire que de penser les impacts de sa propre action, et de ce point de vue il est bien clair que bien des choix se sont révélés catastrophiques au plan de leurs conséquences sociales. Ainsi progressivement, il apparaît que les problèmes sont moins en aval de l'activité de construction qu'en amont, c'est-à-dire que le logement est inséparable d'une réflexion sur l'habitat. Le décroisement que celle-ci doit opérer conduit à intégrer dans la réflexion aussi bien des variables situées en amont de la construction - évolution démographique, activité économique, composition sociale de la population, santé du secteur du bâtiment, solvabilité des familles, etc. - que des variables en aval - impact de l'opération sur la vie du quartier, réseaux de transport, réserves foncières. La demande de logement par exemple n'est au fond que l'expression ou la traduction d'une situation plus large qu'on ne saurait envisager sous le seul angle d'une agrégation de besoins individuels, dont la satisfaction implique l'intervention de l'autorité publique. En ce sens la formation de la demande de logement est elle-même un problème qui nécessite en particulier une meilleure approche du marché de l'habitat comme une meilleure segmentation de la clientèle.

En optant pour une démarche habitat, on s'éloigne d'une démarche strictement opérationnelle du logement, de même qu'on s'oriente vers une politique pluri-rationnelle et moins technique, au sens étroit du terme, et donc aussi vers une intervention plus politique qui n'est pas sans questionner le partage des compétences opéré par la décentralisation.

Aucun problème public ne peut être réduit à une seule dimension, d'où le fait qu'aucun acteur public n'est suffisamment autonome pour imposer sa seule rationalité. **L'habitat, comme problème à dimensions multiples, se définit sans nul doute comme un enjeu central pour le développement local**, et à ce titre, il constitue le pôle privilégié autour duquel les différentes logiques en présence peuvent être articulées. La politique de l'habitat ne peut donc être fondée que sur une **démarche conjointe**. Le raisonnement juridique qui fait du logement une compétence de l'Etat masque une pratique qui est celle d'une politique de l'habitat, dans laquelle les élus ont par la force des choses leur mot à dire. **Le raisonnement en termes d'habitat ne peut que conforter la place du local dans les mécanismes réels de décision**. Comment pourrait-on exclure les élus d'une réflexion dont ils sont par nature propriétaires ? Si la DDE gère des compétences,

c'est le terrain qui gère les problèmes. L'administration est nécessairement à la remorque des collectivités, et elles ne sont que les instruments de la résolution des problèmes, il leur faut tirer les leçons d'une instrumentalisation qui n'est pas le signe de leur déclassement. Raisonner en termes d'habitat, c'est opérer un certain nombre de choix de valeurs qui font que les décisions ne peuvent guère être guidées par des considérations seulement techniques mais tout au contraire par des choix politiques qui, pour être souvent nationaux, ne peuvent éviter d'être largement guidées par des considérations locales. Il revient à la DDE de tirer les leçons de la décentralisation qui a installé les élus locaux officiellement au coeur du système politico-administratif local. En ce sens le partenariat est inscrit au coeur même de toute politique de l'habitat ; et il revient à la DDE de profiter de son capital de confiance afin de mieux jouer son rôle et d'affirmer ses spécificités en répondant mieux aux attentes de son public.

Les mots peuvent aussi être les véhicules du changement dès lors qu'ils traduisent un mode opératoire d'appréhension des problèmes sociaux. L'habitat constitue de ce point de vue une **perspective élargie** d'analyse des phénomènes urbains, visant à faire ressortir l'articulation de leurs dimensions constitutives plutôt que d'en souligner les différences. Comblant le hiatus entre logement et urbanisme, entre interventions politiques et choix privés, entre l'économique et le social, l'habitat agrègerait ces diverses dimensions, ce nouveau prisme permettant de voir à la fois différemment et mieux la réalité. La **démarche englobante** qui est celle de l'habitat est d'un certain point de vue significative des impératifs de la gestion publique aujourd'hui qui sont de mieux saisir la multidimensionnalité de toute intervention publique comme l'interconnexion des phénomènes sociaux en vue de parvenir à une meilleure intégration de l'action publique, tant horizontale, entre agences publiques ou services à l'intérieur d'une même administration, que verticale entre niveaux d'action, national, régional, départemental, et communal. Mais l'adoption d'une nouvelle grille de lecture plus pertinente, car plus adéquate à la nature des problèmes publics du moment, ne livre pas pour autant les solutions à leur traitement. La définition des orientations d'une politique peut se révéler bien souvent plus aisée que son opérationnalisation, et en l'occurrence le changement de focale, pour user d'une métaphore photographique, nécessite tout autant des réaménagements importants au niveau des structures administratives que des nouvelles manières de travailler.

De ce fait, l'adoption d'une logique habitat est significative du nécessaire **décloisonnement** entre les politiques. Il apparaît désormais clairement que l'on ne pourra efficacement traiter les besoins en logement sans s'attaquer simultanément à d'autres problèmes. Ceci manifeste en particulier la "fin du social" tout au moins dans sa définition étroite. Les frontières entre les différentes activités explosent aujourd'hui par manque de pertinence. Personne aujourd'hui n'est réellement propriétaire du social, et le social n'existe plus en tant que tel c'est-à-dire en tant qu'entité autonome. Ceci ne peut du reste que favoriser le développement de l'action des DDE dans le

champ d'un social élargi, dès lors que le **logement devient un élément clé de l'intégration sociale**. Les DDE sont ainsi appelées à jouer un rôle d'autant plus important dans les politiques sociales urbaines qu'elles bénéficient d'une image excellente de compétence et de sérieux bien supérieure aux administrations sociales qui suscitent toujours beaucoup de réserves. Ceci montre cependant de manière plus large qu'on ne peut aborder le problème de l'habitat en général, comme celui des plus démunis en particulier, de manière trop segmentée. La pluridimensionnalité de l'habitat en fait une politique centrale pour l'Équipement dans la mesure où elle est nécessairement une **politique intégratrice**. Elle s'affirme de plus comme un axe stratégique que les DDE se doivent de développer, au même titre que le transport et l'environnement.

La première conséquence, au plan interne, de l'adoption d'un raisonnement habitat est de montrer la **faible pertinence des découpages internes** tout comme la force des clivages qu'ils ont induits. La séparation entre logement et urbanisme n'a guère favorisé la collaboration des services et surtout la mise en commun des problèmes. L'autonomie qui peut se justifier par l'existence d'expertises particulières a trop souvent conduit à l'affirmation d'une indépendance jalouse. Certes, dans les DDE de taille réduite on a pu réunir les services, mais l'opération est plus difficile dans les gros départements. De toutes manières, la cohabitation n'induit pas toujours la coopération. Cette séparation correspond aussi à un problème ancien qui fut à un certain moment de mieux maîtriser l'espace, et qui a conduit à la mise en place de services d'urbanisme visant à une meilleure programmation spatiale sinon à la mise en oeuvre d'une véritable planification. Aujourd'hui on ne peut que souffrir d'une telle segmentation qui ne correspond plus à la nature des problèmes, et les conditions organisationnelles de fragmentation et de cloisonnement entre les services de la filière urbanisme, comme entre l'urbanisme et la construction, ne permettent pas une bonne saisie et un traitement adéquat des enjeux qui se posent aux collectivités locales qui pourrait mettre les DDE dans une position avantageuse.

La logique de la segmentation organisationnelle prévalente dans les DDE fait qu'apparaissent une multitude de champs cloisonnés les uns par rapport aux autres, et qui sous-tendent des exigences fluctuantes et divergentes, sinon contradictoires, ou tout au moins, à force d'être interprétées à travers le prisme déformant des logiques de service finissent par le devenir. La filière "infrastructures" paraît très fortement intégrée, qui se caractérise par une grande homogénéité de culture, dominée par la figure de l'ingénieur qui demeure le personnage clé autour duquel s'est historiquement construite l'image de l'Équipement. L'habitat au contraire constitue une filière très hétérogène, difficilement identifiable à un "métier" ou à un titre précis comme celui d'ingénieur. Elle est en fait alimentée par des personnes dont les formations de base sont souvent très différentes, et nombre d'entre elles ont un statut

de personnel contractuel qui accroît encore l'impression de fragmentation de l'univers organisationnel à travers le maintien de différences importantes au plan de la gestion du personnel. Soulignons encore la faible pénétration d'une éventuelle culture habitat dans les échelons territoriaux, qui ont d'ailleurs dans l'ensemble une approche très fragmentaire de l'urbanisme, eux aussi véhiculent une conception étriquée de l'action qui les empêche de saisir les interdépendances possibles entre les différentes activités. On maintient la disjonction des sphères. Souvent, les subdivisionnaires ont une conception "additive" de leurs tâches, et l'ADS, par exemple, est essentiellement considérée comme une activité de plus, venant se surajouter aux autres, que l'on prend en compte plus pour des raisons politiques (source de conflit, mais aussi de contacts avec les élus) que pour son intérêt propre.

Ainsi faut-il tenir compte aujourd'hui d'une réalité organisationnelle qui se caractérise par :

- **le fractionnement administratif interne**, qui a conduit au cloisonnement des filières ;
- **les différences statutaires**, qui induisent de la particularisation ;
- **la territorialisation de l'action**, accentuée par la décentralisation qui a indiscutablement conduit à une redistribution des pouvoirs et de l'autorité, et a modifié du même coup les positions des acteurs en présence, et par voie de conséquence les relations internes entre les services.

La DDE, nous l'avons dit, a à faire face à des besoins locaux dont l'énoncé et la solution ne recourent que rarement la division des compétences, et les frontières institutionnelles des unités qui la composent. Une bonne prise en compte des orientations définies par les autorités locales suggère une coordination inter-services comme inter-administrations encore trop faible. La DDE gère plus des activités que des politiques. Elle est aujourd'hui dans une position incontestablement plus difficile ; elle a perdu dans la décentralisation et l'accentuation de la captation qu'elle supposait, une bonne part de son pouvoir d'influer sur les finalités de l'action fixées par les autorités locales, par là même sa responsabilité s'est amoindrie dans la mesure où elle n'est plus en mesure de maîtriser pleinement des impacts qui sont le résultat de décisions qui se sont le plus souvent imposées à elle. Elle voit sa place devenir plus modeste, d'une certaine façon **la DDE cesse d'être l'"Etat" pour devenir un ensemble de moyens d'action mis au service du développement local**. Ceci atteste certes une perte de centralité dans le système d'action, en même temps que la confirmation d'une **vocation plus instrumentale** de la DDE, mais **il ne faut pas pour autant vivre cette instrumentalisation comme le signe d'un déclassement**, il faut y voir les conséquences d'une évolution des collectivités locales à laquelle l'Equipement n'est pas étranger, et en prendre la juste mesure pour

savoir en tirer partie, c'est-à-dire reconstruire la légitimité du service public sur la base de sa participation à un bien commun dont l'Etat n'a plus le seul monopole.

Les DDE ont encore visiblement quelques difficultés à vivre la décentralisation, et à en tirer les conséquences au plan de leurs missions et de leur fonctionnement. La décentralisation a brouillé les cartes, et l'administration doit tenir compte des changements introduits. A une époque où l'administration, bouc émissaire commode, est facilement attaquée de toutes parts, et le plus souvent de manière peu sérieuse à l'aide d'arguments plus idéologiques que raisonnés, elle doit se garder d'une vision étroitement internaliste consistant à se centrer sur la seule bonne gestion de l'organisation administrative au détriment d'une évaluation sérieuse des effets de sa propre production. De ce point de vue la logique de raisonnement habituel peut être un éventuel garde-fou à une telle dérive, et amener l'administration à mieux cerner ce que peut être la place du service public dans la prise en charge des problèmes d'habitat et donc de mieux définir sa responsabilité. C'est au contraire dans la qualité de sa réflexion sur la réalité sociale que l'administration qu'elle puisera la justification de son action comme les conditions de son fonctionnement. La spécialisation de ses compétences ne lui interdit pas d'avoir un raisonnement élargi, bien au contraire. Si elle veut développer une stratégie plus offensive, il lui faut agir là où ses partenaires sont faibles et où elle peut apporter de la valeur ajoutée par sa propre action, c'est là certainement une bonne définition du service public. Pour cela, elle doit réfléchir sur les problèmes et les enjeux actuels des collectivités territoriales. Aujourd'hui, les DDE ne peuvent maîtriser seules les impacts des décisions de ces dernières, car elles n'en maîtrisent pas pleinement les orientations. Elles ne peuvent le faire qu'à travers l'action des collectivités locales en raisonnant justement sur la base de leurs enjeux, c'est-à-dire concrètement sur leurs difficultés, en parvenant par exemple à mieux orienter leur raisonnement, en leur permettant de mieux saisir les conditions de leur propre action. C'est là en particulier, dans la négociation et le conseil, qu'elles pourront le mieux assurer la prise en charge des problèmes publics comme éventuellement la bonne réception des orientations nationales en matière de politique publique, mais il leur faut pour cela **accepter pleinement une définition plus politique de leur rôle.**

Les communes, par exemple, et plus particulièrement celles de faible importance, demandent une assistance plus forte des DDE par rapport à l'envahissement des socio-professionnels, qui ont su rapidement tirer les leçons de la décentralisation. Elles découvrent une jungle que la DDE gèrait pour elles, et face à laquelle elles sont souvent démunies, et estiment que celle-ci ne fait pas toujours suffisamment respecter les règlements de construction en particulier auprès des lotisseurs.

Par ailleurs les communes dans leur ensemble n'ont que rarement les moyens techniques et intellectuels, voire plus simplement le réflexe, de penser l'impact et les effets liés de leur propre action. Elles sont là préneuses d'études générales leur permettant d'anticiper le futur ou tout au moins de comprendre le présent. Elles regrettent majoritairement une réflexion "urbanistique" qui s'arrête le plus souvent au zonage. En fait, elles demandent que soit développée une véritable économie des POS qui intègre une réflexion sur la qualité des sols, la valeur des parcelles, la dynamique possible des activités, etc. La DDE intervient souvent de manière trop dispersée, et ce point est fortement critiqué par ses partenaires. Les conditions organisationnelles d'une meilleure intervention passent donc par une articulation des services en fonction des enjeux qui sont ceux de sa clientèle.

Les collectivités locales enfin ne savent pas assurer une coopération suffisante pour la qualité de leur développement, soit par défaut d'intégration du milieu local, soit parce qu'elles voient mal les effets de leurs propres actions. Or la DDE peut être un instrument d'intermédiation efficace par sa neutralité. Il existe en fait une forte demande de coopération, mais souvent elle demeure implicite, parce qu'on ne sait pas la mettre en oeuvre. On attend par exemple des services Habitat qu'ils initient la réflexion sur de nouveaux supports territoriaux. Une nouvelle perception des choses nécessite en l'occurrence un élargissement de l'espace territorial de référence : la commune peut se voir abandonnée au profit d'un regroupement de communes, d'un bassin d'emploi, voire du département. De telles remarques sont également vraies pour les questions touchant à l'environnement sur lesquelles les collectivités locales ont aujourd'hui bien du mal à réfléchir.

De manière générale donc, les partenaires souhaitent un nouveau positionnement d'ensemble de la DDE, non pas sur telle ou telle action, mais sur le **sens** qu'elle donne à son action, sa stratégie globale d'intervention, sa manière de concevoir son rôle, etc. De ce point de vue, informer, assister, conseiller sont les missions de la DDE les plus demandées, et pour l'accomplissement desquelles l'apport des sciences sociales nous paraît vital par la connaissance qu'elles développent des processus sociaux à l'oeuvre sur le territoire.

A l'évidence, la DDE a les ressources d'une telle implication. Mais il lui faut pour cela réaliser une meilleure synergie de ses activités, et construire sa **capacité d'action dans sa capacité à s'organiser, c'est-à-dire de raisonner**. La mise en place d'une activité d'études générales trop souvent délaissée, qui permettrait de nourrir une réflexion élargie, et plus stratégique, correspondant aux préoccupations de ses partenaires serait de ce point de vue fort utile. Il lui faut développer une activité de gestion publique allant dans le sens d'une meilleure maîtrise des évolutions qui ne soit ni le repli frileux "jacobin" ni le laxisme "girondin", et qui passe de manière urgente par une **bonne intelligence des contextes locaux**, autre que simplement intuitive ou fragmentée. Il lui faut par exemple acquérir une solide connaissance du marché de

l'habitat et de ses modes de régulation qu'elle n'a généralement pas. La situation qu'affronte aujourd'hui les DDE pour faire face au logement des plus démunis est significative de leur manque de maîtrise intellectuelle des processus sociaux à l'oeuvre. Signe de l'éloignement de fait des DDE de toute préoccupation sociale liée à leur approche habituelle du logement, cette ignorance est d'autant plus difficile à combler que les administrations sociales ne sont bien souvent guère plus avancées, et quand elles le sont, la guerre des bureaux les conduit à rechigner à fournir les informations nécessaires.

La dimension nécessairement collective et plus ouverte des problèmes et de l'action renvoie forcément à la capacité de chacun à négocier et à affronter des logiques étrangères pour construire un partenariat intelligent. Les DDE doivent aujourd'hui progresser dans la double logique de la "cogitation" et de "l'interaction", autrement dit il leur faut non seulement améliorer leur capacité à penser les problèmes, mais aussi apprendre à les gérer collectivement.

La décentralisation, en renforçant la responsabilité des élus dans la gestion du local va peut-être réussir à intégrer l'ensemble des préoccupations qui étaient jusqu'alors celles de l'Etat grâce à une meilleure coopération de l'ensemble des partenaires. **La décentralisation implique le décloisonnement dès lors qu'il ne peut plus y avoir de coordination centralisée.** Or une telle fonction de coordination ne peut être prise en charge que par ceux qui ont nécessairement des préoccupations transversales aux découpages administratifs du fait même de leur responsabilité, c'est-à-dire les élus. Pour l'instant, ceux-ci n'en ont pas toujours la capacité, mais on voit bien à quel point la qualité de la gestion publique passe désormais par la qualité du personnel politique local. **La fonction essentielle de la décentralisation est de renforcer la capacité d'intégration de l'administration par le politique. Décentraliser les pouvoirs politiques ne revient donc pas à accroître la dislocation de l'administration d'Etat, mais au contraire à réduire les effets de son émiettement. Paradoxalement c'est la décentralisation qui va permettre à l'Etat de mieux gérer ses propres compétences par la pression de collectivités territoriales plus exigeantes en qualité.** En ce sens, la décentralisation est peut-être bien la chance des administrations de l'Etat.

Vers un nouveau paradigme de l'action administrative

L'administration de l'Equipement doit reconstruire sa **légitimité**, mais elle ne pourra le faire que sur la base d'une représentation véritable de ce qu'elle est et de ce qu'elle fait. Longtemps, l'Equipement, comme du reste l'ensemble de l'administration française, a vécu ses relations à la clientèle sous le signe d'un décalage entre les

éléments d'une culture institutionnelle liée à une représentation "majestueuse" de l'Etat et des pratiques organisationnelles quelque peu différentes de collusion avec l'environnement. Il faut maintenant prendre la mesure d'un décalage dont la persistance nuit à la bonne compréhension des nouveaux rapports entre administration et collectivités territoriales.

Certes le problème n'est pas nouveau, et avait été bien perçu par les auteurs classiques de la sociologie des organisations. Les développements du mode de légitimation légal-rationnel avaient indiscutablement donné de la force et de la cohérence à la fonction administrative au prix d'une grande difficulté d'ajustement à la réalité des problèmes. Comme Selznick l'a bien souligné, l'organisation administrative est amenée à traiter avec son environnement selon des règles générales qui ne peuvent s'appliquer à toutes les situations pratiques ni affronter le changement permanent (14). Autrement dit, du point de vue de l'efficacité, la valeur sacrée des règles constitue un fondement inadéquat pour revendiquer une légitimité qui s'apprécie également en termes de réalisations. Dès lors, l'organisation tend à rechercher des réponses qui ne correspondent pas toujours à des voies culturellement approuvées. Il en est ainsi de l'ensemble des rapports qui se sont continuellement tissés entre l'administration et ses partenaires, et que la thèse de la régulation croisée a parfaitement illustré. La logique des situations a inévitablement conduit à une logique d'arrangement, mais cette notion d'"arrangement" a toujours eu une connotation péjorative souvent synonyme de "magouilles", alors même qu'elle n'est que la traduction empirique du degré de liberté des acteurs, comme de leur capacité à concrètement gérer un problème. Certes, ceci a induit assez naturellement un fonctionnement au secret, mais il y avait, dans cette prise de distance de la pratique aux normes institutionnalisées, une souplesse dans l'action évidente qui explique qu'elle a été vécue positivement par les agents. Affirmation de la capacité d'adaptation des agents de terrain, elle était un peu la revanche des opérationnels qui trouvaient là un principe d'innovation permettant d'échapper à la bureaucratie, et le gage d'une influence qui contrebalançait l'absence de légitimité de ces pratiques transactionnelles. D'un autre côté, les fonctionnaires trouvaient dans l'affirmation d'une idéologie de service public la consolidation d'une image valorisée et valorisante de leur propre intervention, qu'ils retiraient de leur appartenance à un Etat qui était considéré selon la formule de WEBER comme la "valeur ultime". Or, aujourd'hui, non seulement se dissout l'image d'un Etat unitaire, mais les relations entre lui et ses partenaires ont changé de sens dans bien des cas ainsi que nous l'avons montré. L'administration de l'Etat ne peut qu'être affectée dès lors que la représentation même de ce dernier se modifie.

(14) Philip SELZNICK, *TVA and the Grass Roots*, New York, Harper, 1966.

L'Etat ne peut plus apparaître comme un appareil parfaitement intégré; il s'agit bien plutôt d'un ensemble d'organisations très différenciées, d'un réseau plus ou moins hiérarchisé d'éléments relativement autonomes. Et le statut général de la fonction publique a bien du mal à masquer une **balkanisation** qui permet de dénombrer environ 1500 statuts particuliers ainsi qu'une différenciation également forte dans l'ordre des rémunérations. Une telle situation est particulièrement vraie à l'Equipement où la diversité des statuts et des situations est extrême, mettant à mal l'unité même de l'organisation administrative. Autrement dit la révélation d'un monde de transactions et de négociations diverses se fait au moment où les acteurs perdent une représentation unitaire de l'Etat, ce qui ne peut que renforcer les mécanismes de repli sur soi, sur les logiques de service ou sur les égoïsmes corporatistes. **La révélation et l'explicitation de ces relations d'échange ne pouvaient être étrangères à un processus de déconstruction de l'Etat.** L'introduction de la notion d'"arrangement" dans la culture administrative est à l'évidence subordonnée à une approche plus réaliste de l'Etat comme à la sensibilisation des fonctionnaires à un champ d'intervention plus ouvert et plus éclaté.

Les relations de l'administration avec ses partenaires ont également changé de sens du fait de la décentralisation, subordonnant bien souvent l'action des agents de l'Etat à la volonté des collectivités locales. L'effondrement d'une "certaine idée de l'Etat" ne peut se produire sans fragiliser ses propres agents, qui rend insuffisante l'identification compensatrice au ministère de l'Equipement qui s'avère en effet plus défensive que réellement dynamique même si elle est utile.

L'appartenance à une administration aussi ancienne et légitime que l'Equipement ne peut manquer d'être sans effet sur les perceptions que les personnels ont d'eux-mêmes et de leur avenir, dans la mesure où ils y construisent leur identité, mais aussi leur position sociale par les rétributions matérielles et symboliques qu'ils en retirent.

Or, le sentiment s'impose d'appartenir encore à une administration compétente et soucieuse de qualité. **Cette identification à l'Equipement, cette fierté même d'y appartenir** (qui s'accroît avec l'âge et la descente dans la hiérarchie) constituent à n'en pas douter un solide levier pour l'action des dirigeants en période de changement. Ainsi, en dépit des bouleversements actuels, continue à prévaloir une réelle culture "Equipement", c'est-à-dire un ensemble de valeurs, d'attitudes, et de comportements liés à l'histoire du ministère, suffisamment stable et cohérent pour constituer un discours de référence et un langage commun pour les diverses catégories de personnels. Ce système de normes et de valeurs, même s'il est souvent flou, est à l'évidence un bon facteur d'intégration en ce qu'il oriente les manières de dire et de faire des personnels. Il est à ce titre susceptible de créer des réflexes communs d'une subdivision à une autre, d'un service à un autre, qui permettent à la DDE de disposer, malgré son éclatement territorial et ses multiples

compétences, d'une assez bonne cohésion de ses principes d'intervention qui sont des principes de gestion des affaires publiques centrés autour des notions d'Etat, de service public, d'intérêt général, de bien commun, et de réponse aux administrés. Au-delà de leur généralité et de leur aspect parfois stéréotypique, ces principes demeurent des éléments d'identification non négligeables. L'attachement à une certaine représentation de la mission ministérielle fait que les choses à partager sont encore plus prégnantes que les expériences qui divisent. Vis à vis d'une personne extérieure, l'appartenance à la DDE a tendance à primer sur la fonction exercée, on est d'abord de l'Equipement.

Evidemment cette culture Equipement ne saurait être parfaite, car souvent trop décalée par rapport à la réalité, ni même masquer les sous-cultures multiples liées aux différents métiers de la DDE et à la diversité de leurs modes d'exercice, mais elle a le mérite d'exister et de permettre le cas échéant de trouver un consensus sur des questions controversées. Il serait hasardeux de vouloir la casser en sousestimant sa capacité de rendement et sa puissance d'intégration à un moment où les restructurations internes et les changements externes constituent des menaces pour l'organisation. **L'attachement à l'institution compense un peu le déficit d'organisation.** Toute volonté modernisatrice doit au contraire s'en nourrir, car on aborde plus facilement l'inconnu si l'on est sûr de sa propre identité, mais si une telle culture autorise peut-être la cohésion institutionnelle d'un ensemble organisationnel très diversifiée, elle ne constitue pas pour autant un guide pour l'action.

Pour cela il faut rompre avec deux représentations de l'administration dont la permanence s'avère coûteuse aujourd'hui qui s'incarne dans une vision "égocentrique" de l'organisation et dans l'opposition malheureuse du "centre" et de la "périphérie", qui, à défaut d'être nécessairement affirmée, n'en reste pas moins implicite à bien des attitudes, car elle est un des fondements de la culture administrative étatique française.

L'administration française a développé une image d'elle-même très, trop "auto-centrée", cherchant sa nature plus en elle-même que dans le rapport à la société. Une telle image est à l'évidence liée à un mode spécifique de construction étatique, qui a vu l'Etat affirmer son indépendance par rapport à la société civile au point de chercher dans la coupure l'indice même de sa légitimité. La conséquence, nous la connaissons, c'est la difficulté qui en est résulté pour l'administration à gérer explicitement les rapports de dépendance comme à affronter les relations de pouvoir qui la lient à ses partenaires, et donc à intégrer la notion d'arrangement. Le rapport à la société s'est construit sous le mode de la subordination, quand bien même il était plus que cela, et en particulier plus complexe. Pourtant, il faut tenir compte des

développements de la théorie des organisations qui montre clairement que l'environnement est toujours d'une certaine façon un **environnement négocié**, et qu'il ne peut donc être envisagé seulement comme une force externe. En ce sens, la **compréhension que l'on a de l'environnement doit être considérée comme une projection de soi**, et la représentation égocentrique que l'administration a d'elle-même l'a manifestement empêché de penser convenablement ses liens de partenariat. Discours de clôture que celui de l'administration, et si l'environnement est une projection de soi, il faut comprendre que d'une certaine manière l'administration est bien responsable des contraintes et des barrières qui lui posent maintenant problème, en particulier parce que l'épuisement d'un modèle culturel hérité d'une période plus faste, et où on gérait des problèmes différents d'intégration nationale, l'empêche de saisir la situation en cours de manière plus sereine. **L'univers des représentations n'est pas en cela un autre niveau de réalité, il est aussi un processus par lequel l'administration pour une part détermine et structure ses propres réalités.**

La force et la permanence du modèle centre/périphérie, au-delà de ses aspects proprement académiques, s'expliquent, car il correspond bien au mode de raisonnement empirique et intuitif d'agents de l'Etat socialisés dans une culture faisant de l'Etat le garant de l'unité et de la souveraineté nationales. Outre qu'il conforte un sentiment d'opposition plus que de complémentarité, c'est dans un tel modèle que l'administration a construit sa légitimité en faisant relever toute action étatique d'une perspective d'intégration, quand la périphérie est considérée comme centrifuge, séparatiste, moins préoccupée par l'unité de l'Etat et au-delà de la société, dans la mesure où c'est l'Etat qui a fait la société. Ceci empêche manifestement l'administration de bien intégrer la logique de la décentralisation, et bien souvent de faire de celle-ci le lieu d'une confrontation plus que d'une articulation, et au fond d'en rester à une représentation de la nation plus comme un champ de force que comme un espace intégré.

L'Equipement doit s'ouvrir sur son environnement, car se donner les moyens de réfléchir de manière dynamique au rapport que l'on entretient avec ses partenaires revient à penser positivement son rapport à l'institution. En ce sens, il faut éviter le dilemme Etat/clients. Il n'y a pas d'un côté l'administration, de l'autre le marché. La DDE est un service public, et, à ce titre, elle doit certes développer les politiques de l'Etat, mais aussi aider et conseiller ceux qui ont besoin de sa compétence.

La DDE doit manifestement développer une nouvelle approche de l'action administrative qui intègre mieux la décentralisation, et évite le double écueil du repli frileux sur ses prérogatives et de l'asservissement au client. L'Etat n'est plus le seul à déterminer l'intérêt général et à détenir la vérité des situations, car il n'est plus désormais le "propriétaire" de tous les problèmes publics. Dès lors que l'on abandonne cette vision traditionnellement hiérarchique chère à l'administration

française d'une supériorité de l'Etat sur la société, on comprend vite que ce n'est pas perdre son âme que de contribuer à la réalisation des politiques locales quand elles ne mettent pas en danger l'intégration nationale. Apprendre à gérer la décentralisation, c'est réussir à intégrer l'absence d'incompatibilité obligée qu'il peut y avoir à gérer les affaires de l'Etat et celles des collectivités locales. Le rôle de l'Etat n'est-il pas de mettre à la disposition de celles-ci les moyens leur permettant d'améliorer leur aptitude à maîtriser les problèmes publics. La distinction classique de la science politique entre Etat et centre est ici particulièrement utile, qui rappelle que l'Etat n'est qu'une des modalités d'existence d'un centre (15). Si l'on a procédé à la réforme de décentralisation, c'est bien que l'espace national est (pour sa majeure partie tout au moins) suffisamment intégré pour que **la multiplication des lieux de pouvoir propre à une société démocratique ne constitue pas une remise en cause de l'unité nationale**. Dans la décentralisation, il n'est en fait question que des modalités d'existence et de fonctionnement du "centre". Il faut rappeler une fois encore que les vocables de "centralisation" et de "décentralisation" ne recourent pas ceux de "centre" et "périphérie", ainsi que l'usage abusif et erroné de ces derniers peut le laisser croire. Les collectivités locales sont bien au centre et non à la périphérie, la preuve en est que la décentralisation a d'ailleurs facilité la pénétration des administrations locales par les élites administratives de l'Etat, de même que s'opère souvent un véritable "transfert de technologie" qui voit les collectivités locales copier les manières de faire de l'Etat comme elles lui empruntent ses hommes. L'Equipement a, pour sa part, pleinement participé à un tel mouvement.

Qui plus est, lorsqu'il n'existe, comme nous l'avons dit, aucune solution technique incontestable pour distribuer les compétences entre les différents niveaux de gouvernement, il ne faut pas perdre de vue que la richesse de la DDE est justement de pouvoir articuler en son sein plusieurs niveaux d'action (étatique, départemental, communal). Bien sûr, ce peut être parfois l'occasion de crises d'identité, mais ce peut être aussi un **instrument d'intégration et d'articulation** essentiel de ces différents niveaux par la souplesse des arrangements possibles, et l'ouverture d'esprit que cela suppose chez ceux qui auront à les conduire. Il faut aujourd'hui éviter que la logique de partenariat qui est le plus souvent celle de la gestion publique, de même que la contractualisation qui en est la conclusion juridique, soient vécues purement et simplement comme de l'ultra-libéralisme, et donc comme le signe d'un éloignement des exigences du service public. Il ne faut pas non plus exagérer dans le service au client, tout dépend de la nature des enjeux, mais actuellement faute d'une représentation claire de la situation les agents ne savent pas précisément où se situent les limites du service public. L'Etat doit en effet rester

(15) Pour une bonne présentation du sujet, le lecteur français peut se reporter à Bertrand BADIE, *Le développement politique*, Paris, Economica, 1978. Cf. également Patrice DURAN, "Les développements récents de l'analyse comparative dans le domaine de l'administration publique : l'administration entre l'Etat et les politiques publiques", *Politique et management public*, 3, 1984.

"maître des horloges" (16), mais remettre les pendules à l'heure nécessite des horlogers avertis. Sans nul doute, il faut faire preuve de pédagogie sur ce qu'est désormais l'action publique.

Malheureusement, les fonctionnaires de l'Équipement ne disposent pas toujours des éléments culturels pour répondre positivement à ce qu'ils considèrent comme une menace, autrement que par le malaise et les revendications quand un **véritable changement dépend des capacités à transformer les images et les valeurs qui servent de guide à l'action dans un contexte où tout se bouscule.**

D'un point de vue **politique** tout d'abord, car c'est là manifestement un point nodal, la réforme de décentralisation a modifié en profondeur l'équilibre des rapports, non seulement entre l'État et les collectivités locales, mais aussi plus largement entre l'autorité publique et l'ensemble de ses partenaires. Les objectifs et les stratégies des différents acteurs locaux ont changé et se sont diversifiés, rendant plus difficiles les ajustements des diverses rationalités en présence.

Economiquement, se pose le problème de l'adaptation à un environnement de plus en plus complexe et mouvant. Dans un contexte concurrentiel affirmé, il faut savoir réagir vite, investir de nouveaux segments de marché, maîtriser les coûts réels des prestations, améliorer la productivité, etc., tout en maintenant la qualité traditionnelle des fonctions de service public qui a fait historiquement la légitimité et la force des services de l'Équipement.

Socialement, une tendance profonde va aujourd'hui dans le sens d'une plus grande valorisation des ressources humaines, et donc d'une évaluation plus fine du personnel et du travail administratif. L'évolution des activités, tant du point de vue des principes que des pratiques, rend nécessaire des modifications importantes dans la gestion des personnels, qui se traduisent généralement par un effort d'assouplissement des modèles statutaires, et l'émergence de modèles alternatifs de rétribution visant à une meilleure mobilisation des compétences et des savoir-faire.

Enfin, **organisationnellement**, apparaissent de nouveaux principes de management, de nouvelles perspectives d'intégration des tâches fonctionnelles et opérationnelles. Les schémas de division du travail s'éloignent de plus en plus du modèle bureaucratique classique, remettant ainsi en question les procédures qui, jusque là, orientaient l'action.

La politique de modernisation développée aujourd'hui ne paraît pas toujours susceptible d'offrir le souffle nécessaire à l'affirmation d'une nouvelle légitimité. Dans les années 60, l'administration française s'engageait dans la modernisation de la

(16) Selon la belle expression de Philippe DELMAS, *Le maître des horloges, modernité de l'action publique*, Éditions Odile Jacob, 1991.

société, et elle en était en quelque sorte l'intellectuel collectif. Maintenant, la modernisation, qui n'est plus que celle de l'administration, apparaît comme un impératif de survie, elle est celui d'un outil vieilli, qu'il convient de réparer, d'ajuster (17). L'optique est du même coup trop souvent gestionnaire ; le développement des outils de gestion ne constitue pas un projet mobilisateur, car il est trop instrumental. **Il faut éviter de réduire la modernisation de l'administration à la seule modernisation de sa gestion.** A défaut, le sentiment d'incertitude devant l'avenir aura bien du mal à disparaître qui relève d'une demande de sens. Les agents ont des difficultés aujourd'hui à répondre clairement sur ce que peut être le devenir de la DDE. A défaut de pouvoir poser clairement les problèmes de finalité, c'est-à-dire de modes de développement, de politique générale, de stratégies, etc., la tentation est grande d'en rester à la seule évocation des problèmes de fonctionnement, contribuant de ce fait à perpétuer et accentuer une **vision internaliste du devenir.** Devant l'inconnu de l'avenir, le personnel tend à privilégier une logique revendicatrice, à la fois bureaucratique et uniformisatrice, où priment les questions de statut, de rémunérations, de conditions de travail, les perspectives de carrière, etc. En restant centrée sur la gestion, la modernisation favorise ce type de stratégie. De même, il serait faux de ne voir dans ces revendications que l'affleurement d'un mécontentement interne, elles sont en fait très significatives des difficultés et des interrogations actuelles du service public. De ce point de vue, elle recouvre très largement un **problème d'identité** qui déborde la seule question de la rétribution du travail. En l'occurrence, elle est liée à une appréciation plus large qui est celle de la place de l'administration, et donc de ses agents, dans la société ; derrière la revendication salariale, c'est bien du "fonctionnaire" qu'il s'agit, et très précisément du sentiment général d'érosion que les agents de l'Etat ont de leur position sociale au double plan de leur légitimité et de leur pouvoir d'achat. **L'ambiguïté et le flou quant aux missions et au positionnement des DDE actuellement ne permettent pas toujours de penser autrement que de manière défensive les perspectives d'ajustement aux évolutions perçues.**

Or, les efforts actuels quelle que soit leur légitimité, répondent mal à ces exigences de sens, à ces interrogations. Le développement d'un "patriotisme de service" est susceptible par exemple de fragmenter un peu plus les univers de travail, renforcer la balkanisation, et risque de durcir les frontières au moment même où tout au contraire il faut **gagner en flexibilité organisationnelle.** La décentralisation, tout comme le changement de nature des problèmes publics, implique le décroisement qui doit en particulier reposer sur une meilleure intégration des fonctions de management et sur un environnement de travail comprenant davantage de contacts directs. Actuellement ce sont les **coûts d'intégration** qui constituent les points sensibles de l'organisation du travail, c'est pour cela qu'il faut décroiser et décentraliser afin de créer de l'interdépendance. De ce point de vue l'appel au métier et à l'identité peut se révéler contre-intuitive dans la mesure où il risque de contribuer

(17) Cf. sur l'ensemble de cette question, Jean-Luc BODIGUEL, Luc ROUBAN, *Le fonctionnaire détrôné ?*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991.

à renforcer les rigidités bureaucratiques dont on pense qu'elles bloquent les évolutions. Le métier est traditionnellement une valeur de résistance à l'organisation qui vise à mettre en valeur la possession d'une expertise, il est certes créateur d'une éventuelle communauté collective, mais il est une **valeur de repli**. Le problème est moins dans la capacité technique des agents que dans leur capacité à interagir avec autrui. **Il s'agit moins de mettre en oeuvre des compétences de manière mécanique, que de les articuler entre elles en fonction des problèmes à traiter qui sont de plus en plus transversaux aux nomenclatures officielles comme aux découpages de l'organigramme.** La recherche d'identité est entâchée des mêmes vices, et on peut s'accorder avec TOURAINE, même si ses propos dépassent la seule dimension de l'organisation, qui dit que "se prolonge une fois de plus l'ambiguïté de l'identité, qui peut à la fois redonner vie à l'action collective et l'enfermer dans les murailles de la secte" (18).

En un sens l'identité peut s'opposer au développement d'une organisation plus ouverte et plus apte à gérer de la diversité sociale. L'identité n'est pas l'unité. Il faut en effet éviter d'imposer un modèle trop intégré, trop cohérent, et trop rationnel de guidage de la DDE, car il ne correspond jamais au fonctionnement réel. La force de la DDE repose justement dans la diversité de ses missions et de ses compétences comme de ses partenaires. Que tout le monde ne marche pas au même pas n'est pas un signe de désordre, mais au contraire bien souvent un gage de réussite ou tout au moins d'intelligence. La DDE dispose en fait d'une très grande souplesse organisationnelle dont il lui faut savoir tirer parti. Le fonctionnement des services ne doit pas être homogénéisé en fonction de principes abstraits. Il faut penser leur articulation en fonction des missions et des objectifs concrets que l'on se donne, il ne peut y avoir de coordination a priori. S'il convient d'éviter le cloisonnement qui confine à la ségrégation, il est tout aussi maladroit d'imposer une coopération artificielle, c'est en cela que les attitudes excessivement procédurières sont aussi maladroit. La structuration actuelle des DDE tend bien souvent par exemple à imposer un type de fonctionnement vertical qui nuit au traitement de beaucoup de problèmes, parce qu'elle impose une réflexion plus hiérarchique qu'instrumentale. **La légitimité et la qualité du pilotage de l'action dépendent davantage d'un bon ajustement à la structure du problème à résoudre que de la position dans l'organisation.**

On ne peut donc non plus maintenir l'idée d'un **management infifférencié** de la DDE sous prétexte qu'il s'agit d'un service public. Avoir une vue réaliste de l'organisation revient en fait à rejeter les facilités ou les visions simplificatrices de beaucoup de projets d'entreprise dans lesquels la distance est souvent bien grande entre les valeurs officielles et celles plus profondes qui guident le comportement des hommes. La rupture avec une interprétation unitaire, homogène, et non-contradictoire de la culture organisationnelle est indispensable, car l'expérience de travail est toujours multiple, variant en fonction des situations comme des problèmes.

(18) Alain TOURAINE, *Le retour de l'acteur*, Fayard, 1984.

Les nouveaux savoirs doivent porter sur des pratiques fortement intégratrices. En particulier, si l'on n'a pas une vision plus large, les capacités d'apprentissage seront limitées, car l'organisation et la division du travail vont imposer leur logique implicite et de ce fait conserver la direction déterminée par les normes de fonctionnement qui les guident. Il convient de ne pas oublier que les **organisations ne se contentent pas de définir une structure de travail, elles créent également une structure d'attention, d'interprétation et de prise de décision**. Ceci est particulièrement vrai dans les organisations bureaucratiques dans la mesure où leurs principes mêmes de fonctionnement basés sur la spécialisation et le cloisonnement ont pour conséquence d'empêcher tout processus d'apprentissage. Aujourd'hui, définir la nature des problèmes que l'on a à gérer constitue une des plus grandes difficultés de l'action publique, car ils sont évolutifs, à géométrie variable. D'où il faut créer des structures organisationnelles et des processus qui permettent de mettre en oeuvre les possibilités d'apprentissage susceptibles de déboucher sur d'autres modes de raisonnement.

L'important est bien de créer de la communication, qui permet en retour de créer de la redondance, et donc un surplus de capacité qui permet d'éviter les erreurs et de fortifier les occasions d'apprentissage. Il faut favoriser les actions de coopération comme les mécanismes d'ajustement mutuel, et réduire à l'inverse les possibilités d'action indépendantes, c'est-à-dire tout l'inverse du modèle de la bureaucratie, mais aussi d'une volonté gestionnaire rationalisatrice à l'excès qui s'incarne tout autant dans une vision purement "comptable" de l'organisation que dans la détermination stricte de programmes d'action. La réflexion sur les outils de gestion relève d'une pensée linéaire qui ne permet guère le développement d'une pensée complexe. Les budgets et le contrôle de gestion donnent l'occasion d'apprendre, mais dans le cadre d'une problématique donnée, or il est important de pouvoir explorer différents points de vue, différentes approches d'une même réalité.

Le renforcement des identités peut avoir à court terme des effets bénéfiques, mais comme toute forme d'égoïsme il peut se révéler désastreux. Un véritable changement dépend aujourd'hui des capacités à générer de nouveaux modes de raisonnement et formes de penser plus adéquats à la formulation des problèmes tels qu'ils se posent. Il faut dépasser la rationalité limitée qui n'est que la conséquence d'un certain type de raisonnement et par là même de sa traduction en tant qu'organisation. **Les certitudes sont rares dans l'administration** compte tenu du caractère diffus et complexe des enjeux, et des difficultés de mise en oeuvre, aussi faut-il avoir en méfiance une pensée qui ne serait que celle des programmes, des objectifs, des cibles, et de la stratégie, pour se centrer préalablement sur les contraintes et les risques (19). Agir nécessite de privilégier l'intelligence des situations

(19) Il faut se reporter ici au très important article de Martin LANDAU, "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administration Review*, July-August 1969.

sur la rationalité souvent apparente des objectifs, car c'est par la connaissance des situations que l'on avance dans la compréhension des conséquences de ses propres décisions. Sous les effets bénéfiques des progrès de la connaissance, la responsabilité des pouvoirs publics s'est accentuée par la prise en compte des conséquences de l'action et non des seules décisions. L'analyse des politiques publiques, et plus spécifiquement la **démarche d'évaluation** montrent qu'il est important pour l'administration de fonctionner de façon plus probabiliste et moins mécaniste, de façon à pouvoir mieux **intégrer l'incertitude comme composante irréductible de l'action**, mais aussi comme une **nécessité vitale** par les possibilités qu'elle offre d'intégrer de nouveaux problèmes, de nouvelles activités, et ainsi de **se réconcilier avec la Politique** (20).

C'est sur la base d'une meilleure intelligence collective de ses contextes d'intervention qu'il faut aujourd'hui que l'administration reconstruise ses missions. On a trop longtemps considéré les clients de l'administration comme les simples consommateurs d'un produit plutôt que comme partie prenante d'un système de production. Cette vision hiérarchique explique que l'on se soit focalisé davantage sur la qualité des structures administratives mises à disposition que sur une bonne compréhension des situations. La problématique de l'évaluation conduit à l'inverse à **s'interroger sur les conditions de possibilité de l'action publique**, et c'est en cela qu'elle est utile, car il faut maintenant investir dans un mode de connaissance qui soit approprié à la complexité de la réalité. Et si les processus sociaux sont largement indéterminés, il faut, comme le dit H-A SIMON, apprendre à programmer sans avoir pour autant d'objectifs finaux trop précis (21). L'action est à inventer en permanence, car chaque stade et chaque réalisation induisent de nouvelles situations soumises à de nouvelles interprétations. Du même coup, il faut pouvoir en permanence essayer d'articuler les situations nouvelles avec les moyens dont on dispose, mais cela suppose bien sûr un minimum d'attention, un minimum de réflexion, un minimum d'organisation, autrement dit de **compétence** !

(20) Sur ces différents points, cf. Patrice DURAN, "Le savant et la politique...", op. cit..

(21) Herbert A. SIMON, *Sciences des systèmes, Sciences de l'artificiel*, Dunod, 1991.

**Sylvie TROSA,
La représentation du politique chez les hauts fonctionnaires**

J'ai déjà travaillé sur cette question dans les collectivités locales (cf n°1 de la revue Pouvoirs locaux), où les représentations des élus et des fonctionnaires, du moins dans les villes, peuvent être conflictuelles, notamment entre les secrétaires généraux managers qui cherchent à programmer "rationnellement" l'activité et des élus qui demeureraient enclins à des compromis au jour le jour avec des groupes de pression divers. Réciproquement les élus locaux se méfient de collaborateurs souvent plus présents qu'eux dans leur ville et donc suspects d'accaparer non seulement les informations mais de détourner leur popularité. Cette contradiction se conçoit dans une commune par la proximité quotidienne et forte de la population (quand quelque chose va mal, quel qu'en soit le responsable, public ou privé, on va à la mairie). On constate pourtant un paradoxe : cette vision clivée entre le technique et le politique est aussi présente dans la haute fonction publique d'Etat, malgré le fait que les pressions de l'utilisateur y sont plus lointaines et que sociologiquement nombre d'hommes politiques et de hauts fonctionnaires sont issus des mêmes formations (notamment l'ENA).

1) Chacun du politique au fonctionnaire reproche à l'autre de l'ignorer

Les remarques qui reviennent le plus fréquemment dans les discours sont convergentes

*"Les ministres ne s'intéressent pas à la gestion de leur ministère"
(sous-entendu : la modernisation de l'Etat décisive pour les citoyens leur demeure indifférente)*

"La modernisation suppose la durée or chaque ministre qui arrive veut sa réforme"

"Les cabinets nous empêchent de gérer des réformes dans la continuité"

A l'inverse

"les fonctionnaires ne nous exposent que des contraintes et ne nous aident pas à mettre en perspective des choix"

Les critiques portent sur plusieurs problèmes :

- la nécessité de programmer des processus dans le temps serait décalée par rapport au rythme du politique (interventions ponctuelles et sans logique des cabinets).

"La première difficulté (de la modernisation) est celle de gérer le temps : comment mener à bien des rythmes nécessairement différents, la modernisation supposant un temps long alors que le gouvernement s'est engagé sur des priorités dont il tient à montrer les résultats assez rapidement ?" (B.Pêcheur, directeur général de la fonction publique, réunion de l'association services publics, 1990)

- la rationalité technique (l'administration réfléchit, fait des bilans, progresse vers des démarches plus construites) s'opposerait à une gestion médiatique ou d'affichage (les effets d'annonce, les simplifications abusives)

"La coordination des professionnels peut se développer à un certain niveau tout en laissant les jeux institutionnels et politiques se dérouler à un autre" (P.Mayet, vice-président du conseil général des ponts et chaussées, les cahiers du management, juin 1991)

- la durée nécessaire à des réformes en profondeur viendrait se heurter à la fréquence des changements politiques.

"Il y a une logique de la médiocrité : les ministres ne s'intéressent pas à l'outil dont ils ont la charge ; les directeurs s'épuisent à concilier au jour le jour les contraintes de leur administration avec les demandes des cabinets ; les personnels n'ont pas d'organisation susceptible de capitaliser leur réflexion, la direction du budget n'encourage pas les procédures qui iraient dans le sens de la transparence puisque son pouvoir a sa racine dans l'opacité du management public" (Association services publics, 1990)

A l'inverse le politique déplore l'incapacité de l'administration à imaginer des solutions alternatives, des scénarios, avec autant de sérieux qu'elle élabore ses actions permanentes (on répond à une commande d'en haut mais ad minima, le strict nécessaire face à des demandes jugées arbitraires)

Un exemple de cette discordance est l'absence en France, contrairement aux pays anglo-saxons, de budgets de programme, c'est-à-dire de politiques publiques dont les coûts sont chiffrés et connus, la discussion budgétaire partant de la comparaison et de l'analyse des programmes. Les raisons invoquées tiennent parfois à la "résistance" des administrations mais aussi à la volonté d'une protection contre le politique ; la direction du Budget notamment invoque le fait que face à une opinion publique dont le seul souci est de réduire les dépenses publiques, afficher le coût de certains programmes ne pourrait qu'amener le politique à céder à la pression et à sacrifier les dépenses des administrations. Considération d'autant plus facilement justifiée par le fait que les pays chiffrant leurs programmes sont le plus souvent libéraux. Même si les causes de ces propos sont ailleurs (notamment une plus grande facilité de certaines régulations dans l'opacité), elles véhiculent une image du politique comme asservi à ce qui est le plus conservateur dans une société, voire aux intérêts les plus immédiats.

L'association services publics dès 1987 avait tenté de recenser les cas de figure de quiproquo entre les fonctionnaires et les politiques :

- version 1 : le fait de considérer l'autorité politique comme purement externe à la vie de l'administration, à travers notamment "la capacité des agents à

s'organiser pour définir eux-mêmes voire avec les usagers le meilleur service public"

- version 2 : à l'inverse l'image d'une "autorité politique obtenant de fonctionnaires dociles qu'ils exécutent les ordres reçus"

Le tronc commun est l'absence de dialectique, de relation : les fonctionnaires n'aident pas à préparer les choix et les hommes politiques à les réaliser puisque dans un cas les fonctionnaires s'autogèrent (version 1, instrumentalisation du politique), dans l'autre ils ne sont que les rouages d'une décision qui se constitue en dehors d'eux (version 2, instrumentalisation des fonctionnaires).

Cette opposition peut se formuler autrement :

- version 1 bis : la rationalité éclairée : que les fonctionnaires apportent des contributions scientifiques aux décisions permettra de réduire le champ des conflits, donc du politique.

- version 2 bis : le juridisme : le plus important est de définir les missions ; cette définition est un préalable ; l'action des services relève de l'exécution ; l'adaptation ou l'arrangement locaux sont illégitimes ; le fait de remonter des processus de mise en oeuvre aux objectifs paraît suspect.

Il faut resituer ces oppositions dans un contexte historique : les planificateurs de 1945 avaient envisagé une véritable refondation du politique par l'apport des sciences humaines. G.Ardant, inspecteur des finances et conseiller de P.Mendès-France, écrit en 1953 un livre intitulé "technique de l'Etat" qui d'une part est un guide de management avant la lettre (on peut utilement s'y référer si l'on veut savoir comment construire des indicateurs de gestion, de résultat, de qualité etc) et de l'autre la charte d'un projet de rendre "éclairée" la politique grâce à l'apport des sciences humaines. Les techniques de l'Etat, ce sont alors des méthodes de travail rationalisées appuyées sur une vision de la société apportée par des scientifiques. Ce que l'on peut appeler une utopie a été partagée par tous les grands planificateurs de l'époque (Massé, Gruson, Monod) et la crise actuelle de l'Etat est aussi une crise de la réussite de cette vision, dont les causes théoriques et sociologiques sont loin d'être analysées. Le lien est fort parmi les réformateurs du service public en France, de la RCB à l'évaluation des politiques publiques, entre l'idée d'une politique plus scientifique et une vision implémentale de la politique (on se dote d'instruments objectifs et rigoureux pour analyser et suivre les conditions de mise en oeuvre des décisions).

2) Quel rôle le développement du management a-t-il joué dans ce cadre ?

Il a développé deux modèles assez antithétiques : l'un qui accentue les conceptions de coupure et de séparation du technique et du politique, l'autre qui les rapproche à travers une prise en compte de l'expertise dans la politique publique (l'évaluation).

a) Le comment contre le quoi ?

Le management a apporté une notion nouvelle (1) tant chez les fonctionnaires que les hommes politiques qui est la sensibilisation à l'implémentalisme, au fait que la gestion des processus et des moyens de mise en oeuvre fait partie du contenu et du sens des politiques : il ne suffit pas de les décider. Il faut les suivre, non seulement pour les réussir mais même pour les définir ; le "comment" fait partie du "quoi" et du "pour qui" ; or ceci est très nouveau dans une culture française marquée par une certaine forme de juridisme et de décisionnisme (cf "critique de la décision" de L.Sfez en 1970).

"La réponse aux problèmes de l'administration est surtout d'ordre humain, elle passe par des programmes de formation des administrations et par la prise en compte des répercussions en termes d'organisation et de relations sociales" (B.Pêcheur, association services publics)

Cette culture aurait pu nouer un point commun entre fonctionnaires et politiques. Mais en fait le management s'est présenté cette fois encore dans un système d'opposition entre technique et politique, celui d'une rationalisation des services au plus près des terrains, "endoformative", par delà et à côté des choix politiques, et non comme une aide possible à ces choix : les services se dotent de moyens pour organiser leurs activités et leurs objectifs et le politique flotte quelque part au-dessus.

b) Et l'évaluation ?

Deux éléments viennent destabiliser cette conjonction des représentations : le décalage croissant entre la "centrale" et les services extérieurs et l'évaluation des actions publiques.

La première question que l'on peut se poser est le rôle de l'évaluation, si du moins elle se développe : une vision scientifique tendrait à croire que l'évaluation va fournir des éléments objectifs, vrais qui fonderont les choix publics (le modèle Gabriel Ardant) ; il est plus vraisemblable que l'évaluation mettra en évidence des explications, soulignera des possibles et des limites, et le politique devra déterminer s'il en tient compte ou non ; il y aura alors une dialectique dans le choix entre des éléments d'analyse qui se voudront objectifs et des raisons notamment sociales ou symboliques qui pourront y échapper. En tout état de cause l'évaluation amènera, d'autant qu'elle est de par les textes publiques, à poser le rapport entre le processus de connaissance et la décision publique.

"L'évaluation des politiques publiques amène à admettre qu'une politique publique n'est pas déterminée une fois pour toutes lorsqu'elle a été lancée : les objectifs d'une politique peuvent être corrigés" (S.François, cabinet du Premier ministre, M.Rocard)

(1) Ce n'est pas tant l'idée qui est nouvelle (cf.G.Ardant) que sa diffusion large au sein des administrations, non limitée à quelques hauts fonctionnaires, d'ailleurs minoritaires (de 1945 à nos jours).

Le risque est d'attendre trop de l'évaluation notamment qu'elle soit seule à définir le sens. Ainsi de la métaphore fréquente de l'évaluation comme substitut du marché dans l'administration.

*"Aujourd'hui le bouclage se fait uniquement par le politique, par l'élection. Le contrôle politique est bien sûr indispensable mais l'élection n'est pas le marché ; ce n'est pas immédiat, pas instantané. L'évaluation vise à favoriser un retour immédiat vers les gestionnaires pour qu'ils puissent mesurer à tout moment l'impact des politiques"
(B.Pêcheur, association services publics)*

Ce qui est de plus intéressant est le décalage qui s'effectue dans la modernisation entre le niveau national et les services extérieurs ; pour les services extérieurs le management (à travers l'élaboration de programmes chiffrés, le calcul du coût de niveaux de services) a été un moyen de renouer un dialogue et une négociation avec des autorités politiques, les élus, dans un rapport de forces changé. Grâce au management les services extérieurs ne sont plus dans le registre de la tutelle, la DDE pouvant imposer ses vues, ni dans celui de la soumission, le conseil général demandant qu'on applique ses directives, mais dans un rapport de négociation entre des attentes et des scénarios. Un nouveau dialogue entre le technique et le politique au niveau local prélude-t-il à une évolution du même type au niveau national ?

Certes les voies alternatives à l'ensemble des quiproquos ou des décalages entre fonctionnaires et hommes politiques sont complexes, mais on peut constater une toile de fond commune l'idée du politique comme gestion de la complexité symbolique, comme capacité de conviction et de négociation face à une technique qui aide à l'éclairage de choix n'est pas la conception dominante.

DEBAT : VALEURS ET COMPETENCES MISES EN OEUVRE DANS LE SERVICE PUBLIC

Gilles VERPRAET : A vous entendre, il semble que la notion de service public est réinterprétée selon les services. Comment est vécu cet éclatement ?

Patrice DURAN : Il est vrai en effet qu'il est de plus en plus difficile d'avoir une position doctrinale sur le service public. Tout se passe comme si l'Etat se glissait aujourd'hui dans des failles. Le service public c'est là où l'Etat peut apporter de la valeur ajoutée.

Ainsi par exemple, du côté des services urbanisme du siège on recherche une norme à appliquer, mais du côté des agents instructeurs, de l'ADS, on cherchera à satisfaire le maire donc bien sûr les agents tendront à lâcher un peu sur la norme. Cela ne signifie pas toutefois qu'il s'agisse d'un pur laisser aller. Les DDE sont d'une certaine manière les derniers bastions ouvriers et à cette culture ouvrière est associée une éthique forte qui peut s'avérer le meilleur garde fou face à la captation de ces agents par le politique.

Il faut d'ailleurs que les DDE se gardent de trop jouer avec cette éthique, le manquement à des principes clairs dans la gestion interne (par exemple en utilisant des frais de déplacement comme prime déguisée) peut conduire à une mise en cause de cette éthique. Il ne faut jamais laisser se développer un agir sceptique par rapport aux valeurs.

Jacques DENANTES : La mise en oeuvre de la Loi Besson offre un exemple intéressant d'opposition de valeurs. D'un côté on trouve le modèle traditionnel de gestion du logement avec au centre les assistantes sociales qui s'efforcent de repérer les situations où des familles ou individus vont se trouver exclus du logement et entrer dans un phase de clochardisation irréversible. Leur

valeur première est l'immédiateté et elles s'efforcent de plaider la cause des plus nécessiteux voire de bousculer l'ordre établi pour permettre la prise en compte de certaines familles. Face à cela on cherche aujourd'hui au nom d'une raison bureaucratique d'établir des règles fixes de traitement de toutes les situations.

Là où les assistantes sociales mettront en avant le cas individuel immédiat, les représentants de la sécurité sociale évoqueront l'effet de jurisprudence et les coûts induits.

Sylvie TROSA : : On est confronté aussi à des logiques de métier, dans le cas du RMI il est apparu que 20% des bénéficiaires du RMI avait perdu toute forme d'ancrage social (ils n'envoient plus leurs enfants à l'école, ne se lèvent plus...). Face à cette catégorie les assistantes sociales et les psychiatres se renvoient la balle. Les cas dépassent le savoir-faire des assistantes sociales et les psychiatres refusent de les traiter car il n'y a pas de demande de la part de ces personnes. La mise en évidence de ces faits par l'évaluation doit nous amener à dépasser ces oppositions ou à inventer de nouveaux métiers mieux adaptés. Cela n'est pas facile, en effet on est dans des systèmes où entre chaque niveau les agents créent de l'opacité. Il faut pouvoir connaître mieux les modes de travail et les systèmes de valeurs concrets. C'est un domaine que l'on commence à peine à explorer.

Jacques DENANTES : Il faut se méfier d'une volonté trop forte de maîtrise par les administrations centrales de ce qui se passe sur le terrain sans réelle écoute. On voit ainsi sur le terrain arriver des couches successives de réglementations. Dans le Nord-Pas-de-Calais, par exemple, ils avaient appliqué avec intelligence une directive sur les accords cadre et en avaient tiré des choses vraiment remarquables. Aujourd'hui on leur reproche de ne pas appliquer les plans d'occupation du patrimoine social, alors que l'objectif pouvait être atteint

avec les outils issus des directives précédentes. Les DDE peuvent avoir bien compris le sens de la politique engagée et on leur reproche de ne pas suivre les normes à la lettre.

Gilles VERPRAET : Mais est-ce que le service public peut dépasser la production de normes ? La notion de norme est interne au projet solidariste. Ne peut-on pas réfléchir à la gestion de ces normes.

Vers une ingénierie politique ?

(Extrait d'interview d'un agent de catégorie A qui a mené parallèlement une activité politique et une activité de fonctionnaire. Une telle position est exceptionnelle. Ce texte n'est donc pas représentatif mais offre un regard original sur les relations fonctionnaires/élus).

Q : N'y a-t-il pas parfois confusion entre l'activité du technicien et de l'homme politique ?

R : On est dans la confusion totale, mais ce n'est pas spécifique à mon cas. Moi au moins je le sais, il est tout à fait illusoire d'imaginer qu'un fonctionnaire qui a une parcelle de pouvoir n'a pas de rôle politique. La façon de traiter les dossiers n'est jamais neutre culturellement et la politique c'est d'abord de la culture. Si on privilégie l'automobile par exemple sur les transports en commun, c'est un choix politique. Il vaut mieux savoir qu'on fait de la politique, cela clarifie les relations avec les élus. Le problème c'est la compétence. Il faut être capable premièrement d'apporter des idées fortes, deuxièmement d'agir en toute loyauté. J'ai pu ainsi agir pour un maire et lui sauver tout un tas de truc en travaillant parallèlement le soir pour la campagne de son adversaire. Les élus savent que je fais de la politique donc ils savent que je comprends certaines préoccupations propres aux élus de quelques bords qu'ils soient.

Q : Comment navigue-t-on dans cet espace politique ?

R : Il y a des territoires où il se passe peu de choses. Il y en a, en revanche où des forces économiques et sociales existent. Cela provoque des crises. La ville est un noeud de convulsion, cela peut se maîtriser localement mais cela ne se planifie pas. Il faut savoir gérer son innocence et gérer sa parole. Il ne faut pas donner à penser que l'on a compris beaucoup de choses. Ceci pour l'innocence. Il faut aussi savoir parler à bon escient. Les élus aiment bien les fonctionnaires muets. Donc, il faut savoir jouer de cela, par exemple laisser entendre que l'on peut parler. La DDE peut avoir aussi un pouvoir au niveau de la politique politicienne. On peut donner sur le même dossier l'impression que tel élu a un pouvoir colossal et que tel autre est un type fini. On peut réveiller les morts et tuer les vivants. Après la décentralisation, on est obligé de jouer sur la présentation de notre travail et d'avoir une stratégie médiatique de la DDE. On n'existe que par l'apparence des décisions que l'on influe.

Q : L'influence doit-elle remplacer le pouvoir ?

R : L'administration capitalise à sa manière une évolution culturelle, on est à la fois en plein dedans et légèrement en avance. On peut discuter avec d'autres sans savoir à priori ce que l'on veut à l'avance. Notre objectif alors est que après un certain temps tout le monde parle le même langage et que tout le monde ait compris les enjeux de l'autre. Je pratiquais déjà comme cela avant la décentralisation, alors que j'avais les moyens juridiques d'imposer un projet. A défaut d'une telle pratique on avance d'un pas administratif pour reculer de deux pas politiques.

Q : Comment alors ne pas se laisser déplacer par la méthode ?

R : Le garde-fou c'est que les objectifs ne sont pas les miens mais ceux du milieu local.

Q : Et les objectifs d'intérêt national ?

R : Ce n'est pas contradictoire. Prenez par exemple le cas du TGV, il y a deux solutions. La première c'est "de faire passer le TGV", la deuxième c'est de la gérer avec le milieu local pour en faire un outil de valorisation et chercher à atténuer les effets négatifs. L'intérêt de l'Etat n'est pas qu'il passe, c'est qu'il passe dans de bonnes conditions.